



X Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva

Série X

Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva

VOLUME 7

# ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL À LUZ DOS ODS'S



**ORGANIZADOR**  
Fernando Reverendo Vidal Akaoui

**AUTORES**  
Fabricio Barbosa Barros  
Fernando do Rego Barros Filho  
Gabriel Araújo Sobreira  
Igor Tostes Fiorezzi  
Joana D'Arc Dias Martins  
Juliana Chermont Pessoa Lopes



Série X  
Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva

VOLUME 7

# ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL À LUZ DOS ODS'S

**ORGANIZADOR**  
Fernando Reverendo Vidal Akaoui

**AUTORES**  
Fabricio Barbosa Barros  
Fernando do Rego Barros Filho  
Gabriel Araújo Sobreira  
Igor Tostes Fiorezzi  
Joana D'Arc Dias Martins  
Juliana Chermont Pessoa Lopes

São Paulo  
Instituto "O Direito por um Planeta Verde", 2022

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P925e Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva (10. : 2021 : São Paulo, SP)  
Estado de direito ambiental à luz dos ODS's [recurso eletrônico] :  
ensaios vencedores do X Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva / X  
Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva ; organizador, Fernando  
Reverendo Vidal Akaoui ; autores, Fabricio Barbosa Barros ... [et al.]. –  
São Paulo : Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, 2022.  
165 p. - (Série Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva ; v. 7)

E-book (PDF)

Modo de Acesso: <<http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/e-books>>

ISBN 978-65-994814-3-7

1. Direito Ambiental – Prêmios. I. Akaoui, Fernando Reverendo Vidal.  
II. Barros, Fabricio Barbosa. III. Título. IV. Série.

CDD 341.347

**Bibliotecária Responsável: Dênira Remedi – CRB 14/1396**

# CONSELHO EDITORIAL DA EDITORA INSTITUTO O DIREITO POR UM PLANETA VERDE MEMBROS

1.Fernando Reverendo Vidal Akaoui 2.Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin  
3.Fabiano Melo Gonçalves Oliveira 4. Álvaro Luiz Valery Mirra 5.Tatiana Barreto  
Serra 6.Patrícia Faga Iglecias Lemos 7.Luiz Fernando Rocha 8.Solange Teles da Silva  
9.Heline Sivini Ferreira 10.Ana Maria Nusdeo 11.Sílvia Cappelli 12.Paula Lavratti  
13.Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira 14.Patrícia Amorim Rego 15.Marcelo  
Henrique Guimarães Guedes 16.Alexandre Lima Raslan 17.Vanêscia Buzelato Prestes  
18.Marga Inge Barth Tessler 19.Jarbas Soares Junior 20.Sandra Cureau 21.Giorgia  
Sena Martins 22.Dalila de Arêa Leão Sales e Silva 23.Analúcia de Andrade Hartmann  
24.Eliane Moreira 25.Alexandra Faccioli Martins 26.Andrea Lazzarini 27.Ivan Carneiro  
Castanheiro 28.Marcia Dieguez Leuzinger 29.Carlos Teodoro José Hugueney Irigaray  
30.Patryck Araujo Ayala 31.Ubiratan Cazetta 32.Jose Heder Benatti 33.Guilherme Jose  
Purvin de Figueiredo 34.Annelise Monteiro Steigleder 35.Ana Maria Moreira Marchesan  
36.Carolina Medeiros Bahia 37.Danielle de Andrade Moreira 38.Elizete Lanzoni  
Alves 39.Fernando Cavalcanto Walcacer 40.Nicolao Dino de Castro e Costa Neto  
41.Rogério Portanova 42.Vladimir de Passos de Freitas 43.Zenildo Bodnar 44.Nelson  
Roberto Bugalho 45.Marcelo Goulart 46.Letícia Albuquerque 47.Claudia Lima Marques  
48.Gilberto Passos de Freitas 49.Marcelo Abelha Rodrigues 50.Branca Martins da Cruz

## ORGANIZAÇÃO



## APOIO INSTITUCIONAL

**MPSP** Ministério Público  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



## APOIO

**FELSBERG**  
ADVOGADOS

**ENGIE**

**TOZZINI FREIRE**  
ADVOGADOS

**VEIRANO**  
ADVOGADOS

**Trench  
Rossi  
Watanabe.**

**Graça  
Couto**  
advogados

**sabesp**

**emae**  
Empresa  
Metropolitana  
de Água e  
Energia S.A.

**SÃO PAULO**  
GOVERNO DO ESTADO

| Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente

# APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos nesta obra os ensaios vencedores do X Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva, realizado pelo Instituto O Direito por um Planeta Verde, no ano de 2021, tendo como temática central “**Estado de Direito Ambiental à Luz dos ODS’s**”.

O Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva é um projeto que visa promover o desenvolvimento e o amadurecimento da pesquisa no Direito Ambiental, premiando os melhores ensaios acadêmicos em sete categorias distintas, quais sejam: estudante de graduação; estudante de especialização; estudante de mestrado; estudante de doutorado; especialista; mestre; e doutor. Com isso, busca-se propiciar o amadurecimento do Direito Ambiental e fortalecer a efetivação do sistema normativo, estimulando a pesquisa crítica e o enfoque transdisciplinar, bem como a formação de novos operadores do Direito. Anualmente, após a publicação do edital de divulgação do Prêmio, o Instituto O Direito por um Planeta Verde recebe vários ensaios acadêmicos, em suas diversas categorias. Sob a coordenação do Dr. Fernando Reverendo Vidal Akaoui, uma comissão julgadora composta essencialmente por professores doutores em Direito dedica-se à avaliação cega por pares, chegando-se ao resultado final. Vencido esse processo, enuncia-se, abaixo, os seis ensaios vencedores do X Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva, cada um deles compondo um capítulo da presente obra.

- Litigância no Comitê do Patrimônio Mundial o caso Wood Buffalo National Park, de autoria de Igor Tostes Fiorezzi, vencedor da categoria Estudante de Graduação
- A ausência de cooperação internacional do Brasil no combate à poluição dos oceanos por plástico: instrumentos normativos e possíveis sanções para regularização de um país poluidor do meio ambiente marinho, de autoria de Gabriel Araújo Sobreira, vencedor da categoria de Estudante de Especialização

- Litigando a crise climática: análise da aplicação do processo estruturante aos casos brasileiros, de autoria de Juliana Chermont Pessoa Lopes, vencedora da categoria Estudante de Mestrado
- O esverdeamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental: uma tendência brasileira para a implementação do Estado de direito ambiental, de autoria de Fabricio Barbosa Barros, vencedor da categoria Mestre
- Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos: do \*Greening\* ao Reconhecimento dos Direitos Autônomos da Natureza, de autoria de Joana D’Arc Dias Martins, vencedora da categoria Estudantes de Doutorado
- Um novo olhar acerca da capacidade de Estados e Municípios estabelecerem políticas públicas de energia: uma análise da jurisprudência do STF em meio à pandemia, de autoria de Fernando do Rego Barros Filho, vencedor da categoria Doutor

Gostaríamos de parabenizar os vencedores do X Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva pela excelência dos ensaios apresentados. Também nos cabe, nesse momento, agradecer aos membros da comissão julgadora, não apenas pelo tempo que dedicaram à leitura e avaliação de cada um dos ensaios, mas também e, sobretudo, pela dedicação ao projeto. E como fruto desse esforço conjunto, podemos ofertar aos leitores da Editora Instituto O Direito por um Planeta Verde mais esta obra de indiscutível qualidade.

# SUMÁRIO

<b>1. LITIGÂNCIA NO COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL: O CASO WOOD BUFFALO NATIONAL PARK</b> IGOR TOSTES FIOREZZI .....	8
<b>2. A AUSÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO COMBATE À POLUIÇÃO DOS OCEANOS POR PLÁSTICO: INSTRUMENTOS NORMATIVOS E POSSÍVEIS SANÇÕES PARA REGULARIZAÇÃO DE UM PAÍS POLUIDOR DO MEIO AMBIENTE MARINHO</b> GABRIEL ARAÚJO SOBREIRA .....	33
<b>3. LITIGANDO A CRISE CLIMÁTICA: ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURANTE AOS CASOS BRASILEIROS</b> JULIANA CHERMONT PESSOA LOPES.....	61
<b>4. O ESVERDEAMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: UMA TENDÊNCIA BRASILEIRA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL</b> FABRÍCIO BARBOSA BARROS .....	88
<b>5. OPINIÃO CONSULTIVA 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: DO GREENING AO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS AUTÔNOMOS DA NATUREZA</b> JOANA D'ARC DIAS MARTINS.....	111
<b>6. UM NOVO OLHAR ACERCA DA CAPACIDADE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS ESTABELECEM POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENERGIA: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF EM MEIO À PANDEMIA</b> FERNANDO DO REGO BARROS FILHO .....	140



# 1. LITIGÂNCIA NO COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL: O CASO WOOD BUFFALO NATIONAL PARK

LITIGATION IN THE WORLD HERITAGE COMMITTEE: THE WOOD BUFFALO NATION PARK CASE

**IGOR TOSTES FIOREZZI**

*Estudante de graduação da Universidade de São Paulo*

## **Introdução**

Em linhas gerais, o fenômeno da litigância climática está relacionado ao surgimento de ações judiciais e administrativas que trazem questões relacionadas às mudanças climáticas. A doutrina ainda não definiu um conceito único e amplamente aceito para esse fenômeno. Uma possibilidade de definição é apresentada por Markell e Ruhl (2012, p. 27), que o estudaram em 2012. Segundo eles, a litigância pode ser definida como:

Qualquer litígio federal, estadual, tribal ou local, que pode ser administrativo ou judicial, no qual a parte ou o órgão responsável pela decisão levanta, de modo direto e explícito, uma questão de fato ou de direito em relação ao conteúdo ou política de causas e impactos das mudanças climáticas

Embora seja um marco importante na teoria, essa definição de litigância coloca alguns problemas para esse projeto de pesquisa em específico. Isso porque ela traz alguns princípios que dificultam sua aplicação para outros espaços de litigância, que são ainda incipientes.

Dito de outro modo, a definição de Markell e Ruhl torna obrigatório que o fator mudanças climáticas tenha um papel central nas questões analisadas pelo órgão responsável pela decisão, sendo também relevante para a decisão e explicitamente incluída em sua motivação (WILENSKY, 2015, p. 134-135). Essa série de requisitos não

nos parece conveniente para estudar a litigância em jurisdições nas quais ela ainda está principiando, como é o caso do Comitê do Patrimônio Mundial.

No Brasil, a litigância climática ainda é um tema pouco explorado, de modo que faltam publicações acadêmicas brasileiras sobre isso (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019, p. 24). Em uma tentativa de definição, que nos parece mais adequada como ponto de partida para esse estudo, Setzer, Cunha e Fabbri (2019, p. 59, grifos originais) colocam:

O termo *litigância climática* tem sido utilizado para descrever o conjunto de ações judiciais e administrativas envolvendo questões relacionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) (mitigação), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (adaptação), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (perdas e danos) e à gestão dos riscos climáticos (riscos)

A primeira ação judicial sobre esse tema foi colocada em 1990 nos Estados Unidos. Desde então surgiram diversos casos emblemáticos no cenário internacional, como Massachusetts vs. EPA, Urgenda Foundation vs. Governo da Holanda e Leghari vs. República do Paquistão. Em território nacional, o tema das mudanças climáticas ainda é pouco levado às cortes. No Supremo Tribunal Federal (STF) não tramitaram ações tendo esse tema como objeto central. No Superior Tribunal de Justiça (STJ), existem poucos casos (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019).

Um aspecto interessante da litigância climática, destacado por Setzer, Cunha e Fabbri (2019, p. 23), é o de que há na litigância um potencial de uso estratégico. Sendo assim, a litigância climática foi integrada ao espectro da governança climática pela sua capacidade de atrair atenção e pressão pública. Nesse sentido, é possível falar em um potencial estratégico de litígios que envolvem o tema das mudanças climáticas.

Para Nusdeo (2019, p. 148), o litígio estratégico se vale da proposição de casos paradigmáticos objetivando mudanças sociais por meio de formação de precedentes e de provocações a mudanças legislativas ou à criação de políticas públicas. Sendo assim, o litígio estratégico se destina não só ao Poder Judiciário, mas também à sociedade, incluindo gestores, tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas.

Em termos práticos, Nusdeo (2019, p. 152-3) destaca alguns grupos de ações climáticas que detêm potencial estratégico e que seriam capazes de promover avanços nas políticas climáticas. Esses grupos incluem, de modo exemplificativo e

não exclusivo: i) ações contra governos que objetifiquem a criação ou o enrijecimento de regras, de legislação ou de políticas que promovam a redução de gases de efeito estufa; ii) ações que pretendem incluir a variável mudanças climáticas em estudos ambientais e processos de licenciamento e autorização; e iii) ações que visam a criação de nexos de responsabilidade entre causadores de problemas ambientais e suas vítimas.

A pesquisa conduzida neste trabalho teve o seguinte questionamento como pergunta de pesquisa: como o litígio no Comitê do Patrimônio Mundial se articula ao fenômeno da litigância climática? Para tanto, partimos da definição de litigância de Setzer, Cunha e Fabbri citada acima. O objetivo geral da pesquisa foi compreender o processo de litigância no Comitê do Patrimônio Mundial e sua relação com a litigância climática através da metodologia de estudo de caso. A hipótese de pesquisa, como aventada por Nusdeo (2019), é de que a litigância no Comitê do Patrimônio Mundial possui algum potencial estratégico e tenha levado, em alguma medida, a mudanças legislativas, políticas e sociais.

## **1. Metodologia**

### **1.1 Estudo de caso**

Escolheu-se para a pesquisa a metodologia de estudo de caso, como desenvolvida teoricamente por Yin (2003). Para tanto, levou-se em conta alguns estudos de caso que foram realizados sobre o tema por Osofsky (2005, 2006, 2007, 2008), Burns (2009) e Thorson (2009). Yin (2003, p. 32), define estudo de caso como:

Uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos

O estudo de caso mostrou-se mais adequado a essa pesquisa pois é útil à análise de acontecimentos contemporâneos, sem que haja possibilidade de manipulação de comportamentos. Levando em conta o objetivo final do trabalho e a articulação da pesquisa com os outros estudos de caso acima referidos, foi realizado um estudo de caso único e holístico, isto é, direcionado ao estudo de um único caso e à compreensão deste em termos globais, como um todo, sem subunidades de análise. Além disso, é importante notar que a pesquisa foi, ao mesmo tempo, descritiva e

explanatória, seguindo o exemplo dos outros estudos de caso sobre o mesmo tema, acima referidos.

A fim de realizar a tarefa de forma satisfatória, foram adotadas duas precauções metodológicas sugeridas por Yin (2003, p. 59) com a função de aumentar a confiabilidade do estudo. A primeira delas foi a adoção de um Protocolo de Estudo de Caso. O documento trouxe, em síntese, a visão geral do estudo de caso e seus objetivos, a descrição dos procedimentos de acesso a documentos e fontes de informações, os processos de ajuda e orientação, e as questões do estudo (YIN, 2003, p. 89).

A segunda precaução foi a elaboração de um Banco de Dados. Em sua composição, foram selecionados documentos textuais e de vídeo, todos em formato digital, com objetivo de diversificar o tipo de fonte de evidências para o estudo, dentro dos limites colocados para a pesquisa. O resultado foi a organização de 12 Fundos, classificados de acordo com o autor do documento, totalizando 82 documentos.

## **1.2 Elementos do caso**

O primeiro elemento de análise do estudo do caso é o exame do que Osofsky (2005) chama de “geografia dos atores” (*geography of actors*, em inglês). Trata-se de mapear os atores envolvidos, analisando a conexão de cada um com o lugar e o contexto no qual a adjudicação ocorre. Para tanto, é essencial compreender geograficamente cada ator em busca de uma narrativa mais completa do caso, expondo limites e escolhas estratégicas (OSOFSKY, 2005, p. 1804-1805). Parte-se do pressuposto de que as relações socioculturais dos atores moldam as suas ações (OSOFSKY, 2007, p. 221).

O mapeamento dos atores inclui: i) autores, que alegam ser impactados pelas externalidades; ii) réus, que são chamados à responsabilização; e iii) órgãos responsáveis pela decisão, que possuem regras de foro específicas. Ao lado desses, também existem entidades reguladoras, que podem atuar como autoras, pressionando por maior regulamentação, ou como réus, lutando contra os esforços de regulamentar (OSOFSKY, 2005, p. 1805-1807).

O segundo elemento do caso passível de investigação é o que Osofsky (2005) chama de “geografia das reivindicações” (*geography of claims*, em inglês). Esse diagnóstico vai além do detalhamento dos argumentos jurídicos, uma vez que os fatos subjacentes e a aplicação das leis a esses fatos têm suas próprias conexões o

contexto (OSOFKSY, 2005, p. 1808). O mapeamento das reivindicações inclui: i) os fatos que precedem o litígio; ii) o direito material e sua área de aplicação; iii) o direito processual e suas oportunidades para os atores (OSOFKSY, 2005, p. 1812).

## **2. Litigância no Comitê do Patrimônio Mundial**

### **2.1 A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**

Feitas essas considerações metodológicas, cumpre-nos analisar a origem e as bases legais da litigância no Comitê do Patrimônio Mundial, explorando em detalhe os atributos da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial e seus desdobramentos.

Pode-se dizer que um primeiro ímpeto para a criação da Convenção veio dos Estados Unidos, com a Conferência da Casa Branca em 1965, chamada de *World Heritage Trust*, cujo objetivo era estimular a cooperação para a proteção de sítios mundiais importantes para as gerações presentes e futuras (BURNS, 2009, p. 365-366).

Em seguida, em resposta à crescente preocupação em relação aos danos provocados por ações antrópicas em sítios naturais e culturais, foi adotada na Conferência Geral da UNESCO em novembro de 1972, a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, conhecida como Recomendação de Paris, que entrou em vigor no dia 17 de dezembro de 1975 e conta, atualmente, com 193 Estados-Parte.

A Convenção se articula ao redor de dois conceitos principais: patrimônio cultural e patrimônio natural. Essas definições são abordadas nos artigos 1º e 2º, respectivamente. O patrimônio cultural é formado por: i) monumentos; ou ii) conjuntos; ou iii) locais de interesse. O fator determinante para a caracterização desses sítios como bens do patrimônio cultural é que eles apresentem valor universal excepcional (*Outstanding Universal Value* – OUV, em inglês) do ponto de vista da história, da arte, da ciência, da estética, da etnologia ou da antropologia.

No caso do patrimônio natural, faz-se menção a: i) monumentos naturais formados por estruturas biológicas e físicas; ii) formações geológicas e fisiográficas, que sejam o habitat de espécies ameaçadas de extinção; iii) locais de interesses naturais. Para configuração desses sítios como bens do patrimônio cultural, é importante que eles também ostentem um valor universal excepcional (OUV)

do ponto de vista de beleza natural, da estética, da ciência e da conservação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

O mesmo texto traz, nos artigos seguintes, obrigações aos Estados-Parte relacionadas à identificação e valorização desses bens, obrigando cada Estado-Parte à adoção de políticas e serviços de proteção, valorização e conservação dos bens, por meio de medidas jurídicas, administrativas, financeiras e técnicas adequadas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Não obstante a presença de obrigações do ponto de vista interno e individual, o texto da Convenção engaja toda a comunidade internacional em seus artigos 6 e 7. Eles impõem um dever de cooperação para a proteção do patrimônio universal, através da criação de um sistema internacional de assistência para identificação e proteção do patrimônio cultural e natural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

No âmbito executivo, o principal órgão estabelecido pela Convenção é o Comitê do Patrimônio Mundial, composto atualmente por 21 Estados-Parte. Os representantes que formam o Comitê são eleitos pelos Estados-Parte durante a Assembleia Geral. É interessante notar que a representatividade no Comitê deve respeitar a equidade entre diferentes regiões e culturas ao redor do globo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Além dos Estados-Parte da Convenção, são também membros com voto consultivo: o Centro Internacional de Estudos para a Conservação e Restauro de Bens Culturais (Centro de Roma), o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (*International Council of Monuments and Sites* – ICOMOS, em inglês) e a União Internacional para a Conservação da Natureza (*International Union for Conservation of Nature* – IUCN, em inglês).

Cabe ao Comitê a implementação da Convenção, por meio do estabelecimento, atualização e difusão da Lista do Patrimônio Mundial e da Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, bem como pela administração do Fundo do Patrimônio Mundial e pela gestão dos pedidos de assistência internacional.

Quanto à assistência internacional, os pedidos devem ser formulados ao Comitê e ela pode ser realizada por meio de auxílio na elaboração de estudos, pelo fornecimento de mão de obra qualificada, pela capacitação de pessoal, pelo fornecimento de equipamentos ou ainda por meio de empréstimos em dinheiro.

O Fundo do Patrimônio Mundial, estabelecido pelo artigo 15 do texto legal, é administrado a fim de dar suporte econômico a essas atividades (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Para além da assistência internacional, talvez o atributo mais reconhecido da Convenção seja a formação de uma Lista do Patrimônio Mundial. Essa lista tem como objetivo organizar e catalogar os sítios por sua importância cultural ou natural como patrimônio comum de toda a humanidade.

A inscrição dos bens na Lista do Patrimônio Mundial tem como ponto de partida a submissão, por cada Estado-Parte, de um inventário dos bens culturais e naturais presentes em seu território que sejam suscetíveis de serem inscritos. A inscrição de um determinado bem é analisada segundo dez critérios definidos nas Diretrizes Operacionais para a Implementação da Convenção, e só é efetivada com o consentimento do Estado interessado (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2019b)

Cumpra também ao Comitê a definição da Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Essa lista reúne bens da Lista do Patrimônio Mundial que requeiram salvaguarda especial, em função de riscos ou ameaças de desaparecimento. O artigo 11 traz de modo exaustivo as ameaças passíveis de consideração: degradação acelerada, grandes projetos públicos ou privados, desenvolvimento urbano e turístico, mudanças no uso da terra, abandono, conflito armado, alterações de causa desconhecida, calamidades, incêndios, terremotos, deslocamentos de terra, atividade vulcânica, inundações e aumento do nível da água (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

## **2.2 Histórico de casos de litigância no Comitê do Patrimônio Mundial**

O fenômeno da litigância climática no Comitê do Patrimônio Mundial teve origem em novembro de 2004, momento em que organizações não governamentais moveram petições ao Comitê do Patrimônio Mundial exigindo a inclusão da Barreira de Corais de Belize (Belize), do Parque Nacional de Huascarán (Peru) e do Parque Nacional de Sagarmatha (Nepal) na lista do Patrimônio Mundial Ameaçado em razão dos impactos das mudanças climáticas.

Em 2005, um relatório sobre a Grande Barreira de Corais (Austrália) também foi apresentado, trazendo detalhamento sobre as responsabilidades da Austrália em relação à Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural Mais

tarde, em fevereiro de 2006, outra petição similar foi assinada, dessa vez tratando do Parque Internacional da Paz Waterton-Glacier (Estados Unidos e Canadá).

Em relação aos atores dessas cinco petições, nota-se que elas são resultado do trabalho de organizações não governamentais, operando em escala subnacional, nacional e supranacional, com apoio de indivíduos, organizações, universidades e fundações, baseadas nos Estados Unidos e na Europa. O interesse dos autores residia na expectativa de inclusão desses sítios na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, o que lhes garantiria a possibilidade de usufruir de recursos do Fundo do Patrimônio Mundial e de assistência do Comitê do Patrimônio Mundial na elaboração de planos de conservação (OSOFSKY, 2005).

A petição da Barreira de Corais de Belize foi submetida pelo *Belize Institute of Environmental Law and Policy*, uma organização não governamental. Ela foi elaborada com auxílio do Programa Conjunto em Direito Ambiental da Universidade da Florida e Universidade da Costa Rica. O programa americano *E-Law* e o inglês *Climate Justice Programme* advogaram a favor da petição (BURNS, 2009).

A petição do Parque Nacional de Huascarán, no Peru, foi submetida por duas ONGs peruanas e indivíduos afiliados, enquanto a petição do Parque Nacional de Sagarmatha, no Nepal, foi submetida por um grande grupo de ONGs e indivíduos. Entre eles, o *Forum for Protection of Public Interest*, dois cidadãos nepaleses, a *International Public Interest Defenders* e ainda outros indivíduos dos Estados Unidos e da Europa. A petição também teve apoio dos programas *E-Law* e *Climate Justice Programme* (BURNS, 2009).

O relatório sobre a Grande Barreira de Corais da Austrália foi preparado pelo *Sydney Centre for International and Global Law*, que faz parte da Faculdade de Direito da Universidade de Sydney, tendo sido solicitado pelo *Environmental Defender's Office New South Wales* e pela *Greenpeace Australia Pacific* (BURNS, 2009).

Em termos de réus, essas cinco petições não apresentam um responsável específico, embora tenham estabelecido quais atores deveriam estar preferencialmente envolvidos nos litígios. Três das cinco petições em questão tentaram envolver, além do Estado-Parte detentor do bem mundial em litígio, outros Estados-Parte da Convenção. Elas alegaram que os demais Estados-Parte são também obrigados a controlar suas emissões de gases de efeito estufa e, assim, reduzir suas contribuições para o aquecimento global (BURNS, 2009, p, 373).



Outras duas – referentes à Grande Barreira de Corais na Austrália e ao Waterton- Glacier nos E.U.A. e Canadá – focaram no dever do Estado-Parte detentor do bem do patrimônio mundial. No último caso, o argumento foi mais incisivo, exigindo que um eventual programa protetivo trouxesse medidas específicas para redução da emissão de gases dos Estados Unidos, já que esse é um dos países detentores desse bem natural e, ao mesmo tempo, um grande emissor de gases a nível mundial (BURNS, 2009, p. 374).

Em relação aos fatos, duas dessas cinco primeiras petições focaram-se na ameaça de branqueamento de coral devido ao aquecimento global, enquanto as outras três enfatizaram o risco que o derretimento de gelo poderia trazer aos sítios do patrimônio mundial (BURNS, 2009, p. 372). Mais detalhadamente, pode-se dizer que os fatos trazidos pelas petições descrevem danos a um recurso subnacional, regulado por um Estado-Parte da Convenção, que foi designado pelo corpo supranacional do Comitê do Patrimônio Mundial como pertencente à humanidade, sendo a lei aplicável a própria Convenção (OSOFKSY, 2005, p. 1845-1850).

A resposta do Comitê veio na 29ª sessão, em 2005. Negando-se a inscrever os sítios na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, o órgão estabeleceu um grupo de trabalho formado por especialistas para trabalhar em conjunto com autores, outras partes e demais órgãos consultivos a fim de auxiliar as Partes da Convenção a desenvolver medidas adequadas de proteção (BURNS, 2009, p. 375). No mesmo ano, os Estados Unidos, país eleito membro do Comitê em 2005, apresentou um relatório que se opunha às demandas apresentadas pela litigância, questionando a legitimidade e adequação da ação do Comitê (BURNS, 2009, p. 376).

Em 2006, foi organizada uma reunião de especialistas para discutir as estratégias traçadas, focando em ações preventivas e corretivas, como monitoramento e estratégias adaptativas (BURNS, 2009, p. 376-377). Ainda no mesmo ano, em sua 30ª sessão, o Comitê do Patrimônio Mundial endossou a estratégia desenvolvida pelo grupo de especialistas e pediu que os Estados-Parte atuassem no sentido de implementá-la. A estratégia, todavia, aponta um entendimento do Comitê do Patrimônio Mundial de que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas eram as organizações internacionais mais adequadas para endereçar a questão climática, enfatizando a necessidade de uma ação colaborativa (BURNS, 2009, p. 377-378).

### 3. O Caso Wood Buffalo National Park

#### 3.1 Descrição e características do Wood Buffalo National Park

Tendo sido feitas essas breves considerações sobre os primeiros cinco litígios apresentados ao Comitê do Patrimônio Mundial, nos anos 2005 e 2006, viu-se na última década o surgimento de um outro caso expressivo, o do parque canadense *Wood Buffalo National Park*. Pela sua expressividade, tanto em termos de área protegida, quanto em de disponibilidade de documentação, ele foi escolhido como estudo de caso para este trabalho.

O *Wood Buffalo National Park* é um parque nacional no território canadense. Ele se distribui por cerca de 4,5 milhões de hectares ao longo do norte da província de Alberta e do sul dos Territórios do Noroeste, configurando-se como o maior parque nacional canadense e uma das maiores áreas protegidas do mundo.

A nível nacional, foi estabelecido em 1922, por meio do *Forest Reserves and Parks Act*, com objetivo inicial de proteger os últimos rebanhos de bisão-americano. Todavia, na prática, entre 1922 e 1964, o que se viu foi uma grande exploração comercial de seus recursos, incluindo extração de madeira, pesca e produção comercial de carne de bisão. Somente em meados dos anos 1960, com mudanças governamentais, é que se focou na conservação ambiental (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016).

Ao longo do tempo, a área original do parque foi dividida para criação de oito reservas indígenas, cujo tamanho total é da ordem de 6.500 hectares, correspondendo a 0,15% do tamanho do parque. Hoje em dia, o parque é administrado pela *Parks Canada*, agência sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Canadá, embora sua efetiva regulação envolva intercâmbios com uma série de outras agências e serviços governamentais, empresas, organizações da sociedade civil e órgãos de representação dos povos indígenas.

O *Wood Buffalo National Park* faz parte de um grande ecossistema, referido como o *Greater Wood Buffalo National Park Ecosystem*. Esse ecossistema tem como características principais a presença de relevo do tipo carste, de planícies mal drenadas, prados boreais e formações fluviais específicas, incluindo rios, lagos, riachos e charcos. O delta formado pelo encontro dos rios Peace e Athabasca é considerado como a parte mais importante, e também mais vulnerável, no que diz

respeito à regulação hidrológica e aos impactos das mudanças climáticas (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016).

Além de seus atributos naturais, o Parque Wood Buffalo é também um território ocupado por povos indígenas desde tempos imemoriais. Segundo o Departamento Federal de Relações Coroa-Indígenas e Assuntos do Norte do Canadá, esses povos são divididos em três grupos: Primeiras Nações (*First Nations*, em inglês), Inuítes e Métis. Os termos Primeiras Nações e Inuíte são amplamente usados, mas restam indefinidos, enquanto o termo Métis refere-se a um grupo auto identificado diferente dos outros dois (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016, p. 10)<sup>1</sup>. Ao todo, onze grupos<sup>2</sup>, incluindo Métis e Primeiras Nações, habitam áreas dentro ou ao redor do *Wood Buffalo National Park*.

O Parque Wood Buffalo foi inscrito na Lista do Patrimônio Mundial em 1983, atendo a três dos dez critérios presentes nas Diretrizes Operacionais para Implementação da Convenção. Primeiro, de acordo com o critério n.º 7, o sítio possui grande concentração de vida selvagem migratória e detém um delta interior, planícies salinas e relevo de carste. O segundo critério é o de número n.º 9, para o qual o sítio representa o maior e mais completo exemplo do ecossistema das Grandes Planícies e Prados Boreais da América do Norte, além de ser o único local onde a relação predatória entre lobos e bisões-da-floresta permanece imutada ao longo dos tempos. Finalmente, o critério n.º 10 toma em conta o fato de que o sítio é o único hábitat de reprodução para o grou-americano, espécie ameaçada de extinção (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016).

### 3.2 Mikisew Cree First Nation e a petição

Em dezembro de 2014, o grupo *Mikisew Cree First Nation*, um dos agrupamentos indígenas que habitam áreas do parque, elaborou uma petição destinada ao Comitê do Patrimônio Mundial para inclusão do Parque Wood Buffalo na Lista do Patrimônio

---

1 A nomenclatura trazida pelo Departamento é de povos aborígenes, constituído por Primeiras Nações, os Inuítes e Métis. Aqui, optou-se pela utilização dos termos: povos, grupos ou comunidades indígenas, ou Métis e Primeiras Nações. Esses termos são utilizados nos documentos elaborados por esses grupos e acredita-se que eles reflitam melhor sua própria identidade do que a nomenclatura administrativa.

2 Em ordem alfabética, os Métis estão organizados nas comunidades: Fort Chipewyan Métis Local 125, Fort Resolution Métis Council, Fort Smith Métis Council, Hay Rivers Métis Government Council. As Primeiras Nações, em ordem alfabética, são: Athabasca Chipewyan First Nation, Deninu K'ue First Nation, K'at'odeeche First Nation, Little Red River Cree Nation, Mikisew Cree First Nation, Salt River First Nation, Smith's Landing First Nation. Além disso, existem duas cidades principais, Fort Smith e Fort Chipewyan, que também abrigam indivíduos dessas comunidades.

Mundial em Perigo. O grupo *Mikisew Cree First Nation* é composto de 2800 membros, que desenvolvem atividades culturais, sociais, econômicas, políticas e espirituais no delta Peace-Athabasca (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016).

No documento, os autores alegam que o sítio sofre ameaças imediatas que colocam em xeque seu valor universal excepcional. Em primeiro plano, figura a ameaça de construção de usinas hidrelétricas nos rios que cruzam o parque. A isso, somam-se projetos de exploração das areias betuminosas e a consequente construção de barreiras de mineração ao redor do rio Athabasca. O primeiro entre esses projetos foi o *Frontier Oil Sands Mine Project*, proposto pela Teck Resources em 2009 e que não chegou a ser efetivado. No ramo de energia, destaca-se o *Site C Clean Energy Project*, proposto pela BC Hydro e aprovado em outubro de 2014 e, posteriormente, o *Amisk Hydroelectric Project*, proposto pela AHP Development já em 2015 (GOVERNO DO CANADÁ, 2021).

As atividades hidrelétrica e mineradora são realizadas à montante do delta Peace- Athabasca e estão, portanto, fora dos limites de proteção do *Wood Buffalo National Park*. Dela, resultam inúmeros impactos negativos que se concentram sobre o delta, que é considerado como ponto chave para a manutenção do equilíbrio ecológico do parque e, ao mesmo tempo, uma de suas regiões mais vulneráveis.

Entre os impactos, relata-se contaminação da água e do ar, mudança do regime de águas, prejuízos à fauna e risco de rompimento das barreiras construídas como infraestrutura das atividades de exploração de areias betuminosas. Eles, por sua vez, são exacerbados pelos impactos da mudança do clima. O documento aponta que as alterações climáticas impactam negativamente a regulação hídrica do local, influenciando o seu equilíbrio hídrico e a regulação dos fluxos hidrológicos. Não obstante, impactam a flora e a fauna, especificamente o habitat protegido dos bisões-da-floresta e do grou-americano (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2014).

Junta-se a isso a falta de competência da agência responsável, *Parks Canada*, para assegurar a proteção contra as atividades fora dos domínios do parque, incluindo uma falta de capacidade para lidar com as mudanças climáticas. Não obstante, observa-se também a inadequação da legislação e regulação a nível provincial e ainda a redução de legislações protetivas ambientais no nível federal, incluindo mudanças em leis ambientais importantes, como o *Canadian Environmental Assessment Act* e o *Navigable Waters Protection Act*.

O grupo ainda aponta como ameaças ao valor universal excepcional do local a insuficiência do monitoramento dos impactos adversos das atividades à montante das mudanças climáticas, a ausência de uma zona-tampão ao redor do parque, e o descumprimento do Tratado de Direito à Terra firmado com o *Mikisew Cree* para correção de mudanças antrópicas no regime de águas (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2014).

### **3.3 O processo de litigância no Comitê do Patrimônio Mundial**

O Comitê do Patrimônio Mundial se reúne anualmente em sessões para execução das funções a ele delegadas pela Convenção, que foram referidas anteriormente. Entre elas, o órgão deve analisar e investigar o estado de conservação dos valores universais excepcionais de cada sítio protegido. Essas análises servem de embasamento para a emissão de decisões ao final das sessões. Para executá-la, o Comitê se baseia no Relatório do Estado de Conservação (*State of Conservation Report – SOC*, em inglês), que é submetido pelo Estado-Parte de forma individual para cada bem protegido, com periodicidade de dois anos. Ao final das sessões, o Comitê emite uma decisão para cada bem protegido. Essas decisões podem conter um ou mais comandos e refletem a análise sobre o estado de conservação de cada bem.

Em julho de 2015, em sua 39ª sessão, o Comitê do Patrimônio Mundial emitiu um parecer sobre a petição elaborada pelo *Mikisew Cree First Nation*, recebida no ano anterior. Levando em conta as razões apontadas na petição – construção de usinas hidrelétricas, exploração de areias betuminosas, construção de barreiras e impactos das mudanças climáticas –, o órgão reconheceu, em sua análise, que as ameaças advindas das mudanças climáticas não estavam sendo respondidas de modo adequado e que havia uma falta de engajamento das comunidades indígenas na gestão do sítio em questão (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2015).

O Canadá relatou, no Relatório do Estado de Conservação submetido em 2015, a existência de um programa de Monitoramento Ecológico do delta Peace-Athabasca, datado de 2008, que incluía análise dos impactos cumulativos da atividade ao longo do sistema, compreendo os possíveis impactos advindos das mudanças climáticas. O Estado-Parte também indicou a existência de cooperação com o grupo *Mikisew Cree First Nation* em atividades de monitoramento dos níveis de água, do uso da água e das mudanças climáticas, realizadas juntamente com discussões envolvendo outros *stakeholders* sobre as práticas de manejo (PARKS CANADA, 2015).

Em sua decisão, o Comitê decidiu pela não inscrição do *Wood Buffalo National Park* na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. A fim de avaliar melhor o estado de conservação desse sítio, optou-se pelo envio de uma Missão de Monitoramento (*Reactive Monitoring Mission – RMM*, em inglês), realizada pelo Comitê em conjunto com a IUCN. Além disso, o Comitê solicitou ao Estado-Parte a elaboração de uma Avaliação Ambiental Estratégica (*Strategic Environment Assessment – SEA*, em inglês), com objetivo de analisar os impactos cumulativos das atividades ao longo do delta Peace-Athabasca, incluindo impactos das mudanças climáticas. Por fim, o Comitê proibiu o Estado-Parte de tomar qualquer decisão referente a projetos hidrelétricos e de mineração cujos impactos seriam potencialmente irreversíveis (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2015).

Em 2016, ocorreu a Missão de Monitoramento, realizada pelo Comitê do Patrimônio Mundial em parceria com a IUCN. Delegados das duas organizações visitaram o *Wood Buffalo National Park* entre 24 de e 4 de outubro com intuito de verificar seu estado de conservação e o cumprimento dos requisitos para ser incluído na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo.

Entre as principais preocupações, apontadas pelos especialistas durante a visita, estão os impactos antecipados e perceptíveis das mudanças climáticas e a grande vulnerabilidade do delta Peace-Athabasca, que já teria sofrido alterações significativas na sua hidrologia e na sua ecologia (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016, p. 1). Em relação aos impactos perceptíveis, a Missão notou o aquecimento, a seca e a alteração nos regimes de chuva na região do delta (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016, p. 15). Esses, por sua vez, teriam potencial de afetar as comunidades indígenas e as populações de espécies protegidas, como o bisão e o grou-americano, além da flora (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016, p. 36).

Em suas conclusões, a Missão considerou que as mudanças climáticas teriam impactos diretos e duráveis nos valores de conservação do parque, gerando um dever urgente de melhor conhecer e melhor responder aos muitos estressores que afetam o Parque *Wood Buffalo* como um todo e o delta Peace-Athabasca em específico (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016, p. 16).

Como resultado da Missão, foram emitidas 17 recomendações, a serem levadas em conta pelo Canadá e pelo Comitê em suas próximas decisões. Entre elas, figura a Recomendação 3, que trata sobre mudanças climáticas. Ela sugere que o Estado-Parte realize avaliações ambientais de avaliação dos fluxos hídricos e da manutenção do

equilíbrio ecológico do delta Peace-Athabasca, considerando impactos cumulativos e projeções de mudança do clima (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2016).

A 41ª sessão, de 2017, deu prosseguimento à litigância do caso Wood Buffalo no Comitê do Patrimônio Mundial. Em seu Relatório do Estado de Conservação, elaborado para a 41ª sessão, o Estado-Parte reconheceu a vulnerabilidade do *Wood Buffalo National Park* frente aos impactos externos, tanto das mudanças climáticas, quanto dos projetos hidrelétricos e betuminosos situados ao seu redor. Mesmo reconhecendo as deficiências na governança local, o Estado-Parte demonstrou interesse em renovar a sua relação com os povos Métis e Primeiras Nações, através do reconhecimento de direitos, do respeito, da cooperação e da parceria. Mencionou-se também a existência de esforços legislativos internos, no âmbito federal, para introduzir modificações no processo de avaliação de impacto ambiental (PARKS CANADA, 2017).

Em respeito à decisão do Comitê na 39ª sessão, nenhuma decisão irreversível foi tomada em relação a projetos de hidreletricidade e exploração de areias betuminosas com potencial de afetar o sítio protegido. Entretanto, nenhuma medida foi aplicada contra o avanço da construção do *Site C Clean Energy Project*, tendo em vista que esse projeto fora completamente aprovado anteriormente à decisão do Comitê de 2015 (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2017).

Apesar das manifestações do Estado-Parte, o Comitê notificou-o em razão de falhas de comunicação com *stakeholders* e com as comunidades indígenas. Nesse sentido, o Comitê reforçou que a situação do parque exigia reconhecimento da importância do conhecimento tradicional indígena e participação efetiva das Primeiras Nações, dos Métis, da academia e dos atores não governamentais no processo decisório. Também foi constatada a presença de tensões permanentes e problemas de confiança entre povos indígenas, governos subnacionais e setor privado. Por fim, o órgão demonstrou interesse na revisão da legislação federal sobre avaliação de impactos ambientais (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2017).

Como reflexo dessa análise, decidiu-se pela necessidade de elaboração de um Plano de Ação, através de um processo justo, transparente e com envolvimento suficiente de *stakeholders*, incluindo Primeiras Nações e Métis, e que refletisse os resultados da Avaliação Ambiental Estratégica e as recomendações da Missão de Monitoramento. Além disso, ficou decidido que esses documentos formariam um quadro de referência para análise dos impactos cumulativos de todas as futuras

atividades que potencialmente afetem a área do *Wood Buffalo National Park*, incluindo o *Site C Clean Energy Project*, já então em fase inicial de construção (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2017).

A Avaliação Ambiental Estratégica, solicitada em na 39ª sessão, em 2015, foi concluída somente em 2018, após etapas de consultas públicas com especialistas, povos indígenas e ONGs. Elaborada pelo *Independent Environmental Consultants*, um grupo ambientalista independente, contratado pela *Parks Canada*, o documento traz, entre muitas outras questões, a questão das mudanças climáticas e seus impactos no vulnerável delta Peace-Athabasca. Entre eles, cita-se a menor disponibilidade de água e a menor concentração de neves, impactando os tributários do delta e influenciando a qualidade estrutural do gelo na região. Quanto à flora, as principais questões recaem nas ameaças ao habitat do grou-americano. O documento recomendou ação imediata em colaboração com povos indígenas (INDEPENDENT ENVIRONMENTAL CONSULTANTS, 2018, p. 4-38).

O Plano de Ação para o *Wood Buffalo National Park* foi elaborado ao longo dos anos de 2017 e 2018, em colaboração com os governos de Alberta, Colúmbia Britânica, e Territórios do Noroeste, além de povos indígenas e outros *stakeholders*. Para sua realização, houve um aporte inicial de 27,5 milhões de dólares canadenses. O plano contém 142 ações ao todo, organizadas em sete áreas temáticas: i) Parcerias Indígenas; ii) Avaliação Ambiental; iii) Conservação; iv) Avaliação de risco de barragens; v) Vazão ambiental e hidrologia; vi) Monitoramento e Ciência; vii) Vida Selvagem e Habitat. Vale dizer que metade das ações do Plano estão concentradas no tema de vazão ambiental e hidrologia (PARKS CANADA, 2019).

No Plano de Ação, o tema de mudanças climáticas é tratado como uma realidade no sítio protegido e é abordado, primeiramente, no tocante à sua influência para o modo de vida das comunidades que vivem no parque. Na área de avaliação de risco de barragens, o plano prevê que as mudanças climáticas constituam elemento necessário à avaliação de risco dos projetos futuros. A mudança do clima também aparece dentro do objetivo de identificação e criação de modelos de avaliação de vazão ambiental, que devem incluir cenários futuros de mudanças climáticas e devem considerar seus impactos cumulativos (PARKS CANADA, 2019).

Na 43ª sessão, realizada em abril de 2019, o Canadá apresentou os desdobramentos do Plano de Ação e da Avaliação Ambiental Estratégica. Em termos legislativos, o Estado-Parte ressaltou, como conclusão de um processo legislativo



interno iniciado em anos anteriores: a proposição da lei federal Bill C-69. Essa legislação teve como objetivo o fortalecimento do processo de avaliação de impacto para futuros projetos que estejam próximos a parques nacionais (PARKS CANADA, 2019).

Na avaliação do Comitê a realização do Plano de Ação e da Avaliação Ambiental Estratégica foi tida como um maior comprometimento do Estado-Parte perante as decisões do Comitê. Não obstante essas considerações, o órgão avaliou que mais esforços seriam necessários para reverter as tendências negativas observadas (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2019).

Portanto, em sua decisão, o órgão requereu que os resultados da Avaliação sejam considerados em maior grau na tomada de decisões. Ressaltou também que o Plano de Ação e a Avaliação Ambiental Estratégica deveriam ser conectados com modelos adequados de governança e alocação de recursos, incluindo a participação efetiva de povos indígenas e a consideração de seus conhecimentos tradicionais (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2019).

Neste ano de 2021, realizou-se a 44ª sessão do Comitê. Nela, o Canadá noticiou ao Comitê a implementação das ações previstas no Plano de Ação, que incluem parcerias com povos indígenas, melhor avaliação de impactos, políticas de monitoramento e comunicação, e de avaliação do uso da água. Notificou também a criação, pelo Governo de Alberta, de três novos parques provinciais, localizados nas fronteiras do *Wood Buffalo National Park*, aumentando a área de proteção daquele ecossistema. Além disso, relatou a tentativa de elaboração de amplo quadro de avaliação aplicável aos projetos hidrelétricos *Site C Clean Energy Project* e *Amisk Project* (PARKS CANADA, 2020).

Apesar dos avanços, o órgão jurisdicional pontou a necessidade de aplicação de mais recursos para implementação do Plano de Ação, cujo financiamento futuro ainda é incerto. Além disso, foram levantadas questões quanto à governança efetiva do parque, tendo em vista a limitada autoridade da agência *Parks Canada* e falta de sucesso das cooperações por ela iniciadas com as Primeiras Nações e os Métis (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2021).

Contribuíram para a avaliação negativa do Comitê a expansão e a falta de avaliação adequada dos projetos de exploração de areias betuminosas e das barreiras de mineração que suportam essa atividade. Essa situação se complica ainda com os impactos da crise sanitária de 2020, que provocou suspensão das atividades de

monitoramento daquele ano. Tais fatores resultaram na apresentação de um segundo Relatório do Estado de Conservação, elaborado por povos indígenas e organizações não-governamentais, criticando a atuação canadense frente ao parque (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2021).

O reflexo desse quadro é a proposta de decisão do Comitê reconhecendo o declínio do valor universal excepcional do parque. O juízo considera que o sítio se encontra sob ameaças crescentes, o que o torna passível de inscrição na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Decide, então, pela realização de uma nova Missão de Monitoramento para confirmar ou não a necessidade da inscrição (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2021).

O Comitê também exigiu: i) adequado provimento de recursos e mecanismos para coordenação das ações entre governo federal e provinciais; ii) uso de novos e inovadores modelos de governança e manejo; iii) criação de uma zona tampão; iv) adoção de uma parceria efetiva com Primeiras Nações e Métis para governança e manejo do parque; v) realização de estudos para avaliação dos riscos da construção de barreiras de mineração (COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, 2021).

#### **4. Resultados**

Em 21 de junho de 2019, o Canadá adotou o novo *Impact Assessment Act*, que reformou o processo federal de regulação e avaliação de impactos ambientais, revogando o *Canadian Environmental Assessment Act* de 2012. O ato foi proposto pela legislação Bill C-69 em fevereiro de 2018 e sofreu oposição de inúmeros governos provinciais e territoriais, incluindo o Governo da Alberta, tendo sido até confrontado judicialmente sem sucesso (CUSANO et al., 2020).

Em termos gerais, a nova legislação expande os fatores que devem ser levados em conta na avaliação de impacto ambiental. No processo anterior, a decisão sobre determinado projeto era baseada na existência ou não de impactos ambientais adversos e na suas justificadas. Com a nova legislação, os impactos ambientais negativos devem ser justificados com base no interesse público e sua avaliação deve incluir: questões sociais, culturais, econômicas, de saúde, direito de povos indígenas, sustentabilidade do projeto e sua capacidade de contribuir para que o Canadá atinja suas obrigações climáticas (PARLAMENTO DO CANADÁ, 2019).

A *Canadian Environmental Assessment Agency* foi substituída pela *Impact Assessment Agency of Canada* (IAAC, sigla em inglês), agência federal responsável

pela realização desse processo. De forma resumida, o processo começa com o encaminhamento à IAAC da proposta inicial do projeto. Após realização de consulta pública, a agência fornece um resumo com questões e comentários ao projeto. A partir desse documento, o interessado deve, então, providenciar uma descrição detalhada do projeto, incluindo propostas e soluções para as questões levantadas. Nesse contexto, uma das principais mudanças foi a introdução de oportunidades de consulta para povos indígenas, reconhecendo seus direitos, interesses e conhecimento tradicional (CUSANO et al., 2020).

Houve mudança legislativa também no âmbito subnacional, com o *Environmental Assessment Act* da Colúmbia Britânica, de novembro de 2018. Nessa legislação, houve aumento geral da participação de povos indígenas, sobretudo nas fases iniciais, por meio do reconhecimento de seus conhecimentos tradicionais e de seus direitos. Na sessão 25, que trata dos assuntos a serem trazidos na avaliação de impacto ambiental, aparece, de um lado, um dever de consideração da emissão de gases de efeito estufa do projeto; de outro, impõe-se uma análise sobre o potencial do projeto de contribuir para que a província atinja suas obrigações climáticas, assumidas no *Climate Change Accountability Act*, de 2007 (COLÚMBIA BRITÂNICA, 2019).

Além dessas duas mudanças, operou-se também uma revisão ao *Canadian Navigable Waters Act*, ato importante relativo a direitos indígenas. Apesar de não trazer elementos climáticos, a regulação das águas navegáveis é importante para os povos indígenas. Segundo o grupo Mikisew (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018), os seus direitos de navegação estariam sendo afetados pela falta de regulação dos fluxos hídricos, causada pelas atividades à montante do delta e exacerbado pelas mudanças climáticas. A revisão do ato incluiu aumento dos direitos de navegação e considerações sobre o conhecimento tradicional indígena, mas não tratou especificamente de nenhum fator climático (PARLAMENTO DO CANADÁ, 2019).

Em termos de regulação, cumpre destacar que os povos indígenas foram incluídos processos de avaliação de impacto ambiental dos projetos *Amisk Hydroelectric Project* e *Site C Clean Energy Project*.

Além das mudanças legislativas e regulatórias acima expostas, houve também um aumento, ainda que modesto, do número de áreas protegidas. Em 2018, o Governo de Alberta criou três novos parques provinciais, localizados nas fronteiras sul e leste do Wood Buffalo National Park. Além da criação dos novos parques Kazan, Richardson,

Birch River, o parque Birch Mountains também foi expandido. Esse esforço resultou na proteção de mais de 67 mil quilômetros quadrados contíguos de ecossistema boreal (PARKS CANADA, 2018).

## Conclusão

A título de conclusão, pôde-se observar que a proposição da petição do grupo *Mikisew Cree First Nation* referente ao *Wood Buffalo National Park* para o Comitê do Patrimônio Mundial aproveitou a estrutura existente e funcional criada pela Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural para pressionar o governo canadense a adotar uma regulação mais favorável à consideração das mudanças climáticas.

Sendo assim, é possível fazer um paralelo entre esse caso de litigância no Comitê e os casos de litigância climática que demandam a avaliação e a gestão de riscos climáticos, como descritos por Setzer, Cunha e Fabbri (2019). Esse tipo de litígio parece ter como objetivo é vincular um governo nacional a seus compromissos assumidos no âmbito internacional.

Apesar disso, observou-se que, nesse caso, as mudanças climáticas são um tema ainda secundário e incipiente nas decisões do Comitê, o que confirmou, em alguma medida, os exemplos anteriores das cinco primeiras petições ao Comitê propostas a partir de 2005.

Quanto à hipótese de que a litigância no Comitê poderia ter algum estratégico, foi possível observar um impacto regulatório positivo, a partir do reconhecimento de algumas mudanças legislativas e regulatórias subsequentes. No entanto, as mudanças observadas são de difícil mensuração e não parecem ser oriundas somente da ação litigante.

Dois dos impactos regulatórios que talvez estejam, de alguma forma, associados à litigância no Comitê, são as mudanças nas legislações federal e provincial sobre a avaliação de impacto ambiente. O Governo do Canadá, em 2019, promulgou, no âmbito federal, o novo *Impact Assessment Act*. Já o Governo da Colúmbia Britânica promulgou seu *Environmental Assessment Act*, de âmbito provincial, em 2018.

As duas legislações ampliam, de modo geral, a participação de povos indígenas nos processos de avaliação de impacto ambiental, incluindo seu conhecimento tradicional e o respeito a seus direitos. Ademais, o ato federal inclui explicitamente

entre os fatores levados em conta para aprovação de novos projetos, os impactos das mudanças climáticas e das obrigações climáticas assumidas pelo Canadá. No caso do ato provincial, foi introduzida, no processo de avaliação, a necessidade de avaliar a contribuição do projeto avaliado para a consecução das metas de redução de emissões assumidas pela Colúmbia Britânica no *Climate Change Accountability Act*, de 2007.

Apesar dessas mudanças significativas, parece improvável que a litigância do caso *Wood Buffalo National Park* tenha sido o único fator que motivou a adoção dessas legislações. As mudanças talvez tenham refletido um esforço regulatório maior e mais amplo, por parte do Governo canadense e dos governos provinciais, mediante o compromisso assumido no Acordo de Paris, ratificado pelo Parlamento canadense em outubro de 2016.

Além disso, os impactos dessas mudanças legislativas ainda são de difícil compreensão. Como aponta Vieira de Castro (2020), por exemplo, a implementação da legislação federal ainda é incipiente, e depende do estabelecimento de outras medidas e de alguns esclarecimentos. Sendo assim, parece-nos mais adequado dizer que a litigância no Comitê pode ter sido um, dentre muitos outros fatores, que provocaram tal impacto regulatório. Outrossim, é preciso que haja mais desdobramentos para afirmar a dimensão real desse impacto e em se ele se apresentará como sendo mais positivo ou mais negativo.

Não obstante essas mudanças legislativas, foi também possível medir um impacto regulatório secundário, em relação aos mecanismos de governança climática. De maneira geral, é possível ver, a partir do estudo de caso, que a governança da questão climática no caso *Wood Buffalo* parece ter engajado mais atores, através de uma maior participação, sobretudo, de comunidades indígenas e da consideração de seus direitos e interesses.

Nesse ínterim, foi possível ver que essas comunidades participaram não só do litígio no Comitê, mas também foram incluídas e participaram da elaboração de respostas importantes, como a Missão de Monitoramento, a Avaliação de Impacto Ambiental e o Plano de Ação.

Esses grupos também foram incluídos como atores importantes nos novos processos de avaliação ambiental, instaurados tanto pelo *Impact Assessment Act*, de âmbito federal, quanto pelo *Environmental Assessment Act*, de âmbito provincial, e nas novas regras de gestão de águas navegáveis, instauradas pelo *Canadian*

*Navigable Waters Act*, também de âmbito federal. Por fim, a inclusão dos povos indígenas também se deu por meio de sua participação nas avaliações de impacto ambiental dos projetos *Site C Clean Energy Project* e *Amisk Energy Project*.

É igualmente importante notar que esses fatos devem ser compreendidos a partir da ótica de um esforço maior que vem sendo feito pelo Governo canadense, desde o último ano, para implementação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, ratificada pelo país em 2021.

Finalmente, um outro efeito secundário que pode ser apontado foi o aumento razoável do número de parques provinciais, o que resultou em um aumento da área protegida dos ecossistemas boreais do Canadá. Apesar disso, esse esforço também deve ser compreendido dentro das metas da Convenção sobre a Diversidade Biológica. Nessa convenção, em vigor desde 1993, o país tem como um dos objetivos a conservação de pelo menos 17% de suas áreas terrestres e águas até o ano de 2020, por meio da criação de reservas e de áreas de conservação.

Em síntese, o que podemos concluir desse estudo é que a litigância no Comitê do Patrimônio Mundial relaciona-se com o fenômeno da litigância climática por duas razões principais. A um, porque as duas parecem constituir ferramentas importantes na demanda a governos pela gestão de riscos climáticos. A dois, porque ambas podem ser estratégicas, gerando efeitos perceptíveis, tanto na forma de mudanças legislativas, quanto pela melhoria dos mecanismos de governança.

## Referências Bibliográficas

BURNS, W. C. G. *Belt and Suspenders: The World Heritage Convention's Role in Confronting Climate Change*, *Southeastern Environmental Law Journal*, vol. 17.2, 2009, p. 359-396.

CHICHORRO, C. L. C. M. *Terminologia do licenciamento ambiental em português e inglês*. 2016. 173 p. Dissertação (Mestrado em Teorias Linguísticas do Léxico). Instituto de Letras, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/143111>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

COLÚMBIA BRITÂNICA (Província). *Environment Assessment Act*, nov. 2018. Disponível em: <<https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/18051>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL. 39ª sessão. Item 7B of the Provisional Agenda: State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List. Bohn, mai.

2015, 108 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/governingbodies/>>. Acesso em: 14 ago. 2021

COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL. 41<sup>a</sup> sessão. Item 7B of the Provisional Agenda: State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List, jun. 2017, 93 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/governingbodies/>>. Acesso em: 14 ago. 2021

COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL. 43<sup>a</sup> sessão. Item 7B of the Provisional Agenda: State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List, jun. 2019a, 104 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/governingbodies/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL. 44<sup>a</sup> sessão. Item 7B of the Provisional Agenda: State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List, jun. 2021, 208. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/governingbodies/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, 2019b, 177 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/guidelines/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL. *Reactive Monitoring Mission to Wood Buffalo National Park Canada*, 2016, 85 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/>>. Acesso em: 14 ago. 2021

CUSANO et al. Recent legislative and regulatory developments of interest to energy lawyers. *Alberta Law Review*, vol. 58, n. 2, 2020, p. 481-520. Disponível em: <<https://www.albertalawreview.com/index.php/ALR/article/view/2628>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

GOVERNO DO CANADÁ. *Impact Assessment Agency of Canada*. 2021. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency.html>>. Acesso em 14 ago. 2021.

INDEPENDENT ENVIRONMENTAL CONSULTANTS. *Strategic Environmental Assessment of Wood Buffalo National Park World Heritage Site*, 2018, 563p. Disponível em: <<https://www.pc.gc.ca/en/pn-np/nt/woodbuffalo/info/action/strategie-env-assessment>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

MARKELL, D.; RUHL, J. B. An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual. *Florida Law Review*, vol. 64, n. 1, January 2012, p. 15-86.

MIKISEW CREE FIRST NATION. *Petititon to the World Heritage Committee*, 2014, 44 p. Disponível em: <[https://cpawsnab.org/wp-content/uploads/2018/03/Mikisew\\_Petition\\_respecting\\_UNESCO\\_Site\\_256\\_-\\_December\\_8\\_2014.pdf](https://cpawsnab.org/wp-content/uploads/2018/03/Mikisew_Petition_respecting_UNESCO_Site_256_-_December_8_2014.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2021.

MIKISEW CREE FIRST NATION. *Written Brief regarding the Impac Assessment Act (IAA) and the Canadian Navigable Waters Act (CNWA) in Bill C-69, abr.*, 2018, 10 p. Disponível em: <<http://mikisewgir.com/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

NUSDEO, A. M. de O. Litigância e governança climática: possíveis impactos e implicações. In: SETZER, J.; CUNHA, K.; FABBRI, A. B. (org). *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*, 1972, 16 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>>. Acesso em: 13/08/2021.

OSOFSKY, H. M. Climate Change Litigation as Pluralist Legal Dialogue, *Stanford Journal of International Law*, 43, 2007, p. 181-238. HeinOnline.

OSOFSKY, H. M. The Geography of Climate Change Litigation Part II: Narratives of Massachusetts v. EPA, *Chicago Journal of International Law*, vol. 8, no. 2, Winter 2008, p. 573-620. HeinOnline.

OSOFSKY, H. M. The Geography of Climate Change Litigation: Implications for Transnational Regulatory Governance, *Washington University Law Quarterly*, vol. 83, no. 6, 2005, p. 1789-1856. HeinOnline

OSOFSKY, H. M. The Inuit Petition as a Bridge? Beyond Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights, *American Indian Law Review*, vol. 31, n.2, Symposium: Lands, Liberties, and Legacies: Indigenous Peoples and International Law, 2006/2007, p. 675-297.

PARKS CANADA. *Wood Buffalo National Park State of Conservation Report*, 2015, 8 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/256/documents/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

PARKS CANADA. *Wood Buffalo National Park State of Conservation Report*, 2017, 24 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/256/documents/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

PARKS CANADA. *Wood Buffalo National Park State of Conservation Report*, 2018, 208 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/256/documents/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.



PARKS CANADA. *Wood Buffalo National Park State of Conservation Report, 2020*, 37 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/256/documents/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

PARKS CANADA. *Wood Buffalo National Park World Heritage Site Action Plan, 2019*, 96 p. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/256/documents/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

PARLAMENTO DO CANADÁ. *Bill C-69*, jun. 2019. Disponível em: <<https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/c-69/royal-assent>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

SETZER, J.; CUNHA, K.; FABRI, A. B. (org). *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

THORSON, E. J. The World Heritage Convention and Climate Change: The Case for a Climate-Change Mitigation Strategy beyond the Kyoto Protocol. In: BURNS, W. C. G.; OSOFSKY, H. M. *Adjudicating Climate Change: State, National and International Approaches*. Cambridge University Press: São Paulo, 2009.

VIEIRA DE CASTRO, F. Canada's Climate Change Mitigation Commitments and the Role of the Federal Impact Assessment Act. *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 33, ed. 3, ago. 2020. Disponível em: <<https://www.proquest.com/docview/243329438>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

WILENSKY, M. Climate Change in the Courts. An Assessment of Non-U.S. Climate Litigation. *Duke Environmental Law and Policy Forum*, Durham, v. 26, p. 131- 179, 2015.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

## 2. A AUSÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO COMBATE À POLUIÇÃO DOS OCEANOS POR PLÁSTICO: INSTRUMENTOS NORMATIVOS E POSSÍVEIS SANÇÕES PARA REGULARIZAÇÃO DE UM PAÍS POLUIDOR DO MEIO AMBIENTE MARINHO

THE ABSENCE OF BRAZIL'S INTERNATIONAL COOPERATION TO FIGHT AGAINST POLLUTION OF OCEAN BY PLASTIC: REGULATORY INSTRUMENTS AND POSSIBLE SANCTIONS FOR REGULARIZATION OF A COUNTRY POLLUTING THE MARINE ENVIRONMENT

**GABRIEL ARAÚJO SOBREIRA**

*Estudante de Especialização do Curso de Pós-Graduação LatoSensu em Direito Ambiental da Faculdade CERS*

### **Introdução**

O plástico foi um dos materiais que mais impactaram a história da humanidade. Sem ele, as dificuldades para a conservação de alimentos e medicamentos, bem como para a produção de materiais cirúrgicos, tornariam ainda mais críticos diversos momentos pelos quais a humanidade tem passado desde o século XX.

A história do plástico começou com Alexander Parkes que, em 1862, ao buscar uma alternativa à borracha, descobriu um material orgânico derivado da celulose, que recebeu o nome de *parkesina*. Entretanto, seu elevado custo de produção desestimulou os investidores (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2014).

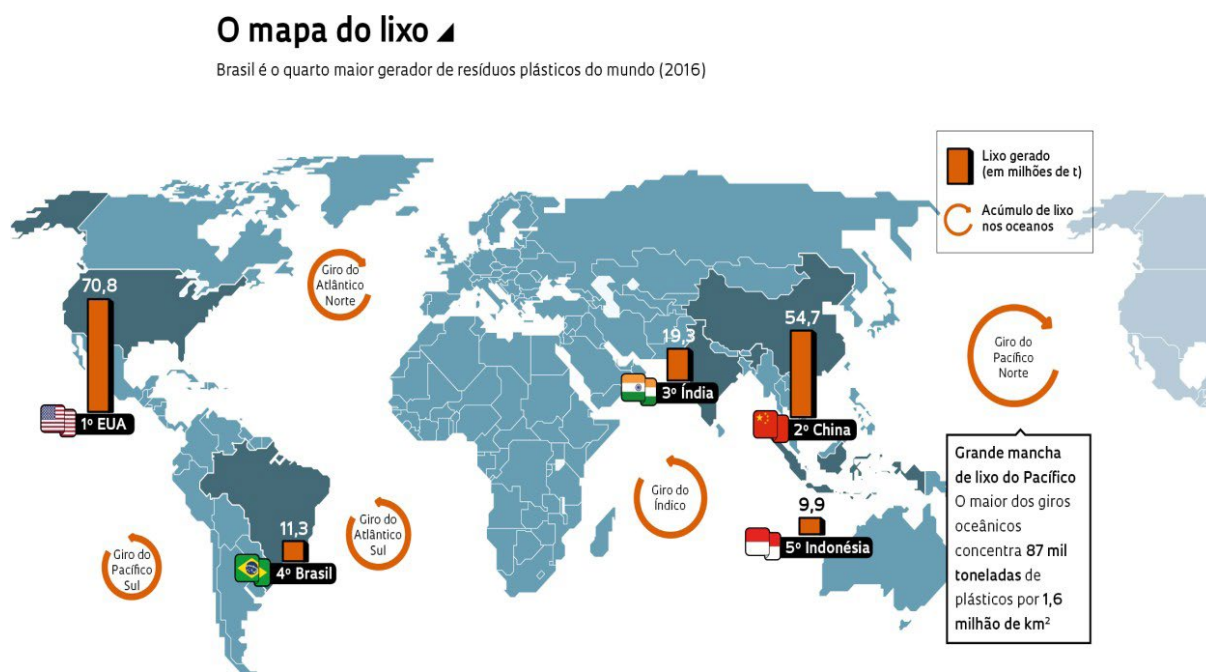
Foi há cerca de 100 anos que Leo Hendrik Baekeland criou a primeira resina totalmente sintética: a *baquelita*. E a ascensão do petróleo barateou e tornou possível produzir uma infinidade de objetos a base de plástico. O custo, a facilidade de produção, a variabilidade de cores e texturas, assim como a resistência estão entre os atributos do material. Contudo, foi sua durabilidade que passou a causar problemas.

Um estudo de 2017 demonstrou que a produção do plástico cresceu a uma taxa duas vezes e meia maior do que o PIB mundial desde a segunda metade do século XX. Hoje, a quantidade acumulada de plástico no mundo é de 8,3 bilhões de toneladas, e cerca de 30% desse total ainda está em uso, a maior parte em sua forma original (CALIXTO, 2017).

A lenta degradação do plástico petroderivado tornou o material numa das grandes fontes poluidoras da atualidade, representando riscos para o meio ambiente e para a saúde pública. O lobby de empresas do setor, a falta de interesse político na causa e a própria tributação do material dificultam uma mudança de cultura comportamental da indústria e da sociedade.

E a maior parte dessa produção, após ser descartada de forma irresponsável, tem escoado para os oceanos e criado os chamados “giros”, que são acumulações de lixo flutuantes: há dois no Pacífico, dois no Atlântico e um no Índico, sendo a do Pacífico Norte o maior (SERAFIM, 2018).

Figura 1 – Padrões de circulação oceânica que causam o acúmulo de lixo (“ilhas de plástico”) e países que mais geram resíduos plásticos.



FONTES: WWF, A PARTIR DE DADOS PRIMÁRIOS DO RELATÓRIO WHAT A WASTE 2.0 DO BANCO MUNDIAL, UNIVERSIDADE HARVARD E THE OCEAN CLEAN UP

Fonte: FAPESP

Em meio à pandemia causada pela COVID 19, discutir as consequências do uso e descarte de máscaras, equipamentos de proteção individual e embalagens tornou-se ainda mais urgente. Em julho de 2020, foi estimado que 129 bilhões de máscaras descartáveis e 68 bilhões de luvas cirúrgicas foram descartadas mensalmente ao redor do mundo (MALLOS, 2020), material este que, por motivos diversos, não será reciclado.

O aumento também foi expressivo no segmento de *delivery*, grande usuário de embalagens plásticas: entre janeiro e maio de 2020, houve um aumento de quase 95% no gasto com aplicativos de entrega comparado a 2019, de acordo com a startup de finanças *Mobilis* (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2020).

Os resíduos à deriva ficam presos ao corpo de animais marinhos, causando lenta asfixia, alterando seu comportamento e até limitando seu crescimento natural: são os efeitos mais conhecidos do emalhe ou enredamento (BRASIL, 2019). Alguns desses objetos são petrechos descartados por embarcações, como redes de pesca, o que deu origem ao termo em inglês *fishghosting*.

Pesquisadores têm verificado, ainda, a frequente ingestão de material plástico por diversas espécies. Dentro do organismo, o plástico pode perfurar os órgãos do sistema digestivo ou se acumular em pedaços menores, comprometendo a absorção de nutrientes pelo animal (DALY, 2019).

E a existência de resíduos em tamanho reduzido leva a outros possíveis prejuízos causado pelo plástico, como a bioacumulação, fenômeno pelo qual uma substância química atinge uma concentração maior nos tecidos de um organismo do que no ambiente ao redor (água, sedimentos, solo e ar), por meio da captação principalmente pela via respiratória e pela dieta (CETESB, c2021).

O plástico funciona como uma verdadeira “esponja” para certas substâncias, dentre as quais mercúrio, cádmio, chumbo, além de poluentes orgânicos persistentes (POP), como pesticidas e herbicidas. Quando animais o ingerem, as substâncias carregadas pelo material são incorporadas aos organismos vivos e se acumulam a cada nível trófico, causando um envenenamento lento e silencioso que, em muitas situações, vitima inclusive o ser humano, consumidor final de muitas cadeias alimentares.

A constatação de micro e nanoplásticos nos oceanos, partículas com menos de 5 milímetros (ECYCLE, c2021) torna a bioacumulação algo ainda mais difícil de mensurar: como impedir que bilhões de pequenas partículas de plástico acumulem substâncias nocivas como as mencionadas? Como calcular o efetivo prejuízo da acumulação para os seres vivos?

Figura 2 - Caranguejo-eremita usa uma peça de plástico como “casa”.



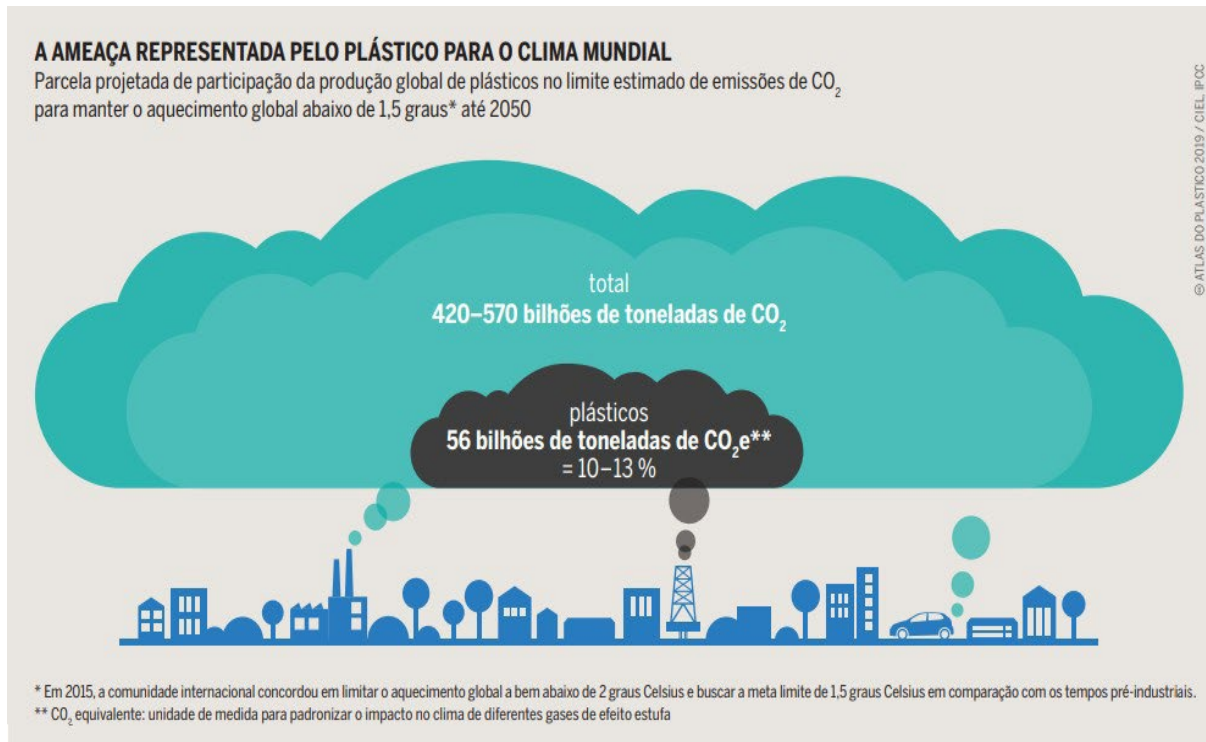
Fonte: IStock

Os possíveis riscos químicos advindos da ingestão de micro e nanoplásticos são preocupações relativamente recentes e que ainda estão sendo investigados, bem como o seu potencial como vetor de transporte de contaminantes antropogênicos, como os já citados poluentes orgânicos persistentes.

Recentemente, foi constatada uma nova “contribuição” do plástico: certas espécies invasoras podem utilizar o plástico flutuante descartado como meio de transporte para diversos locais (PIPKIN, 2018), como o que ocorreu após o tsunami de 2011 no Japão. Gaiolas de moluscos, porções de píeres e embarcações de pesca inteiras foram transportadas pelas águas até a América do Norte (MESQUITA, 2018), um sério risco à biodiversidade dos ecossistemas locais. Tal invasão de espécies exóticas representa o segundo maior desafio para a biodiversidade, segundo a União Internacional para Conservação da Natureza (*idem, ibidem*).

Ainda pouco lembrado entre os prejuízos ambientais causados pelo plástico é o seu potencial para impulsionar o aquecimento global. Os plásticos, juntamente com muitos fertilizantes, agrotóxicos e fibras sintéticas, são petroquímicos, derivados de óleo mineral e gás natural. À medida que a produção de plástico cresce, consolida-se a infraestrutura de combustíveis fósseis com aumento das emissões de gases de efeito estufa decorrentes da exploração, extração, transporte e refino de petróleo, gás e carvão (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2020).

Figura 3 – Contribuição da indústria do plástico para o aquecimento global em toneladas de dióxido de carbono.



Fonte: Atlas do Plástico (Fundação Heinrich Böll)

Os diversos danos causados pelo plástico têm obrigado as nações a (re)pensar suas formas de produção, consumo e descarte dos resíduos, considerando a natureza transfronteiriça dessa nova forma de poluição. E a cooperação internacional tornou-se essencial para tentar impedir a degradação dos ecossistemas marinhos causada pelo material.

### 1. A Agenda 2030 e a carência de esforços empreendidos pelo Brasil no combate ao lixo plástico

Não por acaso, a Organização das Nações Unidas decidiu que entre 2021 e 2030 o mundo viverá a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável. O objetivo é unir as nações em prol da geração e divulgação de conhecimento para defesa dos ecossistemas marinhos (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2021).

O grande propósito da década, na verdade, teve origem ainda em setembro de 2015, com a criação da Agenda 2030, objetivando a construção de “um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, c2021, online).

Foram sugeridos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta.

Especificamente quanto à poluição causada pelo plástico, é possível apontar os ODS 6 (água potável e saneamento) e 12 (consumo e produção responsáveis) como possíveis instigadores de debates sobre o tema, mas foi o ODS 14 (vida na água) que incluiu expressamente o material entre suas metas:

14.1 Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.

14.1.1 Índice de eutrofização das águas costeiras e índice de densidade de detritos plásticos flutuantes (IPEA, 2019, p. 07)

Conforme demonstrado na Figura 1, o Brasil é o quarto maior produtor de plástico no mundo, tendo gerado 11,3 milhões de toneladas em 2016 e reciclado apenas 1,28% desse total (MESQUITA, 2019), o que o torna um dos grandes responsáveis pelo alijamento do material nos oceanos.

À época da criação do Agenda 2030, o Brasil assumiu o compromisso voluntário de materializar os ODS (ONU, 2015), ainda que seu teor não seja juridicamente vinculante: foram criadas plataformas digitais para acompanhamento dos ODS em âmbito nacional, buscando envolver todos os Poderes, instituições, bem como a sociedade civil, e atingir as metas estabelecidas pela Agenda 2030.

A ação governamental pátria, no que tange ao combate à poluição do mar, foi bastante influenciada pela Estratégia de Honolulu, compromisso não vinculante assumido ainda em 2011 durante a 5ª Conferência Internacional de Detritos Marinhos, no Havaí - cidade escolhida justamente pela localização relativamente próxima à Grande Ilha de Plástico no Pacífico (SILVEIRA, 2018).

O documento apresentou a definição de um roteiro de medidas e ações de orientação à sociedade civil, ao poder público e ao setor privado, tendo inclusive trazido a concepção mais abrangente de lixo marinho até aquele momento em documentos internacionais, sendo este:

[...] quaisquer materiais sólidos antropogênicos, sejam eles manufaturados ou processados, independentemente do seu tamanho, que sejam descartados, eliminados ou abandonados no meio ambiente, incluindo todos os materiais despejados no mar, na



praia, ou que seja trazido direta ou indiretamente para o mar por rios, esgotos, águas pluviais ou pelo vento [...] (INSTITUTO ILHABELA SUSTENTÁVEL, 2011, *online*).

Quanto ao lixo plástico, manifestou expressamente: “[...] preocupação diante da crescente presença de lixo plástico no ambiente marinho e confirmou-se a Declaração Global sobre Lixo Marinho das associações de plástico [...]” (INSTITUTO ILHABELA SUSTENTÁVEL, 2011, *online*).

A partir das orientações acima, o Brasil, em novembro daquele ano, realizou o Primeiro Seminário Nacional sobre o Combate ao Lixo no Mar, passando a discutir o combate à poluição marinha dentro do território nacional.

Durante a primeira Conferência das Nações Unidas sobre a Proteção dos Oceanos, realizada em 2017, 193 Estados-membros da ONU elaboraram um documento que especificava alguns objetivos diretamente relacionados ao combate à poluição marinha:

[...] (g) Impulsionar ações para prevenir e reduzir significativamente a poluição de todos os tipos, particularmente de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos, plásticos e microplásticos, poluição nutricional, esgoto não tratado, depósito de resíduos sólidos, substâncias perigosas, poluição de navios e equipamentos pesqueiros perdidos, abandonados ou descartados de qualquer forma, bem como para se abordar, apropriadamente, os impactos adversos de outras atividades humanas no oceano e na vida marinha, como ataques de navios, barulho submarino e espécies exóticas invasoras. (h) Promover a prevenção e minimização do desperdício, desenvolver padrões de consumo e produção sustentáveis, adotar os 3Rs – reduzir, reutilizar e reciclar –, inclusive através do incentivo de soluções voltadas para o mercado a fim de se reduzir a geração de resíduos, do aprimoramento de mecanismos ecológicos de manejo, descarte e reciclagem de resíduos, e do desenvolvimento de alternativas como produtos reutilizáveis, recicláveis ou biodegradáveis em condições naturais. (i) Implementar estratégias robustas e de longo prazo para reduzir o uso de plásticos e microplásticos, particularmente sacolas plásticas e plásticos de uso único, inclusive através de parcerias com partes interessadas em níveis relevantes para abordar sua produção, promoção e uso [...] (FUNVERDE, 2017, *online*).

Em 2018, o Governo Federal lançou uma consulta pública para subsidiar o Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar, e que originou um relatório do processo de obtenção de sugestões e ações (BRASIL, 2019). O detalhado documento se baseou numa pesquisa realizada com 2.853 pessoas em todos os Estados brasileiros quanto

à importância dos oceanos para a coletividade e as percepções individuais dos prejuízos da poluição que atingem os espaços marinhos.

Ainda em setembro de 2019, ocorreu a Semana Mares Limpos da ONU Meio Ambiente, com a promessa de impulsionar ações para conter a maré de plásticos que invade os oceanos (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2019).

Após dois anos de lançamento do referido plano nacional, é possível constatar a superficialidade das ações e dos resultados obtidos até o momento. O governo tem focado na limpeza física das praias (AGÊNCIA BRASIL, 2020), deixando de lado a educação ambiental e o fomento de iniciativas dentro da própria administração pública, como a redução do uso de utensílios plásticos pelas repartições e a efetiva adesão às licitações e contratações públicas sustentáveis.

A limpeza de praias, ainda que relevante para impedir o aumento da quantidade de lixo no mar, deveria ser a última medida a ser buscada, priorizando-se estratégias para mudar o comportamento da população – bem antes dos resíduos chegarem ao mar. Sem uma profunda mudança de cultura comportamental da sociedade, o admirável objetivo do meio ambiente marinho ecologicamente equilibrado incorporado à Agenda 2030 dificilmente será alcançado.

De forma contraditória, uma semana após o lançamento do Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar, o Brasil negou-se a assinar um compromisso para diminuir a produção do plástico de uso único, fomentar pesquisas no sentido de descobrir alternativas ao material e desenvolver estudos científicos para a reciclagem, durante a Quarta Assembleia da ONU para o Meio Ambiente, em Nairobi (ECYCLE, 2019).

O Direito Internacional, por sua vez, possui instrumentos próprios para influenciar e controlar condutas consideradas prejudiciais ao meio ambiente, o que, em meio a um governo com posicionamentos retrógrados em matéria ambiental como o atual, mostra-se imprescindível para o alcance de metas de sustentabilidade, incluindo o combate à poluição dos mares por plásticos, como será demonstrado.

## **2. A importância da inclusão do plástico na Convenção da Basileia**

A Convenção da Basileia, de 1989, trata do controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito, e foi internalizada pelo

Brasil na íntegra por meio do Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993, sendo também regulamentada pela Resolução 452 do CONAMA (IBAMA, 2016).

O documento internacional buscou regular a ordem de movimentações de resíduos entre Estados, priorizando os possíveis impactos ocasionados ao longo dos territórios, nas águas nacionais e internacionais, além de estabelecer mecanismos internacionais de controle desses movimentos, baseados no princípio do consentimento prévio e explícito para a importação, exportação e trânsito de resíduos perigosos (LIMA, 2011).

O plástico era comumente exportado de países desenvolvidos para outros em desenvolvimento, a maioria localizada no sudoeste asiático, de forma irrestrita, sem a necessária permissão dos países que recebem os resíduos. China, Tailândia, Malásia e Índia fizeram pressão para impedir a exportação indiscriminada dos grandes produtores mundiais de lixo, que ainda utilizam os países asiáticos como lixões para seu excesso de produção (MARCONDES, 2019).

Por conta disso, em 2019, o plástico fora incluído na Convenção da Basileia como resíduo perigoso. Desde 2020, os países exportadores passaram a requerer o consentimento das nações importadoras de resíduos para realizar o envio. Assim, o plástico comercializado possui maior pureza, dando aos importadores um recurso de melhor qualidade para reciclar (*idem, ibidem*), uma tentativa de agregar valor ao resíduo.

O grande objetivo da inclusão é estimular a criação de legislações internas regulamentando a reciclagem em locais onde ainda não existe. Os países mais prejudicados pela nova determinação são, curiosamente, os locais onde tem sido desenvolvida e implementada uma política de economia circular mais acertada, como ocorre na União Europeia e em diversos estados norte-americanos.

De fato, existe um esforço por parte de diversas nações no sentido de desenvolver uma economia circular internamente, cujos efeitos reverberam internacionalmente: reduzir a quantidade de plástico sem destinação adequada nos continentes acarretaria a redução do despejo do material em rios e, conseqüentemente, nos oceanos.

Apesar dos aparentes esforços internamente, o Brasil, junto a outros seis países, manifestou-se contrário à inclusão do plástico na convenção. Ainda assim, as nações que não acataram a inclusão do material no documento serão obrigadas, caso

queiram exportar plástico para qualquer outro signatário, a pedir autorização dos governos locais para fazê-lo (*idem, ibdem*).

A falta de comprometimento do governo brasileiro é preocupante do ponto de vista ambiental, e tal postura pode, num futuro não muito distante, gerar consequências negativas diversas para o país. Apresentar-se-ão nos próximos tópicos possíveis medidas, retiradas de instrumentos internacionais, com o objetivo de adequar a conduta brasileira ao combate global do lixo plástico.

### **3. O uso de instrumentos internacionais no combate à poluição dos oceanos por plástico**

A responsabilidade internacional por dano ao meio ambiente, da forma aplicada atualmente, dificilmente prevê consequências diretas para os países signatários em compromissos internacionais, as chamadas cláusulas penais, sendo necessário que o(s) país(es) prejudicado(s) procure(m) meios diversos para resolução do problema e possível responsabilização de quem tenha causado o dano. De forma sintética, podem ser apontadas três convenções cujo teor, em algum nível, aborda o combate à poluição marinha: a Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outras Matérias, de 1972 (LC-72); a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, de 1973 (MARPOL 73/78); e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982 (CNUDM ou Convenção de Montego Bay).

Ocorre que, com relação à poluição causada pelo plástico nos oceanos, os documentos vinculantes produzidos até o momento não trataram expressamente de situações envolvendo a corresponsabilidade por danos causados ao meio ambiente marinho.

É necessário, a partir deste ponto, discutir as possíveis consequências internacionais para o Brasil em se constatando uma reiterada postura do país como poluidor no cenário internacional.

As limitações de exportação do plástico a partir de 2020, da forma prevista no acréscimo da Convenção da Basileia, já fomentarão o combate ao transporte irresponsável do material. Contudo, a dúvida paira em torno de futuros posicionamentos do Brasil com relação aos resíduos plásticos oriundos do território nacional que alcancem águas internacionais, sendo possível utilizar os princípios norteadores do Direito Internacional, bem como instrumentos diversos previstos em

documentos internacionais, para controle e punição de condutas danosas ao meio ambiente.

### **3.1. A natureza *jus cogens* da proteção dos oceanos: a qualidade do meio ambiente marinho ecologicamente equilibrado e o regime comunitário de proteção ao mar**

Como ressalta Silva (2018), a Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano, firmada em 1972, alertou para a necessidade de uma ampla colaboração das nações, considerando a repercussão cada vez maior de problemas ambientais a nível regional e global.

E o Direito Internacional não poderia deixar de acompanhar essa mudança na busca por soluções globais, sendo essencial atualizar e reinterpretar instrumentos jurídicos já reconhecidos para abranger a proteção do meio ambiente, a começar pelas normas de *jus cogens*.

A expressão “imperativa” é a que melhor caracteriza tais normas, cujo objetivo é a proteção dos interesses fundamentais, comunitários e gerais de toda a humanidade, ou valores e interesses vitais para a comunidade internacional:

Em outras palavras, a norma imperativa é aquela cujo respeito reveste uma importância fundamental para a comunidade internacional, implicando portanto uma criação de obrigações *erga omnes*. Portanto o *jus cogens* nos remete a uma idéia de universalidade, que deve ser aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo. (FARIA, 2012, online).

É certo que, certas normas, influenciadas pelo Direito Natural, ultrapassam a esfera da aquiescência pelos sujeitos internacionais, pois intrinsecamente ligadas à própria condição de ser humano. Elas são, portanto, universais, vinculantes e indisponíveis, essenciais à materialização da Justiça em qualquer lugar do globo.

Uma norma dessa natureza poderia, para alguns governos, aparentar uma ameaça à soberania, principalmente considerando as inúmeras diferenças culturais e de padrões civilizatórios. Justamente por isso, como aponta Garcia (2016, online):

A análise do art. 53 do Tratado de Viena permite concluir que ao *jus cogens* foram atribuídos contornos eminentemente subjetivos, já que deve existir o seu reconhecimento pelos Estados. Essa conclusão, aliás, não é afetada pelo fato de a norma *jus cogentis* somente poder ser modificada por outra da “*mesma natureza*”. A preocupação, aqui, não é com a essência da norma, mas tão somente

com o seu processo de surgimento. Apesar disso, não se pode atrair para o *jus cogens* um voluntarismo que não parece se ajustar aos seus objetivos. O reconhecimento exigido não é necessariamente expresso e muito menos unânime, mas, sim, implícito e presumido. Decorre da constante preocupação da comunidade internacional com a preservação de certos interesses, o que termina por atribuir um colorido objetivo ao *jus cogens*, que recebe os influxos do direito costumeiro.

É fato que a maioria das *jus cogens* atualmente presentes no Direito Internacional objetiva à proteção de direitos humanos tradicionalmente reconhecidos, tais como: a autodeterminação dos povos, o direito de legítima defesa, os crimes contra a humanidade, a proibição de uso agressivo da força, bem como de genocídio, de tortura, de escravidão, de pirataria, de discriminação racial, e de hostilidades direcionadas à população civil (*idem, ibidem*).

Seguindo esse raciocínio, existe uma mutabilidade inerente ao próprio conceito de direito humano que, com o passar do tempo, tornou-se mais abrangente para incluir aspectos antes negligenciados ou mesmo desconhecidos pelos povos (*idem, ibidem*). O desenvolvimento científico e moral da humanidade modifica constantemente o padrão do que é considerado suficiente para o pleno desenvolvimento de um ser humano médio.

Por isso, tornou-se evidente que, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, a relevância da proteção do meio ambiente passou a um outro nível de preocupação, quando se percebeu que a qualidade da vida humana no planeta é um direito intrinsecamente ligado à qualidade ambiental, que pode ser prejudicada de inúmeras formas, da poluição ao Ecocídio<sup>3</sup>.

Dessa forma, ataques isolados ou massivos ao meio ambiente afetam, direta ou indiretamente, o equilíbrio da vida (em todas as suas formas) e possibilitariam uma responsabilização por parte dos sujeitos internacionais descumpridores do direito fundamental aqui discutido: o meio ambiente ecologicamente equilibrado. E os oceanos, que cobrem vasta parte do planeta Terra, são ecossistemas essenciais ao pleno desenvolvimento de inúmeras espécies.

É possível, nesse ponto, falar-se num regime comunitário de proteção ao meio ambiente marinho, considerando que a obrigação de preservar possui clara natureza

---

3 Cf. SARLET, Ingo W.; FENTERSEIFER, Tiago, 2020: O Direito Ambiental no limiar de um novo paradigmajurídico ecocêntrico no Antropoceno (Genjurídico)

*erga omnes*: todos os sujeitos internacionais têm a obrigação de empreender esforços na proteção dos oceanos, e o responsável por ilícitos no trato desses ecossistemas deve, conseqüentemente, responder diante de toda a comunidade internacional.

O Instituto de Direito Internacional, em 1997, tratou da responsabilidade internacional por dano ao meio ambiente em 32 artigos, trazendo em seu artigo 7º que os regimes em matéria de meio ambiente devem exigir relação de causalidade entre a atividade empreendida e os danos ocorridos, mas ressaltando que tal exigência não prejudica o estabelecimento de presunções de causalidade relativas às atividades perigosas ou a danos acumulados ou duradouros imputáveis não só a uma entidade, mas a um setor ou tipo de atividade (MACHADO, 2021, p. 431)

E a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas fez constar no Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Ato Internacionalmente Ilícito, de 2001, que

[...] a hipótese de poluição do alto-mar violando o artigo 194 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar: tal poluição pode impactar diretamente sobre um ou vários Estados costeiros cujas praias e mares serão infectados por resíduos tóxicos, sofrendo danos materiais. Independentemente disso, os demais Estados Partes à Convenção devem ser considerados indiretamente lesados pela violação, já que todos prezam pela preservação do meio-ambiente marinho, bem comum de todos os Estados (ANDRADE, 2007, p. 19).

São inúmeros os documentos internacionais, vinculantes ou não, que trouxeram o meio ambiente marinho como direito fundamental a ser protegido, dentre os quais a Declaração de Estocolmo e a CNUDM. A primeira inclui a proteção dos mares em seu Princípio 7:

Princípio 7. Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar. (ONU, 1972, p. 01-03).

No mesmo sentido, Rolim (2014 *apud* NUNES, 2017) esclarece que a CNUDM prevê sete princípios fundamentais, quais sejam: 1) direito de soberania dos Estados sobre seus recursos naturais; 2) proibição da poluição transfronteiriça; 3) prevenção de danos; 4) cooperação internacional; 5) assistência técnica; 6) desenvolvimento sustentável; e 7) responsabilidade internacional do Estado.

O descumprimento por países signatários de qualquer dos princípios estabelecidos pela convenção poderia acionar a responsabilização internacional de quem gera o dano, tendo o documento apresentado, ainda, instrumentos específicos para resolução de conflitos, como será analisado a seguir.

### **3.2. A Convenção de Montego Bay: uma solução “prática” para a defesa dos ecossistemas marinhos**

Na defesa do meio ambiente marinho, podem ser adotadas várias abordagens legais com intuito de reduzir a poluição plástica causada pelos sujeitos internacionais – em especial, pelo Brasil.

Há quem defenda a criação de uma nova norma internacional para impedir, especificamente, o alijamento do plástico nos oceanos, bem como a responsabilização advinda de tal ato. Contudo, ainda que exista um apelo midiático constante, bem como por parte da sociedade civil pelo mundo, a dificuldade para se criar uma norma jurídica vinculante esbarra em já conhecidos desafios: compatibilizar interesses distintos de dezenas de países demanda tempo e discussões entre os envolvidos. Um tempo que a biodiversidade marinha e a saúde pública já não dispõem.

No caso do Brasil (mas não só deste), discutir limitações internacionais buscando a proteção do meio ambiente marinho seria, aos olhos do governo atual, invadir a soberania nacional, como deixou claro ao não aderir à inclusão do plástico na Convenção da Basileia.

Por outro lado, basear-se apenas na jurisprudência internacional de proteção ao meio ambiente para responsabilizar o Brasil (ou qualquer outro país) pela poluição em águas internacionais esbarraria na ausência de coercibilidade jurídica da maior parte das normas existentes – mas não de todas.

Utilizar, então, uma norma já existente no ordenamento jurídico internacional, compatível com o objetivo aqui discutido, parece ser o caminho mais rápido para impedir o descompromisso por parte dos países quanto à proteção dos oceanos.

Desse modo, a Convenção de Montego Bay se apresenta, no momento, como a mais viável para tal controle de conduta: foi o marco mais relevante dentro do Direito do Mar, tem efeito vinculante para os signatários e conseguiu relativo sucesso na aplicação dos dispositivos previstos. Estender a limitação da poluição, nos termos da convenção, à causada pelo plástico é juridicamente viável e necessário.



A referida convenção já fora ratificada e promulgada pelo Brasil (Decreto 99.165/1990), tendo, portanto, conteúdo vinculante para o país – internamente, tem natureza de lei ordinária –, e o eventual descumprimento dos instrumentos previstos tornaria o Brasil responsável por dano internacional aos oceanos.

Como já ressaltado, a convenção não estabeleceu, à época de sua criação, uma corresponsabilidade dos signatários para o dano ambiental causado simultaneamente por vários países.

Ainda assim, utilizando uma interpretação teleológica a partir dos princípios norteadores da Convenção de Montego Bay, bem como as regras gerais no que tange à interpretação, aplicação e sanção por descumprimento de tratados estabelecidas pela Convenção de Viena, de 1969, seria possível responsabilizar o Brasil ou qualquer outra nação pela falta de cooperação internacional no combate à poluição plástica quando qualquer dos sujeitos internacionais signatários se negar a assumir posturas condizentes com a proteção do mar.

A convenção não previu, expressamente, o plástico como resíduo a ser combatido. Ainda assim, é possível considerá-lo como uma das formas de poluição previstas no documento, especificamente dentre os seguintes tipos: 1) de origem terrestre; 2) por alijamento; ou 3) proveniente de embarcações.

Em linhas gerais, como esclarece Martins (2008, p. 267):

[...] a Convenção de Montego Bay classifica seis formas específicas de poluição marinha: i) poluição de origem terrestre, denominada de poluição telúrica (art. 207); ii) poluição proveniente de atividades relativas aos fundos marinhos sob jurisdição nacional (art. 208; 3); iii) poluição proveniente de atividades no leito do mar, nos fundos marinhos, e seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional (espaços esses denominados pela mesma Convenção de Área, cf. art.1o., §1.º, inciso 1) (art.209); iv.) poluição por alijamentos (art. 210); v) poluição proveniente de embarcações (art. 211) e vi) poluição proveniente da atmosfera ou através dela (art. 212) dispondo normas relativas às formas de poluição do meio marinho.

Ou seja, inferir que o plástico é um dos materiais que pode causar os tipos de poluição acima, principalmente por já terem sido constatados diversos prejuízos ao meio ambiente marinho causados pelo material, é consequência lógica dos objetivos protetivos da convenção.

A CNUDM previu os próprios meios de solução de controvérsia quanto à aplicação de suas diretrizes, sendo estes: a) o Tribunal Internacional do Direito do Mar (Anexo VI); b) a Corte Internacional de Justiça; c) tribunal arbitral, conforme o Anexo VII; d) o tribunal arbitral especial, nos termos do Anexo VIII (Artigos 287, § 1 e 288, § 2); e, por fim, e) a Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos do Tribunal Internacional do Direito do Mar (Artigo 287, §§ 1, 2, 5, 6, 7).

O Tribunal Internacional do Direito do Mar é órgão de jurisdição imperativa para os países contratantes da convenção, composto por 21 juízes (autoridades em matéria de Direito do Mar), dispondo de meios processuais próprios para o deslinde de controvérsias que objetivem disciplinar a utilização e delimitação do mar, considerando ser este alvo de disputas entre os povos, além de ser um espaço com biodiversidade essencial para a manutenção das espécies, inclusive a humana. O tribunal possui, ainda, competência consultiva referente a Acordos Internacionais relacionados às finalidades da CNUDM (RANGEL *apud* NUNES, 2017).

A Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos é órgão especial integrante do TIDM e tem como objetivo o deslinde de conflitos relacionados ao mais relevante propósito da Convenção de Montego Bay: a definição da Área Internacional dos Fundos Marinhos e de seus recursos como patrimônio comum da humanidade (EIRIKISSON, 2000 *apud* GADELHA, 200-).

A arbitragem especial é prevista pela convenção em dois momentos: quando a controvérsia tratar de pesca, proteção e preservação do meio marinho ou navegação, incluindo a poluição proveniente embarcações e por alijamento, nos termos do Artigo 1 do Anexo VIII da convenção; ou, tomando como base o Anexo VII, com a submissão mediante notificação escrita à outra parte, com a exposição da pretensão e dos motivos. Novamente, os meios processuais seguiriam o rito estabelecido no TIDM, bem como o direito de apelação, caso as partes assim tenham combinado previamente (NUNES, 2017).

Por fim, seria possível recorrer à própria Corte Internacional de Justiça, principal órgão judiciário da ONU, limitando-se essa via apenas aos Estados integrantes da organização. Ressalte-se que, embora o Tribunal Internacional do Direito do Mar esteja totalmente estruturado e em funcionamento, foram poucos os casos levados à sua jurisdição até o momento. A corte julgou um total de 29 conflitos até a conclusão deste trabalho (ITLOS, c2020), e nenhum tratava especificamente do

plástico como poluente, o que não impede a intervenção do tribunal no futuro para redimir controvérsias tratando da matéria.

Assim, a utilização de tais instrumentos para o controle de condutas do Brasil no futuro mostra-se condizente com os princípios de proteção ao meio ambiente marinho recém explanados e com os objetivos internacionais aos quais o país já manifestou, em governos anteriores, aquiescência. Contudo, a dificuldade de aplicação não se restringe aos princípios e instrumentos, abrangendo as possíveis sanções decorrentes da prática de determinadas condutas pelo país.

#### **4. A perpetuação da inércia estatal no combate à poluição plástica e as possíveis consequências e sanções ao Brasil**

É extremamente complexo aplicar uma sanção internacional a um país, principalmente em se tratando do dano ao meio ambiente aqui discutido. O tipo de poluição analisada neste trabalho não é “simples” como a decorrente do derramamento de óleo por um cargueiro estrangeiro, como ocorre com frequência em águas internacionais.

Difícilmente seria possível rastrear a origem do pedaço de plástico que flutua no meio do Oceano Pacífico. Ainda assim, a partir de tudo que fora exposto, é possível chegar a algumas conclusões.

Se um Estado reiteradamente não se compromete a evitar o alijamento de plástico nos oceanos, evitando sua submissão a acordos multilaterais que objetivem o combate à poluição marinha, depreende-se de sua atitude que pretende continuar poluindo. E a atitude do Brasil em 2019, ao não se comprometer com a inclusão do plástico na Convenção da Basileia, exemplifica perfeitamente essa conduta danosa: o país, quarto maior gerador de resíduos plásticos no mundo, reiterou seu posicionamento no sentido de continuar poluindo.

Ocorre que, como exposto nos tópicos anteriores, o Brasil internalizou a Convenção de Montego Bay no ordenamento jurídico pátrio, sendo os princípios e instrumentos nela previstos vinculantes para o país, independentemente do posicionamento do atual governo ou dos futuros. Ao assumir a posição de poluidor perante o mundo, o país deve ser responsabilizado por seus atos, oportunizando a utilização de sanções já conhecidas pelo Direito Internacional.

A sanção moral para o descumprimento de compromissos internacionais (vinculantes ou não) é, definitivamente, a mais comum. Mas quando o país objeto da desmoralização apenas finge adotar medidas para a regularização ou compensação dos danos – como ocorreu com as queimadas na Amazônia tão denunciadas internacionalmente em 2019/2020 –, esse tipo de punição resta insuficiente para impedir a degradação ou alcançar a efetiva reparação dos danos.

A partir da inércia do país em efetivar as medidas necessárias à redução da poluição, seria possível utilizar outras conhecidas represálias.

No caso aqui discutido, o bloqueio pacífico, configurado no Direito Internacional pela Declaração Relativa ao Direito do Mar, de 1856, e pela Declaração de Londres, de 1909, surge como meio apto a controlar condutas irregulares e tem função de abalar economicamente o sujeito sancionado (VALÉRIO, 2013). Tal sanção exige publicidade pelo(s) sujeito (s) sancionador (es), estabelecendo a extensão do bloqueio e outras determinantes da medida. Não obstante, a proporcionalidade entre a participação na extensão dos danos pelo sancionado e a intensidade da medida deve ser sempre observada e levada em consideração.

Ainda assim, parece ser o embargo, uma espécie de bloqueio econômico, a represália mais eficaz em se tratando de dano ambiental. É conhecida popularmente a ideia de que o Direito Internacional Ambiental não “possui dentes” para lidar com os infratores de normas, e é nesse ponto que a economia pode ser utilizada a favor do meio ambiente.

O embargo é a proibição parcial ou total de comércio e negócios com determinado país. O sujeito sancionador o impõe buscando suscitar resultado de seu interesse e pode ser motivado por razões econômicas, políticas, morais ou ambientais (VALÉRIO, 2013), sendo, portanto, cabível caso o Brasil mantenha uma postura irreduzível de poluidor.

Na prática, tal medida punitiva, bastante utilizada pelos Estados Unidos ao longo da história, por vezes acaba fortalecendo ainda mais o país penalizado, como ocorreu com Cuba e Coreia do Norte, onde, apesar das medidas radicais adotadas contra ambos, os governos se adaptaram ao bloqueio e sobrevivem isolados em seus regimes políticos (JORNAL DCI, 2014).

Mas é necessário ressaltar que o “efeito rebote” das medidas tomadas contra os países acima provavelmente não ocorreria caso o Brasil fosse punido por poluir, em virtude da própria natureza da punição aplicada.

Cuba e Coreia do Norte foram punidas por adotarem regimes ditatoriais e determinadas práticas comerciais restritivas, enquanto que um eventual embargo causado pela postura poluidora do Brasil ocorreria pela violação da qualidade de um bem comum. Enquanto no primeiro caso a sanção foi motivada por posturas políticas e econômicas, no segundo haveria uma real transgressão ao direito ao meio ambiente marinho ecologicamente equilibrado, e afetaria, direta ou indiretamente, a curto ou longo prazo, diversos Estados.

Tudo porque existe um consenso na comunidade internacional de que a proteção do meio ambiente e o estímulo ao desenvolvimento sustentável devem ser prioridades de qualquer nação. Posições retrógradas em matéria ambiental, como as adotadas pelo Brasil atualmente, são hoje minoria, ainda que causem grande impacto internacionalmente.

Não obstante, por ser o embargo econômico uma medida bastante séria do ponto de vista internacional, é possível aplicar sanções econômicas diversas, como o impedimento de futuros acordos multilaterais entre sujeitos internacionais.

Recentemente, alguns países integrantes da União Europeia se insurgiram contra o maior acordo de comércio do bloco com o Mercosul realizado até hoje (STUENKEL, 2019). Após décadas de debates para construção do acordo, países como França e Irlanda têm afirmado que não ratificarão o acordo caso a política ambiental do atual governo brasileiro não mude (O GLOBO, 2019).

É fato notório que a União Europeia tem se empenhado bastante nos últimos anos para normatizar dentro do bloco a limitação de uso do plástico pelos membros integrantes, incentivando cada país a desenvolver políticas públicas internas nesse sentido. Por isso, imaginar uma eventual negativa de ratificação de acordo multilateral no futuro é plenamente possível e condizente com os princípios e instrumentos adotados internacionalmente para proteção dos ecossistemas marinhos, bem como com as novas diretrizes do European Green Deal<sup>4</sup>.

---

4 Cf. TRENNEPOHL, Natascha, 2021. Barreiras de carbono: proteção ambiental ou protecionismo comercial?(JOTA).

É necessário, ainda, fazer uma ressalva quanto às possíveis abordagens a serem utilizadas internacionalmente para influenciar a política interna brasileira.

Em 2019, o professor de Relações Internacionais da Universidade de Harvard, Stephen M. Walt, criou um cenário hipotético onde a devastação da Amazônia pelo próprio governo brasileiro ensejaria a invasão do país por outras nações para proteger o espaço. Especificamente, a pergunta feita foi: *“Os países têm o direito - ou até a obrigação - de intervir numa nação estrangeira para preveni-la de causar dano irreversível e potencialmente catastrófico ao meio ambiente?”* (BBC BRASIL, 2019). O acadêmico utilizou como argumento que a conduta do governo brasileiro, ao representar perigo à própria população, poderia causar uma intervenção humanitária.

Ainda que a soberania de um Estado, após séculos de irredutibilidade no cenário internacional, precise ser relativizada em face de problemas globais, como é o caso da proteção ao meio ambiente marinho, medidas extremas como a hipotetizada pelo acadêmico devem ser evitadas ao máximo pela comunidade internacional.

Tal permissão poderia levar a desmandos por parte de grandes potências econômicas, cujo empenho em defender o meio ambiente se confundiria com interesses escusos puramente exploratórios e econômicos, numa possível manifestação neocolonialista.

A defesa do meio ambiente a nível internacional como direito difuso da humanidade não deve permitir, a priori, irrestritamente qualquer tipo de medida sancionatória. Assim, o uso de bloqueios militares – que geralmente antevêm a guerra –, a invasão de território estrangeiro ou a própria declaração de guerra só devem ser utilizados após o esgotamento de todas as formas diplomáticas e democráticas de resolução de conflitos.

É possível afirmar que, no presente momento, o Brasil ainda não chegou a um ponto tão extremo, sendo possível utilizar medidas menos extremas para regularização de sua conduta perante o resto do mundo, principalmente a partir dos instrumentos previstos na CNUDM.

No mesmo sentido de manutenção da paz e uso de instrumentos diplomáticos para resolução de conflitos, as medidas adotadas internacionalmente devem considerar a participação de cada país na indústria do plástico, conforme análises recentes da quantidade de material produzida. Em observância ao Princípio da Responsabilidade comum, mas diferenciada, é necessário demandar de cada Estado

poluidor (e, eventualmente, aplicar punições) na proporção do dano causado por cada um. E a produção de plástico brasileira, ainda que relevante a nível global, é bastante inferior à dos EUA e da China (Figura 1).

Nessa esteira, mesmo não sendo um instrumento de coerção internacional, a partir dos princípios e instrumentos previstos na Convenção de Montego Bay, seria possível a intervenção do próprio Judiciário brasileiro para garantir uma mudança na postura do Governo Federal, considerando que o documento já fora internalizado pelo país. Um controle vindo de outro Poder Estatal, internamente, reduziria bastante qualquer alegação de ilegitimidade pelo Executivo, obrigando-o a regularizar sua conduta de poluidor do espaço marinho internacional.

### **Conclusão**

A Era do Antropoceno, marcada pela industrialização e descobertas tecnológicas, trouxe diversos desafios para a vida no planeta. O plástico, essencial para que a humanidade tenha superado tantos desafios e cuja produção se intensificou durante o século passado, tem cobrado o verdadeiro preço por sua durabilidade.

Ao invadir os oceanos, o material tem se mostrado um risco direto para o desenvolvimento de diversas espécies, inclusive a humana. Seja fisicamente, preso ao corpo de animais marinhos, ou quimicamente, acumulando substâncias nocivas à saúde, e até como propulsor do aquecimento global.

O oceano, fornecedor de diversos serviços ecossistêmicos (diretos e indiretos) e espaço comunitário, deve ser protegido por todas as nações. Assim, a produção, o uso e o descarte do plástico impõem uma forma de responsabilização compartilhada, mas diferenciada, considerando que certos países contribuem mais para o problema do que outros.

E o Brasil, quarto maior produtor de plástico do mundo, tem adotado diversas posturas retrógradas em matéria ambiental, tornando-se necessário discutir sua responsabilização pelos danos que tem causado aos ecossistemas marinhos.

Ideal seria o uso de meios que dificultem a alegação de soberania ilimitada por parte do país. Para isso, as *jus cogens* surgem como possíveis meios para controle de conduta: oriundas dos costumes adotados pelos países, são valores inerentes às

próprias relações internacionais, e sua imposição independe de existir vinculação formal do país com determinado documento.

Da mesma forma, seria viável o uso de instrumentos previstos em acordos já ratificados pelo Brasil, principalmente os presentes na Convenção de Montego Bay, como o Tribunal Internacional do Direito do Mar, a Corte Internacional de Justiça, o tribunal arbitral, o tribunal arbitral especial e a Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos do Tribunal Internacional do Direito do Mar. Considerando que a norma já fora internalizada pelo país, ela possui natureza vinculante e deve orientar a conduta do atual governo e dos futuros

Supondo que, ainda assim, o Brasil se negasse a respeitar instrumentos já previstos em acordos internacionais internalizados, torna-se necessário pensar na aplicação de sanções diversas, como o bloqueio pacífico, o embargo comercial, ou, decorrente deste último, a negativa de celebração de acordos multilaterais com o Brasil.

É necessário ressaltar, por fim, que a utilização de instrumentos internacionais de controle de conduta não deve ocorrer de forma irresponsável, sendo necessário o uso da gradação de instrumentos e da proporcionalidade entre os meios punitivos e a conduta sancionada.

Métodos que atentem à diplomacia e à democracia, como embargo militar e declaração de guerra, devem ser evitados ao máximo, em respeito à soberania de cada nação e à harmonia das relações internacionais. Medidas extremas, vindas de grandes potências econômicas, possivelmente só confundiriam os nobres objetivos de preservação ambiental do espaço marinho com mero comportamento neocolonialista, impedido não só o combate à poluição dos oceanos, mas o progresso ambiental da humanidade.

## Referências

ANDRADE, Isabela Piacentini de. Responsabilidade internacional do Estado por violação do *jus cogens*. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v. 5, n. 5, p.4-32, jun. 2007.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana**: plano de combate ao lixo no mar. Brasil, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-de-combate-ao-lixo-no-mar-pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.



Brasil não assina acordo internacional para combater lixo plástico. In: **Ecycle**, 22 mai. 2019. Disponível em: <https://www.ecycle.com.br/component/content/article/38-nomundo/7269-brasil-nao-assina-acordo-internacional-para-combater-lixo-plastico.html>. Acesso em: 07 abr. 2021.

CALIXTO, Bruno. Estudo estima quanto plástico já foi produzido no mundo: 8,3 bilhões de toneladas. In: **Época**, 19 jul. 2017. Disponível em: <https://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/07/estudo-estima-quanto-plastico-ja-foi-produzido-no-mundo-83-bilhoes-de-toneladas.html>. Acesso em: 07 abr. 2021.

CETESB. **Poluentes orgânicos persistentes (POPs)**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/centroregional/a-convencao/poluentes-organicos-persistentes-pops/>. Acesso em: 07 abr. 2021.

DALY, Natasha. Por que os animais marinhos comem plástico? In: **National Geographic Brasil**, [Brasil], 05 nov. 2019. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/12/por-que-os-animais-marinhos-comem-plastico>. Acesso em: 07 abr. 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Como surgiu o plástico?** Brasília, 2014. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/infantil/voce-sabia/2014/07/como-surgiu-o-plastico#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20do%20pl%C3%A1stico%20come%C3%A7ou,em%20muitos%20produtos%20na%20C3%A9poca.&text=Esses%20eram%20os%20grandes%20desafios%20para%20se%20fabricar%20uma%20resina%20pl%C3%A1stica>. Acesso em: 07 abr. 2021.

FAPESP. **Planeta plástico**. In: Revista Pesquisa FAPESP, São Paulo, edição 281, jul. 2019. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2019/07/08/planeta-plastico/>. Acesso em: 07 abr. 2021.

FARIA, Matheus Afonso de. A responsabilidade internacional frente às violações de normas imperativas de Direito Internacional. Crítica à falta de penalização ao Estado infrator. In: **Revista Âmbito Jurídico**. São Paulo, 01 jan. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-96/a-responsabilidade-internacional-frente-as-violacoes-de-normas-imperativas-de-direito-internacional-critica-a-falta-de-penalizacao-ao-estado-infrator/>. Acesso em: 08 abr. 2021.

FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL. **Atlas do plástico**. Versão brasileira. Rio de Janeiro, nov. 2020. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/2020-11/Atlas%20do%20Pl%C3%A1stico%20-%20vers%C3%A3o%20digital%20-%2030%20de%20novembro%20de%202020.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

FUNVERDE. **ONU divulga versão em português do documento final da Conferência dos Oceanos**. Maringá, 08 ago. de 2017. Disponível em: <http://www.funverde.org.br/blog/>

onu- divulga-versao-em-portugues-do-documento-final-da-conferencia-dos-oceanos/. Acesso em: 07 abr. 2021.

GADELHA, Marina Motta Benevides. **Câmara de controvérsias dos fundos marinhos: breves linhas delimitadoras**. Coimbra, [200-]. Disponível em: [https://www.academia.edu/23174893/C%C3%82MARA\\_DE\\_CONTROV%C3%89RSIAS\\_DOS\\_FUNDOS\\_MARINHOS\\_breves\\_linhas\\_delimitadoras\\_MARINA\\_MOTTA\\_BENEVIDES\\_GADELHA](https://www.academia.edu/23174893/C%C3%82MARA_DE_CONTROV%C3%89RSIAS_DOS_FUNDOS_MARINHOS_breves_linhas_delimitadoras_MARINA_MOTTA_BENEVIDES_GADELHA). Acesso em: 07 abr. 2021.

GARCIA, Emerson. *Jus cogens e proteção internacional dos direitos humanos*. In: **Revista Direito do Estado**. Salvador, 2016, n. 204. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-garcia/jus-cogens-e-protacao-internacional-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 07 de abr. 2019.

IBAMA. Importação/exportação e trânsito de resíduos - Convenção de Basileia. In: **IBAMA**. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/residuos/importacao-exportacao/convencao-de-basileia-exportacao-e-importacao-de-residuos#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20de%20Basileia%20sobre,22%20de%20mar%C3%A7o%20de%201989.&text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20procura%20coibir%20o,gest%C3%A3o%20ambientalmente%20adequada%20desses%20res%C3%ADuos>. Acesso em: 08 abr. 2021.

INSTITUTO ILHABELA SUSTENTÁVEL. **5ª Conferência Internacional de Detritos Marinhos – o Compromisso de Honolulu**. São Paulo, 12 maio 2011. Disponível em: <https://iis.org.br/opiniao/5o-conferencia-internacional-de-detritos-marinhos-o-compromisso-de-honolulu/>. Acesso em: 09 abr. 2021.

IPEA. Cadernos ODS. ODS 14: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. In: **IPEA**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190711\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_14.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190711_cadernos_ODS_objetivo_14.pdf). Acesso em: 03 abr. 2021.

ITLOS. **List of cases**. Hamburg, c2020. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/cases/list-of-cases/>. Acesso em: 04 abr. 2021.

LIMA, Claudia Ligia Miola. Convenção da Basileia – controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito. In: **Âmbito Jurídico**. São Paulo, 01 maio 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-88/convencao-da-basileia-controle-de-movimentos-transfronteiricos-de-residuos-perigosos-e-seu-deposito/>. Acesso em: 08 abr. 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Coedição Malheiros/Juspodvum, 2020.

MALLOS, Nick. Plastics Epidemic: let's not waste the opportunity to tackle waste. In: **The Hill**. Washington DC, 07 ago. 2020. Disponível em: <https://thehill.com/opinion/energy-environment/506394-plastics-epidemic-lets-not-waste-the-opportunity-to-tackle-waste>. Acesso em: 07 abr. 2021.

MARCONDES, Dal. O mercado de exportação de resíduos plásticos globais pode ser retomado? In: **Envolverde**, São Paulo, 29 out. 2019. Disponível em: <https://envolverde.com.br/o-mercado-de-exportacao-de-residuos-plasticos-globais-pode-ser-retomado/>. Acesso em: 07 abr. 2021.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Direito marítimo internacional: da responsabilidade internacional pelos danos causados ao meio ambiente marinho. In: **Verba Juris**. João Pessoa, v. 7, n. 7, p.257-288, dez. 2008.

MESQUITA, João Lara. Espécies invasoras agora navegam em plástico. In: **Estadão**, São Paulo, 31 de ago. 2018. Mar sem Fim Disponível em: <https://marsemfim.com.br/especies-exoticas-navegam-em-plastico/>. Acesso em: 07 abr. 2021.

MESQUITA, João Lara. Maiores produtores de lixo plástico: Brasil em 4º lugar. Estadão, São Paulo, 10 dez. 2019. In: **Mar Sem Fim**. Disponível em: <https://marsemfim.com.br/maiores-produtores-de-lixo-plastico-brasil-em-4o-lugar/#:-:text=Maiores%20produtores%20de%20lixo%20pl%C3%A1stico%3A%20Brasil%20est%C3%A1%20em%204%C2%BA%20lugar&text=O%20Brasil%20est%C3%A1%20em%204%C2%BA,sobre%20o%20drama%20da%20reciclagem>). Acesso em: 17 abr. 2021.

Microplástico: um dos principais poluentes dos oceanos. In: **Ecycle**, c2021. Disponível em: <https://www.ecycle.com.br/1267-microplastico.html#:~:text=O%20micropl%C3%A1stico%2C%20como%20o%20pr%C3%B3prio,a%20medida%20de%205%20mil%C3%ADmetros>. Acesso em: 07 abr. 2021.

Ministra da França diz que país não assinará acordo UE-Mercosul porque Brasil 'não respeita a Amazônia'. In: **O Globo**, Rio de Janeiro, 08 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/ministra-da-franca-diz-que-pais-nao-assinara-acordo-ue-mercosul-porque-brasil-nao-respeita-amazonia-24003336>. Acesso em: 13 nov. 2019.

NUNES, Wolmer Rogério da Cunha. **A efetividade do direito ambiental internacional na proteção da biodiversidade marinha nas áreas além da jurisdição nacional**. Dissertação (mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/2858/Dissertacao%20Wolmer%20Rog%20a9rio%20da%20Cunha%20Nunes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 nov. 2019.

ONU. Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano. In: **Anais da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 6p., 1972.

Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2167.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2021.

ONU. **Dilma afirma que Brasil está determinado e comprometido com ODS**. ONU news, [Brasil], 27 set. 2015. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2015/09/1525961>. Acesso em: 07 abr. 2021.

Países com embargo e sem seguro. In: **Jornal DCI**, [Brasil], 2014. Disponível em: <https://www.dci.com.br/colunistas/paises-com-embargo-e-sem-seguro-1.419594>. Acesso em: 13 nov. 2019.

PIPKIN, Whitney. Espécies invasoras atravessam os oceanos à boleia do plástico. In: **National Geographic**, [Brasil], 12 set. 2018. Disponível em: <https://www.natgeo.pt/meio-ambiente/2018/09/especies-invasoras-atravessam-os-oceanos-boleia-do-plastico>. Acesso em: 02 abr. 2021.

Plano de combate ao lixo no mar retira 400 toneladas de resíduos. In: **Agência Brasil**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-06/plano-de-combate-ao-lixo-no-mar-retira-400-toneladas-de-residuos>. Acesso em: 07 abr. 2021.

Professor de Harvard considera cenário polêmico: 'quem vai invadir o Brasil para salvar a Amazônia?'. In: **BBC Brasil**, São Paulo, 06 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49253621>. Acesso em: 07 abr. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. In: **Plataforma Agenda 2030**. 2021. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 09 abr. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Semana Mares Limpos mobiliza todo o país com mutirões de limpeza de praia**. 2019. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/press-release/semana-mares-limpos-mobiliza-todo-o-pais-com-mutiroes-de#:~:text=13%20de%20setembro%20de%202019,em%2022%20estados%20do%20Brasil..> Acesso em: 13 abr. 2021.

SERAFIM, Tereza Sofia. A ilha de plástico do Pacífico Norte tem 17 vezes o tamanho de Portugal. In: **Público**, Lisboa, 22 mar. 2018. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/03/22/ciencia/noticia/a-ilha-de-plastico-do-pacifico-norte-tem-17-vezes-o-tamanho-de-portugal-1807660>. Acesso em: 08 abr. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVEIRA, Evanildo da. Mar de Plástico. In: **Terra**, São Paulo, 20 ago. de 2018. Disponível em: <https://www.revistaplaneta.com.br/mar-de-plastico-2/>. Acesso em: 07 abr. 2021.

STUENKEL, Oliver. Política ambiental de Bolsonaro pode queimar acordo Mercosul-União Europeia? In: **El País Brasil**, [Brasil], 12 set. 2019 Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/11/opinion/1568219236\\_285570.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/11/opinion/1568219236_285570.html). Acesso em: 07 abr. 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. ONU dá início à década do oceano. In: **Jornal da USP**. São Paulo, 2021. Disponível em: [https://jornal.usp.br/atualidades/em-2021-tem-inicio-a-decada-do-oceano/#:-:text=A%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%20\(ONU\)%20decidiu%20que%20entre%202021-,Sustent%C3%A1vel%2C%20a%20D%C3%A9cada%20do%20Oceano](https://jornal.usp.br/atualidades/em-2021-tem-inicio-a-decada-do-oceano/#:-:text=A%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%20(ONU)%20decidiu%20que%20entre%202021-,Sustent%C3%A1vel%2C%20a%20D%C3%A9cada%20do%20Oceano). Acesso em: 03 abr. 2021.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumiere. **Sanções econômicas internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

# 3. LITIGANDO A CRISE CLIMÁTICA: ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURANTE AOS CASOS BRASILEIROS

LITIGATING THE CLIMATE CRISIS: ANALYSIS OF THE APPLICATION  
OF THE STRUCTURING PROCESS TO BRAZILIAN CASES

**JULIANA CHERMONT PESSOA LOPES**

*Estudantes de Mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica Do Rio  
(Puc-Rio)*

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho visa trazer uma análise sobre a aplicação do processo estruturante em demandas relacionadas à litigância climática e sobre sua possível efetividade. Deseja-se, a partir disso, demonstrar que o processo estruturante é possivelmente mais efetivo para o tratamento de processos coletivos de matéria ambiental, em detrimento das fórmulas mais tradicionais de resolução de conflitos.

O processo civil “tradicional” tem sua origem na resolução de conflitos individuais, entra autor e réu, a partir de uma lógica “bipolar” e estática da relação jurídica processual (TEMER, 2020, p. 153-177). No entanto, com a evolução das relações jurídicas, constatou-se que esse modelo não se adequava mais à solução de casos que envolvam a coletividade (MOREIRA, 1988, p. 110-123; MOREIRA, 1984, p. 173-192; CABRAL, 2014, p. 201). Com a evolução do direito, foram criadas formas de resolução de conflitos, como as ações coletivas, por exemplo. No entanto, apesar do processo coletivo permitir um tratamento diferenciado aos litígios transindividuais, ele também não escapou à lógica bipolar e estática, agrupando as coletividades como autoras (ou como rés, para os que defendem as ações coletivas passivas) (OSNA, 2017, p. 177-202). Verificou-se, no entanto, que existem tipos de

litígios que não se encaixam nos modelos criados para os processos individuais e coletivos vistos como “bipolares”, normalmente em razão das diversas espécies de interesses e da pluralidade de sujeitos envolvidos, o que reclama maior necessidade de participação e torna as soluções mais complexas. Para Felipe Marçal tais litígios seriam os estruturantes, também chamados de “policêntricos”, “multipolares”, ou “multifocais”, sendo necessário desenvolver um novo modelo de processo que sirva às peculiaridades desses litígios, conforme será exposto a seguir (MARÇAL, 2018, p. 20).

No presente trabalho, partir-se-á da hipótese de que o processo civil tradicional (bipolar e estático) não dá conta de demandas complexas que envolvam múltiplos sujeitos, sobretudo que façam referência a direitos socioambientais. Assim, a hipótese de aplicação do processo estruturante na litigância climática pode vir a auxiliar na implementação da Política Nacional de Mudanças do Clima e no surgimento de efeitos relacionados à mitigação e à adaptação à crise climática.

Partindo desta perspectiva, o presente trabalho divide-se em três capítulos, sendo o primeiro destinado à apresentação do conceito de direito ao clima estável. Serão apresentados os principais conceitos de direito ambiental e a contextualização do clima nestes conceitos, sobretudo no que tange à caracterização do direito ao clima estável.

No segundo capítulo, apresentar-se-á o que seria um problema estrutural e o processo estruturante. Nesse contexto será apresentado o histórico desse tipo de processo, suas características e procedimentos. Em seguida, uma breve apresentação as características de uma decisão estruturante.

Por fim, serão analisadas ações climáticas sob o ponto de vista da lógica do processo estruturante. Será aplicada a hipótese de efetividade do processo estruturante aos litígios climáticos, tendo em vista seu caráter de *super wicked problem*, como será apresentado adiante.

## **1 JURISDIÇÃO AMBIENTAL E O DIREITO AO CLIMA ESTÁVEL**

A litigância climática é fenômeno processual recente e tem como objetivo levar ao judiciário a discussão acerca da adaptação e mitigação das mudanças climáticas nas políticas públicas ambientais. Por já ser um modelo de litigância consolidado tanto internamente, quanto internacionalmente, apresenta-se nesse trabalho uma possibilidade de arcabouço teórico que visa demonstrar estar a temática climática inserida na jurisdição ambiental (SETZER, 2019, p. 11).

Tendo em vista o entendimento de que a matéria climática já está inserida na legislação ambiental brasileira, e que o direito ao clima estável estaria embutido no direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, logo os instrumentos de defesa do meio ambiente devem considerar também questões relacionadas ao clima (MOREIRA et al, 2021, p. 29).

Como disse Herman Benjamin, citado por Michael D. Wilson (Ministro da Suprema Corte do Havai), as mudanças climáticas são “a questão jurídica mais importante que os juízes enfrentam em todo o mundo” (WILSON, 2018, p. 8). Esse enfrentamento dos juízes em relação à crise climática se dá a partir da provocação feita por advogados e pelo Ministério Público que vem trazendo o “clima” como assunto a ser debatido pelo judiciário brasileiro.

Nesse sentido, expor-se-á, em linhas gerais, a fundamentação teórica que justifica a litigância climática no Brasil, a partir de uma interpretação ampla dos conceitos do direito ambiental e do reconhecimento do direito ao clima estável no ordenamento jurídico brasileiro.

### **1.1 Bases jurídicas da tutela climática**

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), elegeu a “ação contra a mudança do clima” (ODS 13) como um dos objetivos a serem alcançados ainda no início desse século. Nessa esteira, o ODS 13 visa a adoção de medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos (PLATAFORMA AGENDA 2030, 2021).

Por se tratar de questão urgente, tendo em vista o cenário de emergência e crise climática mundial, diversos atores têm se mobilizado no enfrentamento ao tema (BRASIL, 2020, p. 28). O Ministério Público Brasileiro, por exemplo, por meio da ABRAMPA, vem se dedicando ao assunto, protagonizando a autoria de ações climáticas e produzindo artigos acadêmicos sobre o assunto (ABRAMPA, 2020).

Considerando que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental – art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CRFB) – vinculado diretamente ao direito à saúde e a uma vida digna (que dirá à própria existência), o direito ao clima estável surge como um dos principais direitos a serem discutidos e perseguidos no século XXI, devendo ser compreendido como um direito humano fundamental de terceira geração/dimensão, ao lado do desenvolvimento, da conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural etc. (STEIGLEDER, 2004, p.



107-108). Ademais, deve ser considerado direito-dever de todos, vinculado à produção e promoção de atividades essenciais à vida, não apenas como uma mera oferta de um serviço ambiental.

No entanto, ao se analisar a política climática brasileira percebe-se um recente retrocesso<sup>5</sup> que levou ao judiciário, sobretudo ao STF, ações climáticas importantes tais como a ADO do Fundo Clima, do Fundo Amazônia, entre outras ações (BRASIL, 2020; SETZER, et al, 2019; MOREIRA et al, 2021, p. 94).

Apesar dos recentes retrocessos, pode-se considerar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como velha garantia constitucional consagrada pelo art. 225 da Constituição e por uma série de normas dispostas na legislação infraconstitucional, mesmo antes de 1988.<sup>6 7</sup> Ao se reconhecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental, surge a obrigação do poder público de garantir a continuidade do equilíbrio ambiental e sua melhoria, conforme consagrado no princípio do “poder-dever” do Estado, implícito no art. 225, cuja intervenção estatal é obrigatória no que tange à defesa do meio ambiente (MOREIRA et al, 2021, p. 94).

Por se tratar de matéria essencialmente complexa e interdisciplinar, o Direito Ambiental Brasileiro conta com uma série de normas que regulamentam os diversos assuntos relacionados ao equilíbrio ecológico. Dentro desse oceano de normas, destaca-se o marco legal que regulamenta a matéria: a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e a Política Nacional de Mudança do Clima (Lei 12.187/09).

---

5 Entende-se por retrocessos na política climática, os retrocessos ambientais vivenciados pelo Brasil na gestão do Governo Bolsonaro entre 2019-2021, sobretudo diante da atual gestão de Ricardo Salles afrente do Ministério do Meio Ambiente. Cita-se aqui o desmonte da política climática, que deu origem às ações climáticas ajuizadas no STF que, conforme relatório do SEEG, “Foi de 9,6% o aumento das emissões brutas de gases de efeito estufa do Brasil no ano de 2019, o primeiro do governo de Jair Bolsonaro. No ano em que o país teve sua governança federal de clima desmontada, com a extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente e o engavetamento dos planos de prevenção e controle do desmatamento (PPCDAm e PPCerrado), o país lançou na atmosfera 2,17 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO<sub>2</sub> e)1, contra 1,98 bilhão em 2018” (SEEG, 2020, p. 4). Tais retrocessos culminaram, inclusive, na denúncia realizada pela ONG Terra de Direitos que levou à 44ª sessão Conselho de Direitos Humanos da ONU um conjunto de denúncias sobre a atuação no Brasil na governança climática. Para mais informações acessar: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/boiada-de-retrocessos-ambientais-do-governo-bolsonaro-e-denunciada-na-onu/23415>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

6 Art. 225, CF/88. 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.

7 Tais como a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), a Resolução CONAMA n. 01/1986, Código Florestal de 1986 (Lei 4.771/65), entre outros

## 1.2 Direito ao clima-estável

Atualmente é impossível negar que o clima do planeta está mudando. Os indicadores vêm sendo apresentados por cientistas respeitados e pelo alto comissariado das Nações Unidas, que vem, desde o Acordo de Paris, se esforçando diplomaticamente para manter o aumento da temperatura da terra no limite de 1,5 graus (IPCC, 2014, p. 151; LEVIN, 2019). As emissões antropogênicas de gases de efeito estufa (GEE), desde a Revolução Industrial (1850), são uma conjunção de fatores (queima de combustível fóssil, desmatamento, atividades industriais e agropecuária) que resultam no aumento da temperatura do planeta<sup>8</sup> (SETZER et al, 2019, p. 43).

No cenário brasileiro, entende-se que o carro chefe para a mitigação das emissões seria o controle do desmatamento, sobretudo na Amazônia. Segundo relatório do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) Brasil, em 2019, o Brasil vivenciou uma elevação de 23% na quantidade de gases de efeito estufa lançados na atmosfera pelo setor de mudança de uso da terra, atingindo a faixa de 968 milhões de tCO<sub>2</sub> – comparados aos 788 milhões lançados em 2018. As mudanças de uso da terra podem ser consideradas as principais responsáveis pelas emissões do País, representando 44% do total de emissões, enquanto a agropecuária representa 28%. Agendas intimamente ligadas, as duas juntas representam 72% das emissões brasileiras (SEEG, 2020, p. 5). O aumento das emissões pode ser considerado também relacionado ao progressivo desmantelamento das políticas de preservação das florestas e de controle do desmatamento (BRASIL, 2020).

Deve-se destacar que o Brasil conta, desde 2009, com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), editada pela Lei 12.187/2009, que apresenta uma das bases jurídicas para a ação climática dentro do território nacional. A PNMC, apesar de já não tão nova, carece de implementação de diversos de seus instrumentos, mas garante um ponto de partida para que se trate do assunto no judiciário. Dentre seus dispositivos, destaca-se o art. 11 que afirma que: “os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima”. Ou seja, toda e qualquer política pública, seja relacionada ao uso dos recursos naturais ou na garantia de direitos humanos, deve se compatibilizar com a PNMC.

---

8 Para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima são Gases de efeito estufa “os constituintes gasosos da atmosfera, naturais e antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha”. (BRASIL, Decreto 2.652/98, art. 1º, V).

Nesse sentido, a litigância climática, enquanto fenômeno global, apresenta-se como uma saída para a compatibilização de políticas públicas ao cenário de urgência que a humanidade enfrenta tendo em vista que esta compreende “o conjunto de ações judiciais (e administrativas) que pretendam exigir o cumprimento do direito fundamental à estabilidade climática, como verdadeiro corolário do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 2020, p. 28).

O direito fundamental à estabilidade climática pode ser compreendido a partir de uma interpretação ampla do conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado, proposto pelo art. 225 da Constituição, já que se entende que a CRFB teve como objetivo instituir o Estado Democrático de Direito voltado essencialmente à garantia de direitos sociais e individuais formadores dos valores de nossa sociedade (BRASIL, 2020, p. 37).

Tais direitos encontram-se consagrados na CRFB através de princípios basilares do Estado Democrático de Direito, dentre eles o princípio da dignidade da pessoa humana instituído pelo art. 1º da Constituição Federal e também consagrado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu preâmbulo. (OHCHR, 1948) Como decorrência da dignidade humana, a Constituição elencou outros direitos e deveres fundamentais, estando entre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB) que se conecta diretamente com o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade (art. 5º, CRFB) e à saúde, à alimentação e à moradia (art. 6º, CRFB).

Entende-se que, para a efetivação dos direitos individuais e sociais (art. 5º, CRFB), necessariamente o indivíduo deve gozar de um ambiente ecologicamente equilibrado proveniente de condições climáticas que viabilizem a manutenção da vida humana. É em decorrência desse raciocínio que se advoga pelo direito à estabilidade climática, tendo em vista que o status oposto provoca uma série de desequilíbrios ambientais que impedem o pleno exercício de todos os modos de vida presentes na terra (BRASIL, 2020, p. 40-44).

Apesar de o direito à estabilidade climática não estar expresso na Constituição, este pode ser deduzido da interpretação ampliada do conceito de meio ambiente trazido pela mesma, como também da interpretação da legislação infraconstitucional como já reconhecido pelo STJ em voto do Min. Herman Benjamin (relator) no REsp 1.782.692/PB que afirmou:

Se vem sendo assim desde o primeiro Código Florestal de 1934, com maior razão continuou a partir do consenso científico sobre o acirramento dos efeitos das mudanças do clima e da consagração expressa do princípio da preservação da integridade climática pela nova codificação, no quadro do regime jurídico de tutela da vegetação nativa do Brasil (Lei 12.651/2012, art. 1º-A, parágrafo único, I).

[...] [grifo nosso]

Em síntese, qualquer ação privada ou estatal, inclusive a judicial, deve levar em conta o conhecimento e as advertências da Ciência sobre as mudanças climáticas e os riscos delas decorrentes, em harmonia com os marcos fundamentais estabelecidos pela Lei 12.187/2009, de maneira a 'compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima' (art. 11).

Tamanha a urgência da matéria, foi elaborada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 233/19 (BRASIL, 2019) por meio da qual se propõe alterar a redação dos artigos 170 e 225 da Constituição Federal. Nesse sentido, o artigo 170<sup>9</sup> passaria a contar com o inciso X cuja redação é "manutenção da estabilidade climática, adotando ações de mitigação da mudança do clima e adaptação de seus efeitos adverso" e o art. 225, § 1º,<sup>10</sup> com o inciso VIII, que prevê, como incumbência do poder público, "adotar ações de mitigação da mudança do clima e adaptação de seus efeitos adversos" (SARLET, 2020)

A argumentação teórica que realiza uma interpretação ampla de conceitos ambientais a partir da lente climática vem sendo utilizada por diversos advogados e pelos Ministérios Públicos Estaduais e Federal na litigância climática brasileira nos últimos anos, conforme apresentado na pesquisa "Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental", realizada pelo Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Antropoceno (JUMA/NIMA/PUC-Rio)<sup>11</sup> (MOREIRA et al, 2021).

9 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

10 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.

11 Grupo de pesquisa "Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno" (JUMA/PUC-Rio), vinculado à Coordenação de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (NIMA-JUR) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Coordenado pela Professora Danielle de Andrade Moreira.

A partir da análise da legislação e jurisprudência brasileira sobre o tema, o JUMA/NIMA/PUC-Rio reconheceu ser possível aplicar os princípios fundamentais do Direito Ambiental à questão climática, estando, assim, a tutela do clima inserida na proteção jurídica do meio ambiente (MOREIRA et al, 2021, p. 91-93).

Dessa forma, conclui-se que sendo a emergência climática uma realidade, e que o Direito é uma das ferramentas de debate e possível solução de conflitos ambientais, entende-se que para se garantir o direito ao clima estável, se faz necessária a interpretação ampla dos conceitos de meio ambiente, à luz da Política Nacional sobre o Clima (PNMC), levando-se o assunto, quando necessário, às cortes brasileiras e à seara administrativa. Uma das ferramentas que podem ser apropriadas para se desenvolver o debate jurídico sobre a crise climática, bem como mitigá-la, são as ações estruturantes, modelos de litigância que vem ganhando cada vez mais adesão e reconhecimento na sua eficácia em lidar com problemas complexos e estruturais.

## 2 PROCESSO ESTRUTURANTE

As bases da teoria do processo estruturante se misturam, como dito por Marco Félix Jobim, com o marco paradigmático representado pelo caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* (JOBIM, 2017, p. 638). Na ocasião, a Suprema Corte estadunidense discutia a constitucionalidade do ingresso de estudantes em escolas públicas a partir do sistema de segregação racial. Entendendo pela possibilidade do ingresso de estudantes negros em uma escola tradicionalmente branca, a Suprema Corte estadunidense promoveu um processo de revisão da política pública educacional do país o que deu origem ao termo *structural reform* (DIDIER; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 2).

A partir de então, passou-se a considerar nos EUA como decisão estrutural (*structural injunction*) o modelo de decisão que buscasse a implementar uma reforma (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição em vias de se concretizar um direito fundamental, implementar uma política pública ou resolver litígios complexos. (DIDIER; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 2). Nesse sentido, para Didier, Zaneti e Alexandria, o processo em que se constrói uma decisão estruturante passa a se chamar de processo estrutural. No entanto, para entender melhor o conceito de processo estrutural (ou estruturante), deve-se primeiro analisar o que seria um problema estrutural (DIDIER; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p.2)

Em termos de Brasil, pode-se citar como um problema estrutural todos aqueles direitos consagrados pela Constituição de 1988 que encontram entraves, sejam políticos ou burocráticos, para a sua realização, onde a realidade de certas políticas públicas no país apresenta um descolamento com a previsão dos direitos propagados pela Constituição Federal.

Para Didier e Zaneti:

Esse Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 45-81).

Poder-se-ia aqui elencar diversas políticas públicas que apresentam esse estado de desconformidade. No entanto, optou-se como objeto do presente artigo as políticas públicas que versam sobre as mudanças climáticas em razão de questões que serão apresentadas mais adiante. No que tange ao conceito de problema estrutural, Didier e Zaneti afirmam que o problema estrutural:

[...] não necessariamente se assenta na noção de ilicitude e, quando eventualmente nela se assenta, não se confunde, ele mesmo, com as situações ilícitas que dela advêm. O seu tratamento não é a partir da noção de ilicitude, muito embora ela possa ocorrer e quase sempre ocorra.” (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 574)

Além disso, os autores afirmam que os problemas estruturais não se restringem àqueles problemas que remontam à jurisdição do direito público ou aos direitos fundamentais e às políticas públicas. Problemas estruturais podem ser identificados também em ações concursais (como por exemplo na falência e recuperação judicial) ou em relação à intervenção judicial na empresa (nos termos do art. 96 da Lei 12.529/2011 que trata do Sistema de Defesa da Concorrência) (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 575).

Para Marcela Ferraro, o fenômeno do processo estruturante, transborda o próprio Judiciário, apresentando-se como uma outra forma de atuação jurisdicional, estruturante, não meramente aplicada ao processo civil clássico, mas concretizando-se em um outro modelo de processo, sem a “esclerose acentuada das ideias tomadas como intocáveis” (FERRARO, 2015, p. 1).

Assim, o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, que visa a discutir um problema estrutural (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 576). Para Didier e Zaneti, a melhor definição para um processo estruturante é aquela que traz um raciocínio tipológico, pois esse tipo de litígio traz características específicas em si.

Pode-se dizer que a inquietação que norteia a propositura de ações estruturantes se baseia na análise de problemas estruturais que marcam instituições, problemas estes que Marcela Ferraro afirma não serem pontuais e nem passageiros, se relacionando com a própria estrutura do sistema, comprometendo seu funcionamento” (FERRARO, 2015, p. 1).

Para o Ministério Público Federal, o conceito de processo estruturante nada mais é que uma solução cunhada academicamente para dar conta de problemas jurídicos complexos. A doutrina teria percebido que o modelo processual civil tradicional é feito para dar conta de problemas “presos no passado, outorgando-lhes, em regra, tutela ressarcitória”.

Dessa forma, pode parecer confusa a ausência de definição fechada do que seriam processos estruturantes, sendo esta ausência proposital, tendo em vista que a doutrina não pretende propor uma definição do que seriam litígios estruturais, apresentando, no entanto, potenciais características, o modo como devem ser compreendidos e no que se afastam dos litígios bipolarizados (FERRARO, 2015, p. 2).

Assim, esse tipo processual estaria caracterizado quando apresentasse: (i) a discussão acerca de um estado de coisas em desconformidade ou um problema estrutural; (ii) a busca pela transição desse estado de desconformidade para o estado ideal, onde a situação de desconformidade é removida mediante uma decisão estruturada (ou escalonada); (iii) o desenvolvimento em um procedimento bifásico que inclua a definição do problema estrutural e que estabeleça o projeto de reestruturação; (iv) o desenvolvimento de um procedimento de caráter flexível, que inclua formas incomuns de intervenção de terceiros, de medidas executivas e de alteração do objeto litigioso e de utilização de mecanismos de cooperação judiciária e (v), por fim, a consensualidade (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 577; BRASIL, 2020, p. 15).

Além das características apresentadas acima, os subscritores destacam a possibilidade de o processo estruturante apresentar atributos como “a multipolaridade, a coletividade e a complexidade”, não sendo, porém, tais atributos, essenciais na caracterização desse tipo de processo (DIDIER, ZANETI, 2020, p. 578).

Além dessas características, compreende-se que a complexidade também pode ser uma característica típica, mas não essencial, desse tipo de processo. Entende-se nesse caso como processo complexo aquele que admite diversas soluções (VITORELLI, 2019, p. 23 e 67). Para Edilson Vitorelli, citado pelos autores, os litígios estruturais estariam classificados como irradiados por envolverem muitas pessoas, afetadas das diversas formas pelo problema. No entanto, para se classificar o processo como estrutural o grau de complexidade não é também fator determinante (DIDIER, ZANETI, 2020, p. 582\_2).

O processo civil tradicional, no dizer de Leo Rosenberg, “pressupõe duas partes, das quais uma solicita tutela jurídica *contra* a outra: o *chamado princípio da dualidade de partes*” (ROSENBERG, 1955, p. 217).<sup>12</sup> No entanto, quando este evolui e passa a tutelar direitos de terceira geração ou difusos, como é o caso do meio ambiente, os litígios passam a não se encaixar nessa forma bipolarizada. Esse desencaixe não se dá somente por estar em jogo um direito coletivo, mas sim por envolver diversos interesses não facilmente detectáveis e conciliáveis (interesse do Estado e dos particulares, por exemplo) que deveriam ser levados em consideração (FERRARO, 2015, p. 7).

Como mencionado anteriormente, o modelo tradicional de ações coletivas, derivadas do processo civil tradicional, parte de uma lógica “bipolar”, entre o causador de um dano ambiental (empresa, Estado ou indivíduo), por exemplo, em contraposição ao polo afetado, seja ele uma comunidade específica ou o próprio meio ambiente ecologicamente equilibrado – tutelados pelo Ministério Público, a Defensoria Pública ou Associação nos termos do Art. 5º da Lei 7.347/1985 – podendo ainda ser o somatório de ambos.<sup>13</sup> Essa lógica “bipolar” vem sendo criticada por processualistas que passam a entender que para a seara da tutela coletiva, tal lógica precisa ser aprimorada em diversos aspectos, mas sobretudo por ser insuficiente para tutelar direitos coletivos e difusos:

---

12 Citação completa e no original: “Todo proceso (con excepción de los procedimientos de interdicción y de editos públicos) presupone *dos partes*, de las cuales la una solicita tutela jurídica *contra* la otra: el llamado *principio de dualidad de partes*”.

13 Art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985: Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.



Quanto a esse repensar, convém dizer que o modelo processual bipolarizado pode, e assim diversos dos problemas apontados ao longo da dissertação, ser considerado insuficiente no próprio campo individual ou mesmo em outras espécies de casos coletivos, ou seja, o processo em geral e a prestação de tutela jurisdicional como um todo também precisam ser aprimorados em vários aspectos, mas estes foram recortados da presente pesquisa (FERRARO, 2015, p. 2).

É nesse sentido que se sugere a aplicação do processo estruturante ao processo coletivo, utilizando-se de seus procedimentos que podem contribuir para a solução desses litígios.

## **2.1 Procedimentos do Processo Estruturante**

É praticamente inviável elencar previamente os procedimentos adequados ao desenvolvimento do processo estruturante, tendo em vista que esses devem ser utilizados caso a caso, pois:

variando o objeto da ação, variam também as adaptações necessárias à proteção do bem da vida. A tutela do direito à saúde, à habitação ou a erradicação do trabalho infantil, por exemplo, exigirá medidas diversas daquelas adotadas para a dessegregação das escolas (VIOLIN, 2019, p. 502-503).

Assim, um dos princípios do processo estruturante seria a “flexibilidade intrínseca” ao procedimento pelo qual se desenvolverá o processo estrutural. Ademais, a consensualidade possui lugar especial nesse modelo processual pois, tendo em vista a disposição de todas as partes em solucionar a questão, procedimentos não convencionais poderão ser aplicados.

Importante destacar que o Código de Processo Civil prevê, desde 2015, os negócios processuais (art. 190) afirmando ser lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

O art. 190 do CPC amplia a possibilidade de alteração e inovação no rito processual, permitindo que sejam firmados negócios processuais atípicos, resguardando ao poder judicial a apreciação da validade do que for convencionado pelas partes. Assim, apesar da impossibilidade de se elencar todos os procedimentos viáveis a serem utilizados no processo estruturante, Didier e Vitorelli apontam algumas possibilidades que visam enriquecer o processo estruturante como um

todo, sendo elas: (i) possibilidade de alteração do objeto da demanda; (ii) abertura do processo à participação de terceiros; (iii) delegação de atividade executiva para entidades de infraestrutura específica (EIE): *Claims Resolution Facilities* e (iv) atipicidade da cooperação judiciária (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 595-604).

Assim, a partir da adoção de tais procedimentos acredita-se que a aplicação do processo estruturante permitiria dar voz aos diversos atores envolvidos em casos complexos ambientais. Esse modelo processual permite ainda que não se fixe um pedido específico da demanda, o que é um ganho para casos climático, por exemplo, tendo em vista que em violações ambientais complexas, descobertas científicas tendem a se apresentar com o tempo, podendo afetar o pedido requerido ou até mesmo torná-lo obsoleto. Esses procedimentos permitem, ainda, que a execução da decisão judicial seja feita sob o acompanhamento de técnicos e de uma equipe multidisciplinar, bem como dá abertura para a cooperação do judiciário na solução do conflito.

## 2.2 Decisões estruturantes

Importante destacar, ainda, a definição de “decisão estruturante”, sendo esta o objetivo imediato dos processos estruturantes. Para Didier e Zaneti a decisão estrutural:

[...] é aquela que partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios) (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 578).

Para os autores esse tipo de decisão possui conteúdo complexo, trabalhando com normas jurídicas de conteúdo aberto, cujo preceito indicaria um resultado a ser alcançado. Assim, a decisão estruturaria um caminho para se alcançar tal resultado. Para os autores, o Supremo Tribunal Federal já proferiu algumas decisões nesse modelo.

Destaca-se entre elas o caso Raposa Serra do Sol, emblemático por diversos motivos, mas que exemplifica a imposição de um regime jurídico de transição entre a situação de desconformidade e o objetivo que visava-se alcançar (BRASIL, 2009).

Tendo em vista a variedade de tipos de litígios estruturais, torna-se praticamente inviável estabelecer um procedimento fixado para o desenvolvimento do processo estrutural. Tal fato se dá, sobretudo, pela natureza extremamente flexível

desse tipo de litígio. Didier e Zaneti afirmam haver uma flexibilidade intrínseca ao processo estruturante que deve ser assegurada pela aplicação do procedimento bifásico e pela aplicação de técnicas processuais flexibilizadoras, tais como: aquelas que atenuam as regras de congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, da ampliação da participação, da atipicidade dos meios de prova, da atipicidade das medidas executivas e da atipicidade dos instrumentos de cooperação judicial (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 585).<sup>14 15 16</sup>

Como demonstrado anteriormente, uma das características do processo estruturante é a busca por uma decisão estruturada (escalonada) que visa a restituir o estado ideal da coisa discutida. No entanto, o direito processual civil se pauta em princípios que possuem sua raiz na tradição bipolar, onde o juiz deve escolher, entre dois extremos, a posição vencedora. Por exemplo, Sérgio Cruz Arenhart apresenta o princípio da demanda que fixa o determinado limite daquilo que o juiz pode conferir a um autor de uma ação (ARENHART, 2013, p. 2). Elencado no art. 492 do CPC, o princípio da demanda afirma ser defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, ou seja, o magistrado só pode julgar dentro dos limites do que é apresentado pela parte autora.<sup>17</sup> No entanto, ao mesmo tempo, é difícil que o autor da ação possa ter exata dimensão daquilo que no futuro será necessário a atender o direito reclamado. (ARENHART, 2013, p. 11). Todavia, na visão da literatura que defende a aplicação do processo estrutural, essa lógica binária de decisão judicial é inútil. Eis porque, se aplicada a casos complexos, ela restringe a visão do magistrado, impedindo uma análise holística e completa do problema e, conseqüentemente, uma decisão adequada à controvérsia (ARENHART, 2013, p. 5).<sup>18</sup>

14 Art. 369, CPC. As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz.

15 Art. 139, IV e art. 536 parágrafo 1 do CPC.

16 Art. 69, CPC. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como (...).

17 Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

18 Quando se trata do assunto da tutela coletiva e dos direitos difusos, a restrição concedida aos limites da sentença é ainda mais grave. Tendo em vista que tais litígios tendem a afetar a seara econômica, política e social, um pedido mal formulado pode causar graves problemas a longo prazo (ARENHART, 2013, p. 5). Traz-se, como exemplo, as já conhecidas liminares de concessão de remédios ou procedimentos de plano de saúde, cujas ações individuais acabam por pesar nos cofres públicos (TAUK, 2019). Ademais, não serão discutidos neste trabalho os limites do ativismo judicial, tendo em vista que se entende que o direito nacional já admite que políticas públicas possam ser controladas pelo judiciário, especialmente se tratarem de direitos fundamentais. Conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos seguintes casos: Pleno. SL 47-AgR/PE. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dje 29.04.10; 1ª Turma. RE 628.159-AgR/MA. Rel. Min. Rosa Weber, Dje 14.08.13; 1ª Turma. AI 810.410-AgR/GO. Rel. Min. Dias Toffoli. Dje 07.08.13; 2ª Turma. RE 700.227-ED/AC. Rel. Min. Carmen Lúcia. Dje 29.05.13; 2ª Turma. RE 563.144-AgR/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dje 15.04.13. Para mais, ver ARENHART, 2013, p. 9.

Para o MPF, no processo estruturante, busca-se migrar de um modelo repressivo de atuação do poder judiciário, para um modelo resolutivo e participativo. Citando Didier e Zaneti, o *Parquet Federal* afirma que no modelo experimentalista de reparação, o qual se busca atingir com a aplicação do processo estruturante, o Juiz abriria mão da sua centralidade no processo. Isso permite a ampla participação de todos os envolvidos, incluindo a sociedade civil, na busca da delimitação de um programa de resolução de conflito, cujo objetivo é a solução consensual, da primazia do julgamento do mérito, da boa-fé processual objetiva e da cooperação (BRASIL, 2020, p. 18; BRASIL, 2020, p. 22).<sup>19</sup>

### 3 LITIGÂNCIA CLIMÁTICA ESTRUTURAL

A crise climática que a humanidade vivencia vem sendo considerada por estudiosos como um *super wicked problem*, tendo em vista sua hipercomplexidade e tendência a se agravar com o passar do tempo (GARRIDO; SYDENSTRICKER, 2021, p. 466).

Para estudiosos, problemas públicos e sociais que desafiam a humanidade com suas interdependências, incertezas e circularidades, são considerados *wicked problems*, como é o caso da AIDS, do sistema de saúde e, no caso dos EUA, o terrorismo (LAZARUS, 2009, p. 8). No entanto, a mudança do clima vem sendo classificada como um *super wicked problem* tendo em vista que suas características problemáticas são extremamente exacerbadas.<sup>20</sup>

Nesse sentido, Lazarus aponta outro problema relacionado à gestão da crise climática, que é a ausência de uma estrutura institucional existente nos governos com a capacidade de desenvolver, implementar e manter as leis necessárias para resolver um problema como este, cujo alcance espacial e temporal é tremendo (LAZARUS, 2009, p. 8). Para Lazarus, nos EUA, por exemplo, a mudança do clima teve seu breve

---

19 Como exemplo de decisões judiciais estruturantes sugere-se a análise da emblemática decisão proferida no caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol em que o STF impôs 19 condições para demarcação de terras indígenas, onde a partir da identificação do problema em torno da demarcação de Terras Indígenas o STF estabeleceu um modelo estado ideal de demarcação e o modo pelo qual esse modelo deve ser implementado (BRASIL, 2009).

20 Lazarus expõe alguns dos motivos dessa classificação: (i) quanto mais tempo é preciso para resolver o problema, mais ele se torna difícil de resolver; (ii) os gases de efeito estufa (GEE) continuam a aumentar exponencialmente; (iii) quanto mais o tempo passa, e as emissões se agravam, são necessárias medidas de reduções de emissões mais severas e com impactos econômicos maiores; (iv) quanto mais a mudança do clima se agrava, mais ela causa impactos econômicos, reduzindo as taxas de crescimento, tornando ainda mais difícil a realização de uma renovação tecnológica necessária (LAZARUS, 2009, p. 8). Ou seja, a mudança do clima é uma grande bola de neve que a humanidade não está dando conta de conter.

“momento legislativo”, no entanto, o problema com esse tipo de “momento” estaria no fato dele ser passageiro (LAZARUS, 2009, p. 1). Nas palavras do autor:

*[...] climate change legislation is especially vulnerable to being unraveled over time for a variety of reasons, but especially because of the extent to which it imposes costs on the short term for the realization of benefits many decades and sometimes centuries later.*  
(LAZARUS, 2009, p. 1)

Apesar de sua afirmação tratar especificamente da regulamentação legislativa do tema, entende-se que esta pode ser aplicada também para a seara judicial. Por ser um tema de difícil compreensão, tendo em vista a expertise necessária para se traduzir conceitos científicos para a linguagem jurídica, o enfrentamento à crise climática requer uma série de transformações sociais, sejam elas a nível macro, no eixo do nosso modelo de produção econômica, sejam no nível micro, por meio da regulamentação de uso e ocupação do solo ou na escolha diária de tecnologias pro-clima. Por essas razões, entende-se, no contexto desse trabalho, que o tema da crise climática é considerado um problema estrutural.

Como apresentado anteriormente, um problema estrutural para ser trabalhado via judiciário requer um procedimento não tão afeto à rotina processual tradicional. Um dos requisitos inerentes ao processo estruturante seria então a flexibilidade do procedimento e das soluções implementadas. No mesmo sentido, Lazarus coloca que a regulamentação em torno das mudanças do clima também precisa incluir um *design* institucional que permita uma maior flexibilidade para a realização de modificações de requisitos legais conforme novas informações surjam (LAZARUS, 2009, p. 5-6). Ou seja, o desenvolvimento de políticas públicas que visem enfrentar a crise climática precisa apresentar um grau de flexibilidade desde a promulgação da sua legislação até a sua discussão no judiciário.

Tendo em vista a gravidade do assunto e a necessidade de se pensar em soluções para o desenho de políticas públicas que venham a agir em face da mitigação e adaptação das mudanças do clima é que se propõe, no bojo deste trabalho, uma litigância climática estrutural. A litigância climática estrutural visa que disputas e modulações judiciais sobre políticas públicas que versem sobre o clima sejam tratadas de uma maneira eficaz e estruturante, tendo em vista a natureza do problema a ser enfrentado.

### 3.1 Litigância Climática

Recentemente, o judiciário vem sendo convocado a se posicionar sobre a aplicação de obrigações relacionadas à mudança do clima. Nesse sentido, a doutrina cunhou o termo “litigância climática” para descrever:

Ações judiciais e administrativas envolvendo questões relacionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) (mitigação, à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (adaptação), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (perdas e danos) e à gestão dos riscos climáticos (riscos) (SETZER; CUNHA, FABBRI et al, 2019, p. 59).

Até 2020, em levantamento feito por Joana Setzer e Rebecca Byrnes, existiam cerca de 1.587 ações de litigância climática no mundo (SETZER; BYRNES, 2020). Só no Brasil, o ano de 2020 foi marcado por uma série de ações climáticas destacando-se, entre elas, as ADOs do Fundo Amazônia e do Fundo Clima e a ADPF 760.<sup>21</sup> Para Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Fabri, o resultado positivo da propositura dessas ações climáticas em todo mundo desagua na opinião pública que tem forçado avanços de governança em níveis locais, regionais e internacionais (SETZER; CUNHA, FABBRI et al, 2019, p. 60).

Em 2020, o Ministro Barroso, comovido pela importância da matéria, chamou uma audiência pública para discutir a pauta climática na ocasião da propositura da ADO do Fundo Clima, que veio a ser convertida em ADPF (CONSULTOR JURÍDICO, 2020).

Em pesquisa realizada pelo JUMA/NIMA/PUC-Rio, cujo objetivo foi a reunião de argumentos jurídicos em defesa da consideração da variável climática no licenciamento ambiental, foi realizado levantamento e análise de casos judiciais brasileiros (STJ, STF e outros casos-referência) relevantes para a construção da tese sobre a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Apesar desta pesquisa ter enfoque em casos relativos ao tema do licenciamento ambiental e da mudança do clima, os casos-referência analisados pelo grupo representam uma amostra de ações climáticas brasileiras<sup>22</sup> (MOREIRA et al, 2021, p. 75).

21 A ADPF 760 tem como objeto a execução efetiva da política pública para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (“PPCDAm”), de modo a viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil.

22 Para a pesquisa de jurisprudência realizada pelo JUMA/NIMA/PUC-Rio, foram analisados casos-referência paradigmáticos no contexto da litigância ambiental e climática brasileira ainda pendentes de julgamento ou já concluídos, como também jurisprudência do STJ e STF (MOREIRA et al, 2021, p. 75).

É nesse sentido que, a partir da pesquisa apresentada pelo JUMA/NIMA/PUC-Rio, serão analisados dois casos que versam sobre mudança do clima: 3.1.1) Caso KLM e 3.1.2) Caso sobre a exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança (município de Niterói), que servirão de exemplo para a aplicação da hipótese de que o processo estruturante seria a ferramenta ideal para se discutir a matéria climática no judiciário. Os casos foram escolhidos com base na análise dos pedidos da inicial e da sentença e serão apresentados a seguir.

### **3.1.1 Caso KLM (Danos ambientais causados por companhia aérea)**

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) em face da empresa *KLM Royal Dutch Airlines* por impacto ambiental decorrente de atividades comerciais desenvolvidas pela empresa no aeroporto internacional de São Paulo (aeroporto de Cumbica), em razão do pouso e decolagem de suas aeronaves<sup>23</sup> (BRASIL, 2017).

Na inicial, o MPSP requereu que a Ré adotasse medidas mitigadoras dos impactos ambientais produzidos pela sua atividade, em especial em relação à emissão de gases de efeito estufa, que contribuiriam negativamente para as mudanças climáticas. O TRF-3 decidiu pela improcedência da demanda, no julgamento da Apelação

Cível nº 0046991-68.2012.4.03.9999/SP, por entender que as emissões de GEE já estariam sendo fiscalizadas por meio do licenciamento ambiental do aeroporto e estariam dimensionadas também na autorização da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para o funcionamento das companhias aéreas.

Para o JUMA/NIMA/PUC-Rio, em sua pesquisa, a ACP, apesar de discutir emissões de GEE por atividade empresária, não discutiu o licenciamento ambiental do aeroporto em si, dirigindo à empresa Ré a necessidade de obrigação de compensação da poluição atmosférica gerada pela sua atividade. Ou seja, na tentativa de individualizar e responsabilizar o dano, não se discutiu o procedimento de licenciamento ambiental, apenas o impacto causado pela companhia aérea (MOREIRA et al, 2021, p. 82)

Independentemente da discussão sobre eventual responsabilização da Ré pelo dano que estaria causando, entende-se, ao analisar esse julgado, que um

---

<sup>23</sup> Apesar do MPSP não usar esta terminologia, entende-se para essa pesquisa, se tratar de um dano ambiental ao clima.

processo estruturante que visasse a discutir o licenciamento ambiental de aeroportos e o impacto provocado pelas companhias aéreas seria, provavelmente, muito mais proveitoso do que a tentativa de responsabilização individual da Companhia.

Ao que tudo indica, mais produtivo teria sido concentrar suas ações não na condenação daqueles que causam diretamente a poluição (Cias aéreas), mas na responsabilização do aeroporto ou da Agência Nacional de Aviação (ANAC), de forma prospectiva, direcionada a evitar problemas futuros, ao invés de ingressar com ACPs contra 30 companhias aéreas que operavam em aeroportos internacionais do Estado de São Paulo (SETZER, CUNHA, FABBRI, 2019, p. 77).

Nesse sentido, interessante destacar um exemplo de processo estruturante instaurado pelo Ministério Público Federal no caso da Ação Civil Pública que visou discutir a política federal de aprovação, licenciamento, operação e fiscalização de barragens a cargo da Agência Nacional de Mineração (ANM), no lugar do ajuizamento de demandas individuais (BRASIL, 2020, p. 18). No contexto do rompimento das Barragens de Brumadinho e Mariana, o MPF optou por requerer judicialmente o processo de reestruturação dos órgãos que promovem a aprovação, licenciamento, operação e fiscalização de barragens a cargo da Agência Nacional de Mineração, optando por um pedido escalonado que, em sede de tutela definitiva, requerendo que sejam condenadas as Rés (União e ANM) a manter, pelo prazo mínimo de 10 (dez) anos, as atividades do plano de reestruturação da atividade de fiscalização de barragens no Brasil, descrita na inicial da ACP, devendo estas submeter, a cada 6 (seis) meses, relatório ao juízo da execução.<sup>24</sup>

### **3.1.2 Exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança (município de Niterói)**

Trata-se de Ação Civil Pública (BRASIL, 2019) proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) em face do Município de Niterói, cujo objetivo era obrigar o município de Niterói a realizar Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) previamente à concessão de licença de construção de prédios residenciais e comerciais de “grande porte”, no bairro de Icaraí. Conforme trecho do acórdão em sede de embargos de declaração:

---

<sup>24</sup> Tendo em vista a falta de padrão nos processos estruturantes, foi trazido o exemplo em questão para que se reflita sobre a possibilidade de enfrentamento de políticas públicas por parte do judiciário, de forma cooperativa e participativa, não devendo o pedido da ação ser utilizado de modelo estático para o controle de outras políticas públicas, tendo em vista que cada problema estruturante requer a propositura de um processo que reflita sua especificidade. Assim, o presente exemplo serve de inspiração para a litigância estrutural em geral, bem mais do que um modelo.



Evidenciou o acórdão embargado *que o princípio da adaptação, do qual deriva o dever de adaptação dirigido a todos, do indivíduo ao próprio Estado, obriga a redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos, no caso o das cidades, frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima que já se fazem sentir*. Realçou que a integração do princípio da proibição de proteção deficiente e do princípio da adaptação permite reconhecer o cabimento da postulação do Ministério Público quanto à necessidade de dar efetividade ao EIV diante da realidade urbanística do Município de Niterói, a exemplo do critério já adotado pelo Plano Urbanístico das Praias da Baía (art. 61 da lei Municipal nº 1.967/02) para empreendimentos com mais de seis pavimentos então considerados de grande porte.

[...]

Isso porque o Estudo de Impacto de Vizinhança concretiza algumas das diretrizes previstas no estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como a garantia do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I), a gestão democrática da cidade (art. 2º, II) e o desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 2º, caput). Contribui, assim, efetivamente, para a defesa da própria sociedade e atende à obrigação de adaptação, não podendo ficar à mercê de proteção legal insuficiente” (BRASIL, 2019, p. 593).

Apesar de se tratar de um importante precedente, cuja decisão em segunda instância seguiu o entendimento da primeira no sentido de condenar o município à prévia aprovação do competente Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para o licenciamento no bairro de Icaraí, baseado no princípio da adaptação à mudança do clima, entende-se que a decisão possui efeitos somente para o licenciamento do bairro de Icaraí, não refletindo sobre o licenciamento de todo o município ou rediscutindo o desenho da política pública urbanística a partir da lente das mudanças climáticas.

Se, por um lado, o acórdão do Tribunal de Justiça reconhece o princípio da adaptação, devendo este ser aplicado no licenciamento municipal no bairro de Icaraí, por outro, este produz efeitos locais específicos, não promovendo uma reestrutura do licenciamento municipal a partir da ótica climática. Importante destacar que a propositura da Ação Civil Pública, em 2013, teve como objeto apenas o bairro de Icaraí tendo em vista que estaria, na época, saltando aos olhos o adensamento populacional do bairro, sendo ele o que mais teria verticalizado entre os anos de 2007 e 2011 (BRASIL, 2019, p. 4).

No entanto, apesar dos outros bairros não demonstrarem o mesmo fenômeno, entende-se que melhor seria, a partir do paradigma climático, a propositura de uma

ação que englobasse o licenciamento de todo o município, para que o instituto do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), consoante o princípio da adaptação climática, fosse considerado em todo município, não somente no bairro de Icaraí.

É nesse sentido que se advoga por uma litigância climática estrutural, para que decisões pró-clima produzam efeitos estruturantes e significantes sobre as políticas públicas, não pequenas correções pontuais e localizadas.

## CONCLUSÃO

A partir da noção de *super wicked problem*, verifica-se que o enfrentamento das mudanças climáticas exige esforços concentrados e estratégicos a fim de que a sociedade global possa mitigar seus efeitos e se adaptar aos desafios que serão postos futuramente. Se a sociedade mantiver os modos de produção e utilização de energia da mesma forma, sem transitar para bases energéticas que reduzam a emissão de gases de efeito estufa, certamente locais habitados atualmente se tornarão inóspitos, seja em virtude da desertificação ou de inundações. Nesse sentir, David Wallace-Wells afirma que “se o planeta foi levado à beira da catástrofe climática no tempo de vida de uma geração, a responsabilidade por evitá-la recai sobre uma única geração, também. E sabemos de qual geração estamos falando. É a nossa”. (WALLACE-WELLS, 2019, p. 4)

Desse modo, observando a responsabilidade que recai sobre todos os indivíduos da sociedade, não se poderia esperar outro posicionamento de juristas a não ser o de enfrentar, com estratégia e base científica, um dos maiores desafios do século XXI, se não o maior. Nesse sentido, conclui-se, para a discussão do papel do judiciário nesse tema, que a adoção ao modelo de litigância climática estruturante possibilita uma forma participativa e menos engessada de enfrentamento de casos complexos relacionados à degradação ambiental, podendo e devendo ser utilizado para se discutir a crise climática atual.

Por meio do processo estruturante, é possível reformular políticas públicas e promover uma reestruturação holística de tais políticas, seja no licenciamento ambiental, no controle florestal, na mitigação de emissão de gases de efeito estufa, ou no controle das ações tomadas pelo poder público na temática. Como visto, a litigância climática estrutural pode contribuir para que se abandonem litígios pontuais e desconectados das políticas públicas em curso, como visto nos casos da KLM e do município de Niterói, dando-se lugar ao enfrentamento, pelo judiciário,

de demandas que provoquem uma verdadeira alteração do status das políticas ambientais.

Os argumentos aqui apresentados fundamentam de modo específico e estratégico a necessidade de uma atuação preventiva, mitigadora e compensatória de impactos ambientais climáticos no âmbito da atuação judicial e extrajudicial. Constatou-se que os legitimados para propositura de ações civis públicas, especialmente o Ministério Público e a Sociedade Civil Organizada, já possuem ferramentas mais efetivas de discussão da crise climática no judiciário, buscando-se com isso a maior efetividade na solução dos conflitos oriundos desta.

Conclui-se, assim, que o Brasil conta com um arcabouço jurídico robusto decorrente de uma sólida e tradicional legislação ambiental que deve ser utilizada no que tange à discussão da matéria climática no judiciário. Assim, o direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (e ao clima estável), bem como o enfrentamento da crise climática (enquanto *super wicked problem*), deve receber maior atenção dos órgãos públicos e privados que, em cooperação, devem buscar soluções para a mitigação dessa crise. Não encontrando-se um consenso em relação à temática, quando necessário, tais atores devem levar a discussão de forma estratégica e estruturante ao judiciário, já que o momento de ação para a mitigação da crise climática é o agora, não havendo a humanidade mais tempo a perder.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBRAPA. *Atuação do Ministério Público frente às mudanças climáticas*. Disponível em: <<https://www.abrampa.org.br/abrampa/uploads/files/conteudo/248.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. d. *Revista dos Tribunais. Revista de Processo*. Vol. 2, 2015.

\_\_\_\_\_. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, n. 225, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017.

CABRAL, Antônio do Passo. A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. *Revista de Processo*, n. 231, p. 201-223, mai. 2014.

CAMBI, Eduardo; Wrubel, Virgínia Telles Schiavo. *Litígios Complexos e Processo Estrutural*. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Processo*. Vol. 295, 2019.

CONSULTOR JURÍDICO. Audiência pública para debater Fundo do Clima começa na segunda-feira (21/9). *Revista Consultor Jurídico*, 20 de setembro de 2020, paginação irregular. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-20/audiencia-publica-debater-fundo-clima-comeca-feira>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

DIDIER Jr, Fredie. ZANETI Jr, Hermes. *Curso de direito processual coletivo: processo coletivo*. Vol. 4. 14ª Ed. Salvador: Ed JusPodivum, 2020.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Elementos para uma teoria do Processo Estrutural Aplicada ao Processo Civil Brasileiro*. Revista dos Tribunais. Vol. 303. 2020. p. 45-81.

FERRARO, Marcela Pereira. *Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2015.

GALDINO, Matheus Souza. Processos Estruturais: uma transição entre estados de coisa para a tutela dos direitos. *Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP*. Rio de Janeiro. Ano 13. Vol. 20. Número 3, 2019.

GARRIDO, Carolina de Figueiredo Garrido. SYDENSTRICKER, Maria Eduarda Garambone. *Litigância climática: uma resposta às mudanças do clima e à injustiça no contexto brasileiro*. Congresso Planeta Verde. 2021. Disponível em: <[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20210519170626\\_5825.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20210519170626_5825.pdf)>. Acesso em 26 jul. 2021.

IPCC 2013. The Physical Science basis. *Contribution of Working Group 1 to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151p. Disponível em: <[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2020.

JANESCH, Ricardo de Holanda. O conflito indígena na Raposa Serra do Sol. *Âmbito Jurídico*, 31 de julho de 2008, paginação irregular. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-conflito-indigena-na-raposa-serra-do-sol/>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm. 2017.

LAZARUS, Richard J. Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future. *Cornell Law Review*. Vol. 94, pp. 1153-1234, 2009.

LEVIN, Kelly. A diferença entre os impactos de um aquecimento de 1,5°C ou 2°C no planeta. *WRI Brasil*, 27 de março de 2019, paginação irregular. Disponível em: <<https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/03/diferenca-entre-os-impactos-de-um-aquecimento-de-15c-ou-2c-no-planeta>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

MARÇAL, Felipe Barreto. *Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MARÇAL, Felipe Barreto. *Processos Estruturantes (Multipolares, Policêntricos ou Multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária*. Ed. Revista dos Tribunais. *Revista de Processo*. Vol. 289, 2019. p. 423-448.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 9ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Danielle de Andrade et al. *Litigância climática no Brasil [recurso eletrônico: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental / Danielle de Andrade Moreira, coordenação*. – Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2021. Disponível em: <[http://www.editora.puc-rio.br/media/Litigancia%20climatica\\_final.pdf](http://www.editora.puc-rio.br/media/Litigancia%20climatica_final.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2021

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Eficácia da sentença e autoridade da coisa julgada, in: *Temas de direito processual - terceira série*. São Paulo: Saraiva, 1984.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela dos chamados ‘interesses difusos’. In *Temas de direito processual - primeira série*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 110-123.

OHCHR. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Nações Unidas. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos, in: *Processos Estruturais*. Org: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim. Salvador: Juspodivm, 2017.

PLATAFORMA AGENDA 2030. *Objetivo 13. Ação Contra a Mudança Global do Clima, paginação irregular*. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/13/>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direito fundamental a um clima estável e a PEC 233/2019. *Consultor Jurídico*, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/direito-fundamental-clima-estavel-pec-2332019>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro*. 3ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2017.

TAUK, Caroline Somesom. Não existe saúde grátis: é possível reduzir os incentivos e otimizar os impactos da intervenção judicial? *Revista Jota*. Publicado em: 02.08.19, paginação irregular. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/nao-existe-saude-gratis-02082019>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

TEMER, Sofia Orberg. *Participação no processo judicial: arranjos subjetivos e modalidades de atuação*. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020, p. 153-177.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional do Arkansas, in: *Processos Estruturais*. Org: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim. Salvador: Juspodivm, 2019.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

VITORELLI, Edilson. *Tipologia dos Litígios Transindividuais I: um novo ponto de partida para a tutela coletiva*. *Revista dos Tribunais*. Ed. *Revista de Processo*. Vol. 353- 384, 2015.

WALLACE-WELLS, David. *A terra inabitável: uma história do futuro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

WILSON, Michael D. *Climate Change and the Judge as Water Trustee*. *Envtl. L. Rep. News & Analysis*, v. 48, 2018.

### **Jurisprudência e Legislação**

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Cível nº 0046991-68.2012.4.03.9999*. Rel. Des. Fed. Antonio Cedenho. São Paulo, 24 mai. 2017.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Ação Civil Pública n. 5048951-39.2020.4.04.7000*. Instituto de Estudos Amazônicos (IEA), União Federal. Juiz Federal Substituto Flávio Antônio da Cruz. Porto Alegre, sem julgamento de mérito. Curitiba, 08/10/2020. Petição Inicial. Disponível em: [http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201008\\_12742\\_complaint.pdf](http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201008_12742_complaint.pdf). Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998*. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm). Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. *Ação Civil Pública n. 1010603-35.2019.4.01.3800*. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Siderúrgica São Luiz LTDA, Geraldo Magela Martins. Minas Gerais, 02/07/2019. Petição Inicial. Disponível em: [http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190702\\_1010603-35.2019.4.01.3800\\_petition.pdf](http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190702_1010603-35.2019.4.01.3800_petition.pdf). Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm). Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm). Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. *Proposta de emenda à Constituição nº 233 de 2019*. Acrescenta o inciso X ao Art. 170 e o inciso VIII ao §1º do Art. 225 da Constituição Federal. Anexo 2. Minuta de PEC. Mudança de Clima. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8059076&ts=1594008807824&disposition=inline>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 60*. Min. Rel. Luiz Roberto Barroso, 05/06/2020. Disponível em: [http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200605\\_ADO-60DF-2020\\_petition-1.pdf](http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200605_ADO-60DF-2020_petition-1.pdf). Acesso em: 07 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Popular* n. 3.388. Roraima. Demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, 3 de abril de 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *PET* n. 3.388, Voto Min. Rel. Carlos Britto, DJ. 25.09.2009.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Ação Civil Pública* n° 0006155-57.2013.8.19.0002. Concessão de licença para construção de empreendimentos de grande porte. Rel. Des. Elton M. C. Leme. Rio de Janeiro, 28 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Ação Civil Pública* n° 1005310-84.2019.4.01.3800. 5ª Vara Federal Cível da SJMG. Parecer do Ministério Público Federal, 16 de novembro de 2020. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2020/Peticao\\_ANM.pdf](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2020/Peticao_ANM.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Cível* 0046991-68.2012.4.03.9999. Rel. Des. Fed. Antonio Cedenho. São Paulo, 24 mai. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Ação Civil Pública* n. 5048951-39.2020.4.04.7000. Instituto de Estudos Amazônicos (IEA), União Federal. Juiz Federal Substituto Flávio Antônio da Cruz. Porto Alegre, sem julgamento de mérito. Curitiba, 08/10/2020. Petição Inicial. Disponível em: <[http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201008\\_12742\\_complaint.pdf](http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201008_12742_complaint.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2020.



# 4. O ESVERDEAMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: UMA TENDÊNCIA BRASILEIRA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL

THE GREENING OF THE ARGUMENT OF NON-COMPLIANCE OF FUNDAMENTAL PRECEPT: A BRAZILIAN TREND FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL RULE OF LAW

**FABRICIO BARBOSA BARROS**

*Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará*

## **Introdução**

Provocada pelas grandes questões ambientais que impactam todos os viventes, a necessidade de reconstruir e reorientar a forma de viver no Planeta, a partir da crítica do que foi feito no passado e da revisão do que estava programado por realizar no futuro, impõe mudanças estruturais que são transversais e que envolvem a aplicação de espectros distintos de conhecimentos. A junção desses saberes, enriquecida pela contribuição de cada forma de conhecimento, agrega soluções, de modo que essa reunião é pressuposto das condições necessárias para tamanha transformação.

O Direito não é indiferente a essas mudanças, cabendo-lhe desempenhar também o seu papel nessa complexa operação. Essa atuação é materializada na ideia de Estado de Direito Ambiental, impulsionada pela atual compreensão jurídica do meio ambiente, apreendida e aprendida por uma crise ecológica diagnosticada, assim

como desafiada a criar – com as dificuldades próprias – soluções que somente terão sua efetividade aferida em um futuro caracterizado por grande incerteza.

Mais. O fenômeno jurídico deve buscar e promover meios de canalizar e acelerar o tráfego desses problemas pela esfera jurídica, com o objetivo de assimilar situações, motivar propostas e, formando conclusões, possibilitar que sua dinâmica contribua para a construção de soluções. É por isso que os meios de realização jurídica possuem destaque, uma vez que é na dinâmica de suas experiências que se reduzirão as certezas de concepções que teriam potencial de confirmar-se na prática ou, ao contrário, surpreenderão, no plano concreto da realidade, ideias que foram tratadas de maneira subdimensionada.

Esse contexto sugere um passo adiante para também levar ao estudo da processualidade jurídica e dos meios dispostos para a efetivação dos preceitos jurídicos que cuidam da matéria ambiental.

Se o Estado de Direito Ambiental é algo por devir, propõe o presente trabalho testar a arguição de descumprimento de preceito fundamental como mecanismo constitucional que poderá contribuir para torná-lo real e modificar projeções futuras, sobretudo porque suas características jurídicas e o seu desenvolvimento processual na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assim permitem. Seria possível cogitar um *habeas natura* ou um *writ of nature* nas coordenadas brasileiras? A urgência ambiental recomenda que se faça uma tentativa, mesmo que depois seja descartada pelos estudiosos que tiverem acesso ao presente escrito, no que já provocaria desenvolvimentos críticos de utilidade para o assunto.

## **1. Uma nova forma de estruturação jurídica para enfrentar o atual cenário ambiental**

Se a ideia de Estado expressa-se por uma estrutura de convivência humana que nos envolve, nos exige e nos protege de múltiplas formas (ZIPPELIUS, 1985, p. 3), tudo o que repercuta nessa relação complexa e dinâmica é importante não só para compreender o significado do Estado, mas para que se apure a sua funcionalidade – a depender da profundidade das mudanças – e a continuidade de uma concepção jurídica atribuída em dado momento a essa realidade institucional.

Os impactos ao meio ambiente e as consequências daí advindas têm fundamental relevância nas alterações sociais, políticas, econômicas, culturais e jurídicas, na medida em que questionam o próprio destino do planeta e a possibilidade de futuro. As alterações geológicas da Terra provocadas pelo Antropoceno e a

progressão do esgotamento de limites planetários retratam atualmente a dimensão dos problemas ambientais vivenciados e a necessidade de uma virada nas estruturas de convivência e, indissociavelmente, do papel que o Estado possui nesse contexto (ARAGÃO, 2021, p. 22-25). O mais novo relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas – IPCC, representando o sexto ciclo de avaliações e divulgado no início de agosto de 2021, aponta que as mudanças climáticas continuam e a ação humana contribui para suas causas, com repercussão não apenas no sistema climático em si, mas também nos aspectos químicos e biológicos do sistema terrestre<sup>25</sup>.

Como alerta Bruno Latour “o quadro físico que os modernos haviam considerado líquido e certo, o solo sobre o qual sua história sempre se desenrolara, tornou-se instável” (LATOURE, 2020, p. 7). É preciso compreender que a escala dessas alterações leva a uma total alteração na maneira de pensar, inclusive e significativamente, no âmbito jurídico (FREITAS, 2018, p. 940-963).

A criação de um ramo jurídico autônomo e específico, como o direito ambiental, não é mais capaz de fornecer as respostas aos desafios propostos. É preciso mais. Retirar uma visão periférica, compartimentalizada e fragmentada para posicionar a sustentabilidade no centro das preocupações, a partir de uma compreensão global e observando a integridade dos processos ecológicos, os quais são determinantes para a funcionalidade dos sistemas terrestres. Nessa lógica, uma nova fase na forma de vivência planetária, decorrente de um processo de ruptura de estruturas que lhe fornecem suporte, quando a segurança do tempo, espaço e de quem deve integrar essa dinâmica relacional, são superadas ou postas à prova, leva à revisão das ideias que deram origem a uma concepção de Estado ultrapassada e que não mais oferece respostas aos desafios surgidos.

Essa maneira de entender o atual papel das questões ambientais nas formas de estruturação e desenvolvimento da sociedade, apesar de representar profundas alterações, não significa o esquecimento da concepção de Estado de direito, mas, sim, uma mudança que incorpora valores, que se abre para novas preocupações e que renova a sua atualidade. Isso porque o direito continuará com atribuição primordial nesse processo de transformação e redimensionamento, pois “uma proteção do meio ambiente não juridicamente determinada, todavia, aumentaria o risco de decisões arbitrárias (KLOEPFER, 2010, p. 72). Além disso, “sem o direito e a confiança que este transmite serão poucos os que decidem alterar unilateralmente os respectivos

25 IPCC. *Sixth Assessment Report*. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>. Acesso em: 11.08.21.

comportamentos” (GARCIA, 2015, p. 396). É preciso acrescentar ainda que hoje as atividades econômicas são aceleradas e expandidas pela chamada quarta revolução industrial, cujos avanços científicos não encontram mais barreiras nas causas técnicas, mas no âmbito ético e jurídico (SCHWAB, 2018, p. 30).

O documento denominado Declaração Mundial para o Estado de direito ambiental, produzido no 1.º Congresso Mundial da União Internacional para a Conservação da Natureza, ocorrido no Rio de Janeiro em 2016, enaltece que sem o Estado de direito ambiental e o cumprimento de direitos e obrigações, a governança, a conservação e a proteção ambientais podem ser arbitrárias, subjetivas e imprevisíveis<sup>26</sup>.

Essas demonstrações objetivas asseguram que o direito integra qualquer estratégia voltada para garantir a proteção da Terra no atual quadro de problemas ambientais. Em verdade, parte-se para a ampliação do espectro protetivo do Estado de direito para alcançar a natureza globalmente considerada, na sua integridade ecológica, por meio de uma compreensão abrangente do cenário dado. Essa visão macroscópica é a que se mostra apta a oferecer respostas com escala adequada para o tamanho dos problemas ambientais descritos. Tem-se aqui uma mudança de rumos, com repercussões éticas e de racionalidade, em que o paradigma antropocêntrico não é apropriado para assimilar a hipercomplexidade ecossistêmica e os limites planetários, a partir de uma concepção de sustentabilidade forte, que deixa aberta a perspectiva holística e sistêmica da natureza, além de reconhecer a dinâmica de seus processos ecológicos (LEITE, 2020, p. 1)

São inúmeros os vocábulos<sup>27</sup> usados para descrever essa estratégia jurídica (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 204-206), em que o fenômeno ambiental é incorporado decisivamente à concepção de Estado de direito, como mais uma dimensão a ser perseguida no percurso da evolução planetária. Na jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça empregou Estado Ecosocial de Direito<sup>28</sup>, enquanto em estudos mais recentes o termo Estado de direito para a natureza tem ganhado terreno (LEITE; SILVEIRA; BETEGA, 2017, p. 57-87; VOIGT, 2013). Apesar de uma

26 IUCN. *World declaration of the environmental rule of law*. Disponível em: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english\\_world\\_declaration\\_on\\_the\\_environmental\\_rule\\_of\\_la\\_w\\_final.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english_world_declaration_on_the_environmental_rule_of_la_w_final.pdf). Acesso em: 22.06.21.

27 Estado Pós-social, Estado Constitucional Ecológico, Estado de Direito Ecológico, Estado de Direito Ambiental, Estado do Ambiente, Estado Ambiental, Estado de Bem-Estar Ambiental, Estado de Direito para a natureza, Estado de Direito da Prevenção e Prevenção dos Riscos e Estado Sustentável, além da denominação Estado Democrático, Social, e Ecológico de Direito empregada pelos autores.

28 REsp 1732700/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/09/2018.

natural dificuldade para precisões terminológicas, encontram-se em todas essas construções duas preocupações-chaves: a utilidade da ideia de Estado de direito e o reposicionamento dos assuntos ambientais para o centro das decisões fundamentais.

A propósito desses desenvolvimentos, é que deve ser considerado um Estado de direito ambiental, enquanto fórmula capaz de aceitar amplas e sistêmicas mudanças globais, provocadas pelo grave cenário ambiental planetário, produzindo soluções protetivas dentro de regras democraticamente fixadas e que reúnam condições de implementação.

## **2. A busca da mudança estrutural: a Constituição como mediadora do novo**

O Estado de direito nessa conjuntura é o Estado de direito que se ocupa dos problemas ambientais. É aquele que reconhece o meio ambiente como um fator determinante do futuro a ser construído, que entende que as bases sobre as quais foram edificadas a atual sociedade estão comprometidas, a partir do tipo de relação forjada com o meio ambiente, necessitando a inserção da questão ambiental em todos os espaços voltados para a tomada de decisões fundamentais para o viver na Terra.

Da perspectiva jurídica, a decisão fundamental advém da instauração de uma ordem jurídica, vale dizer, do advento de uma Constituição. Não está aberta a possibilidade de mudanças estruturais jurídicas sem a verificação de que seus fundamentos sejam constitucionalmente permitidos. É da Constituição que devem ser extraídos os caminhos para essas importantes modificações, os horizontes oferecidos e instrumentos disponíveis. Em outras palavras, a capacidade real da realização de mudanças estruturais jurídicas deve ser encontrada e aferida no texto constitucional. As latitudes e longitudes dessas mudanças poderão ser medidas de acordo com o desenho constitucional estabelecido e as vias de acesso para permitir o conhecimento e a implementação de alterações de grande significado no modo de viver da sociedade.

Ao se reconhecer que as preocupações ecológicas e de sustentabilidade são de longo prazo, faz todo o sentido compreendê-las a partir do texto constitucional, na medida em que esse documento máximo possui maior perpetuidade, incorpora os mais básicos valores da sociedade, desenvolve-se com força de reestruturação permanente e é voltado para o futuro (COLLINS, 2021, p. 20).

De outro lado, os problemas ambientais evoluem numa crescente de amplitude e complexidade, os quais desafiam a abertura constitucional para compreendê-los rápida e imediatamente, de modo a fornecer uma resposta institucional efetiva. Nos termos de conhecida proposta doutrinária, os problemas ambientais são divididos em gerações (CANOTILHO, 2012, p. 23). A partir do nível de complexidade e amplitude de seus efeitos, desenvolveram-se e foram percebidos por decorrência da incessante evolução tecnológica e da busca incansável por resultados econômicos. Os de primeira geração são aqueles ligados à tutela subjetiva do meio ambiente, por meio da ligação com o homem e de que maneira afeta o seu viver individualizado e sua qualidade de vida, mediante uma compreensão fragmentada e antropológica das suas questões. Seus impactos geográficos e temporais não possuem dimensão planetária. Como nova etapa no curso dessa virada ecológica, os problemas ambientais de segunda geração, podem ser assimilados como aqueles que tornam superada a ideia de centralização antropocêntrica, pois ganham escala globalizada, o referencial não é mais o homem, mas o planeta. Suas repercussões trazem a necessidade de um olhar sistêmico e pautado pelo aprofundamento de conhecimentos científicos.

Uma proposta de Estado de direito ambiental atual e que se conecte com o futuro não pode desconhecê-los. Ao contrário, tem o dever de considerá-los e atuar para que sejam construídos meios institucionais que permitam possibilidades de superação desses problemas, sem o que perdem qualquer utilidade.

Esses elementos que compõem um cenário novo projetam-se nas estruturas da sociedade, convocando o Direito – e sua expressão máxima, a Constituição – para atender esse chamado, pois uma estruturação normativa adequada será determinante para definir se os arranjos institucionais produzidos terão sucesso ambiental.

### **3. A alta voltagem ecológica da Constituição brasileira de 1988**

A profundidade e a magnitude das repercussões ambientais no presente contexto deixam um recado claro para a transformação a ser operada: somente pela mediação constitucional é juridicamente viável buscar essa mudança de rumos civilizacionais.

Para isso e nos quadrantes constitucionais do Brasil, o abrigo de meios normativos para a questão ambiental é pressuposto para o reconhecimento de um Estado de direito ambiental brasileiro que tenha a capacidade de permitir a mudança de paradigmas. A leitura de vários dispositivos espalhados pelo texto da Constituição Federal de 1988 permite chegar à conclusão de que o sistema constitucional vigente

é marcado fortemente pela preocupação ambiental. Ao admitir um expresse e amplo reconhecimento jurídico do direito ao meio ambiente, além de prever um verdadeiro sistema federativo de normatização, gestão e proteção ambiental, envolvendo os entes municipais, estaduais e federal, o legislador constituinte firma indubitavelmente a centralidade à questão ambiental no produto constitucional de 1988.

Para Canotilho (CANOTILHO, 2001, p. 9-10) as principais dificuldades para a positivação constitucional do meio ambiente residem: no dilema de consagrar o meio ambiente como tarefa do Estado ou direito subjetivo fundamental; na visão ética-filosófica do meio ambiente a ser acolhida no texto, se antropocêntrica, ecocêntrica ou economicocêntricas; o tratamento jurídico de riscos, matéria própria de uma sociedade de riscos; e a consideração da ideia de justiça intergeracional. Partindo desses referenciais elaborados pelo mestre português, é preciso compará-los com as conquistas ambientais obtidas no atual texto máximo brasileiro.

A diretriz ambiental constitucional brasileira é ampla, tanto confere eloquentemente o direito subjetivo ao meio ambiente, no seu artigo 225, caput<sup>29</sup>, quanto no mesmo dispositivo impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente. Além disso, no parágrafo primeiro enumera tarefas a serem cumpridas pelo Estado<sup>30</sup>. Na estruturação da Federação brasileira, preceitua tarefas administrativas e normativas, no espectro ambiental, para a União, Estados e Municípios<sup>31</sup>.

A opção ética-filosófica foi abrangente na Carta Política de 88, pois encontram-se previsões antropocêntricas, quando enaltecido o meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”<sup>32</sup>, aceita uma visão biocêntrica, ao trabalhar com as ideais de “proteção da fauna e da flora” e vedação de práticas “que provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”<sup>33</sup>, sem descurar da perspectiva ecocêntrica ao evocar equilíbrio ecológico e “preservar os processos ecológicos essenciais”<sup>34</sup>. Essa forma de prestigiar várias concepções de meio ambiente é fruto do próprio caráter transformador adotado pela força constitucional ali desempenhada, na busca da superação de paradigmas,

29 Artigo 23, incisos III, IV, VI e VII; artigo 24, incisos VI, VII e VIII

30 Artigo 23, incisos III, IV, VI e VII; artigo 24, incisos VI, VII e VIII

31 Artigo 23, incisos III, IV, VI e VII; artigo 24, incisos VI, VII e VIII

32 Artigo 23, incisos III, IV, VI e VII; artigo 24, incisos VI, VII e VIII

33 Artigo 23, incisos III, IV, VI e VII; artigo 24, incisos VI, VII e VIII

34 Artigo 23, incisos III, IV, VI e VII; artigo 24, incisos VI, VII e VIII

de modo que “esse caráter híbrido, em vez de prejudicar sua aplicação e efetividade, salpica de fertilidade e fascínio o labor exegético” (BENJAMIN, 2012, p. 136).

Em acréscimo, prestigia normativamente os riscos ambientais, comportando até a defesa da existência de um sistema constitucional brasileiro de gerenciamento de riscos ambientais, instrumentalizado por um dever geral de preventividade (CARVALHO, 2011, p. 119-140). Além disso, ao proteger os direitos das futuras gerações<sup>35</sup> e prever instrumentos amplos e eficientes para avaliação, monitoramento e controle desses riscos, como o estudo prévio de impacto ambiental, e a coibição das técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade da vida e do meio ambiente, assegura-se o destaque que o assunto exige<sup>36</sup>.

A justiça intergeracional foi expressamente acolhida, na medida em que o dever de defender e preservar o meio ambiente volta-se “para a presente e as futuras gerações”<sup>37</sup>. Essa diretriz obedece a lógica de que nada confirma que a vida da presente geração valha mais do que as das gerações vindouras.

No texto de 1988, o meio ambiente marca expressamente as atividades econômica<sup>38</sup>, social<sup>39</sup>, de saúde e trabalho<sup>40</sup>, e cultural<sup>41</sup>, atestando uma transversalidade e uma integridade próprias de que possui vocação transformadora e compatível com a necessidade de mudanças que o momento demanda. Sua pluridimensionalidade ambiental antecipa em quase trinta anos diretrizes fixadas pela Corte Interamericana de direitos humanos na Opinião Consultiva 23/2017<sup>42</sup>.

Por fim e não menos importante, o regime constitucional brasileiro favorece a internacionalização de temáticas<sup>43</sup> e a busca de uma integração regional<sup>44</sup>, sendo altamente permeável a novos valores que modifiquem as formas de viver até agora empregadas<sup>45</sup>.

35 Artigo 225, caput, da CF.

36 Artigo 225, §1., incisos IV e V, da CF.

37 Artigo 225, caput, da CF.

38 Artigo 170, VI, da CF.

39 Artigo 186, II, da CF.

40 Artigo 200, VIII, da CF.

41 Artigo 220, §3.º, II, da CF.

42 CORTEIDH. *Opinión consultiva OC-23/17*. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). Acesso em: 05.07.21.

43 Artigo 4.º, IX, da CF.

44 Artigo 4.º, parágrafo único, da CF.

45 Artigo 5.º, §2.º, da CF.



A caminhada pelos preceitos constitucionais ambientais de 1988 exatifica uma estruturação responsiva no texto aos desafios ambientais que batem à porta da sociedade na atualidade, além de mostrar um acolhimento brasileiro a uma concepção de Estado de direito ambiental.

Resta ainda saber se esse significativo e versátil sistema constitucional ambiental também disponibiliza mecanismo que tenha aptidão para fornecer essa releitura das bases da sociedade, a partir de uma dimensão completa de proteção do meio ambiente.

#### **4. Uma processualidade constitucional para o Estado de direito ambiental**

A generosidade da chancela constitucional quanto ao assunto do meio ambiente cria as condições, mas não garante que esse conjunto de disposições torne-se real, produza efeitos sentidos no dia a dia do nosso planeta, justificando sempre ressaltar que a normatividade ambiental tem aversão ao discurso vazio, pois é de “resultado, que só se justifica pelo que alcança, concretamente, no quadro social das intervenções degradadoras” (BENJAMIN, 2012, p. 93). Por isso, uma mudança ecológica não envolve apenas questões materiais, mas também pressupõe a aceitação de que devem ser acompanhadas de medidas processuais, pois são estas que aproximam faticamente a distância entre as disposições jurídicas ambientais e a realidade concreta da vida. Estado de direito ambiental é aquele que se implementa na realidade.

A normatividade constitucional não se encerra com o término da atividade legislativa, com a estampa linguística de um artigo. Em verdade, a normatividade constitucional precisa ser confirmada faticamente todas as vezes que detectadas condutas que a contradigam, sem o que será incompleta, parcial, confinada no plano abstrato do texto. Não se pode ficar no meio do caminho, a efetivação constitucional é determinante e consiste em tarefa sempre por cumprir incessantemente, já que a riqueza das possibilidades fáticas e da variabilidade da vida não são dimensionáveis antecipadamente.

O processo constitucional é garantia operativa, permite o funcionamento prático de uma Constituição. Na atual conjuntura ecológica, a processualidade constitucional deve permitir a inserção no mundo jurídico de problemas complexos, sistêmicos e marcados por alta carga técnico-científica, mesmo porque “o ambiente funciona como um todo integrado e quando o queremos efectivamente proteger, temos de o fazer nessa dimensão integrada” (GARCIA, 2015, p. 355).

O primeiro relatório global da Organização das Nações Unidas sobre o Estado de direito ambiental registrou que as cortes judiciais devem ser capazes de empregar mecanismos que efetivamente resolvam as disputas ambientais e façam cumprir as leis ambientais, com procedimentos inovadores e que facilitem a redução dos conflitos ambientais (ONU, 2019, p. 223). A insurreição da aldeia global apontada por Herman Benjamin não cessou, permanece viva, continuando plenamente válidas suas lições de que “quanto mais extenso, numeroso e heterogêneo o universo dos tutelados, quanto mais fluido o bem-base, mais difícil sua proteção judicial pelas vias processuais tradicionais” (BENJAMIN, 1995, p. 86).

Os contornos da urgência e da complexidade ambiental já expostos conduzem ao emprego de mecanismo processual que reconheça esses desafios e operacionalize mudanças profundas, a partir de órgão que tenha força institucional e jurídica para impor essa transformação. A aposta do presente estudo é na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

## **5. A arguição de descumprimento de preceito fundamental como meio de implementação do Estado de direito ambiental**

A identificação da arguição de descumprimento de preceito fundamental como um novo capítulo na processualidade constitucional ambiental, com potencialidades funcionais compatíveis com uma virada ecológica e apta à implementação de um Estado de Direito Ambiental, decorre de uma evolução progressiva e constante deste instituto.

### **5.1 A fase inicial**

O instituto da arguição de descumprimento de preceito fundamental possui previsão desde a promulgação da Constituição federal de 1988, com atual localização no artigo 102, §1.<sup>46</sup> do seu texto. Com a aplicação condicionada à edição de lei<sup>47</sup> e sem essa regulamentação durante mais de onze anos, somente com o advento da Lei n. 9.882/99 passou a integrar efetivamente o arsenal de formas de tutela da Constituição brasileira. A disciplina conferida ao instituto foi associada ao objetivo de criar um mecanismo de concentração de poderes no Supremo Tribunal Federal, na medida

46 Reposicionado pela Emenda Constitucional n. 3/93: A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

47 “enquanto não houver lei, estabelecendo a forma pela qual será apreciada a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente da Constituição, o S.T.F. não pode apreciá-la”. (Pet 1140 AgR, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/1996)

que, à época de sua regulamentação legal, havia uma preocupação com a vigência de múltiplas decisões contra o Poder Público, originadas dos mais diversas órgãos judiciários espalhados pelo país (MENDES, 2007, p. 3; TAVARES, 2001, p. 23-34). Estava ali embutida a tentativa de conferir uma racionalidade e uma uniformidade à defesa dos atos da Administração Pública.

No início de sua vida aplicativa, foi percebida com certa desconfiança pela doutrina, por meio de análises que destacavam ser mecanismo subsidiário do controle de constitucionalidade, com escassa matriz protetiva de direitos. Segundo essa visão, a arguição de descumprimento de preceito fundamental materializava instrumento de governabilidade, sem qualquer preocupação com a defesa de direitos (SARMENTO, 2001, p. 86), pois foi criada com uma lógica de verticalização da competência jurisdicional, restringindo a capacidade de discussão judicial de atos estatais pelos demais órgãos judiciários (ROTHENBURG, 2001, p. 236).

Centrada em conceitos de elevada amplitude semântica, como “subsidiariedade” no plano processual de sua admissibilidade, e “preceito fundamental”, no seu escopo funcional de tutela, a situação restou agravada diante da ausência de trato desses pontos na legislação que lhe forneceu regulamentação. Havia a necessidade de desenvolver essas categorias, diante da falta de tradição dessas expressões no processo constitucional brasileiro.

Sintoma evidente desse cenário de pouca representatividade do instituto na atividade judiciária do Supremo Tribunal Federal adveio de oportuno levantamento produzido nos primeiros anos de sua regulamentação, quando, em mais de cinco anos, nenhuma ação havia tido o mérito julgado, embora formulados 81 pedidos de arguição de descumprimento de preceito fundamental durante o período (CUNHA JÚNIOR, 2006, p. 435-437).

## **5.2 A fase de consolidação**

Impelidas pelo passar do tempo e por uma infrutífera dinâmica incipiente da arguição de descumprimento de preceito fundamental até então existente, a Corte Suprema e a doutrina constitucional que se dedicou ao assunto passaram a trabalhar os seus principais conceitos, de modo a torná-la possibilidade real e concretamente viável para atuar como meio de proteção dos preceitos fundamentais da Constituição. Essa consciência da tarefa a realizar foi expressada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, pois a regulamentação da Lei 9.882/99 pouco contribuiu, deixando ampla margem de discricionariedade na sua construção prática, de modo que “as diretrizes

que traçarmos devem ter a consistência necessária para enfrentarem o teste dos anos vindouros e haverão de servir como parâmetro para as impetrações que se seguirem”<sup>48</sup>.

A dificuldade de definir essa parcela temática constitucional provocava e ainda mantêm dúvidas sobre a determinação do que é a essência constitucional e as principais matérias que estruturam o sistema constitucional, aptas a justificar o uso dessa modalidade de defesa constitucional.

Parece evidente a impossibilidade de enumerar antecipadamente esses temas, sobretudo pelos inevitáveis impactos da dinâmica constitucional, realidade que consiste em algo em permanente construção e identificação, com exames pontuais e de contexto, os quais revelam conteúdos então não estampados no plano textual da Constitucional. Cabe aqui a advertência que “é o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema” (MENDES, 2007, p. 83)

A premissa fixada vai ao encontro da própria previsão constitucional “decorrente desta Constituição”, demonstrando que a edificação desse conceito tem seu lugar na prática constitucional, na experiência jurisprudencial, quando será definida sua operacionalidade.

Em outra perspectiva, a Lei 9.882/99 criou uma dificuldade operacional ao instituto, na medida em sugeriu uma possível função subsidiária<sup>49</sup> da arguição de descumprimento de preceito fundamental dentro do sistema de proteção constitucional a ser desenvolvido no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Com a necessidade de situar essa previsão no leque de possibilidades processuais disponíveis ao intérprete máximo da Constituição e para evitar que fosse esvaziada a sua utilização, já que sempre existiria uma alternativa processual para questionar uma inconstitucionalidade estatal, diante da múltipla existência de ações com essa finalidade no sistema constitucional brasileiro, a Corte Suprema passou a adotar o entendimento de que essa subsidiariedade está relacionada à falta de

48 Voto da Ministra Elen Gracie na ADPF 54 QO, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2005.

49 Artigo 4., §1. da Lei n. 9.882/99: Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

efetividade dos outros meios<sup>50</sup>, demandando, portanto, o uso de uma ação efetiva de proteção, materializada na arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ao implantar essa última via protetiva para o sistema constitucional, sem deixar lacunas para repelir eventuais vícios contra a expressão jurídica maior, o guardião da Constituição acabou por desenvolver e colher um mecanismo com vocação para conferir coerência, racionalidade e segurança à realidade constitucional brasileira, o que lhe assegurou uma geografia própria de atuação. Não por outro motivo, averbou o tribunal que o uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser “compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata”<sup>51</sup>.

Seu solo de frutificação e sua vantagem residem exatamente por consistir em meio capaz de afastar violações a preceitos fundamentais da Constituição, “de forma rápida, geral e obrigatória” (MORAES, 2001, p. 20), centralizando questões dessa relevância no Supremo Tribunal Federal, com possibilidade de concessão de liminares, dotadas de efeitos erga omnes e caráter vinculante.

A evolução do instituto foi demonstrando que a arguição de descumprimento de preceito fundamental ganhou identidade e, antes de ser um meio subsidiário e auxiliar dos demais instrumentos de controle de constitucionalidade postos à disposição do Supremo Tribunal Federal, representa modalidade de exercício da jurisdição constitucional especializada, com campo próprio de atuação, já que sua importante função de proteção dos preceitos fundamentais constitucionais não pode ser transferida para um segundo plano (SILVA, 2009, p. 88)

Ao ressaltar sua qualificada e específica área de proteção constitucional, repelindo um possível caráter secundário, observa André Ramos Tavares (TAVARES, 2008, p. 396) que “a proteção que se pode promover por meio da ADPF é apenas em relação aos preceitos fundamentais”, mas sua importância e papel realçam “ter a ADPF caráter principal, inclusive em relação à ação direta (particularmente por força do diferencial presente na decisão a ser prolatada em ADPF”.

50 “A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental - revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional”. (ADPF 17 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05/06/2002)

51 ADPF 33, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005.

O reconhecimento de um papel específico e importante para a arguição de descumprimento de preceito fundamental, afastando-a de uma função de coadjuvante em relação aos demais meios de proteção constitucional, marca a consolidação do instituto.

### 5.3 A fase de esverdeamento ou ambiental

A percepção da essencialidade da temática ambiental e dos seus contornos transformadores, produtora que é da revisão de toda a estruturalidade da sociedade, conduz inevitavelmente às mesmas paragens jurídicas de um instituto voltado à promoção e à proteção dos preceitos fundamentais da Constituição.

No atual regime constitucional, os temas ambientais vêm sendo objeto de tutela do Supremo Tribunal Federal, inclusive para garantir-lhe o *status* de direito fundamental de terceira geração, concretizado em um direito à integridade ao meio ambiente, na medida em que representa “um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexaurabilidade”<sup>52</sup>.

Na doutrina, observa-se a defesa do bem ambiental como integrante da essencialidade constitucional, atraindo o regime próprio dos preceitos fundamentais e da proteção por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ROTHEMBURG, 2005, p. 825).

Fixadas essas premissas e sem desconhecer outras oportunidades em que o assunto veio a debate na Corte Suprema por meio de arguições de descumprimento de preceito fundamental, como o conhecido caso da proibição de importação de pneus usados<sup>53</sup>, constata-se atualmente uma tendência de veiculação das pautas jurídicas ambientais no Supremo Tribunal Federal pela porta da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Extensos, intensos e graves problemas ambientais estão sendo submetidos ao crivo daquele tribunal, tais como a proteção dos povos indígenas em face da pandemia do coronavírus<sup>54</sup>, o desmatamento da Amazônia<sup>55</sup>, a litigância climática<sup>56</sup>, a presença das forças armadas na Amazônia<sup>57</sup>,

52 MS 22164, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1995.

53 ADPF 101, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2009.

54 ADPF 709.

55 ADPF 760.

56 ADPF 708 e ADPF 743.

57 ADPF 735.

a busca do reconhecimento do estado de coisas inconstitucionais da gestão ambiental brasileira<sup>58</sup>, o questionamento sobre o novo procedimento de multas ambientais<sup>59</sup> e o sacrifício de animais apreendidos<sup>60</sup>. Algumas outras questões da contemporaneidade ambiental brasileira já permitiram posicionamentos – ainda que provisórios e de caráter cautelar – do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do que se verificou com a suspensão da revogação de várias resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA<sup>61</sup> e com a suspensão de parte de portaria de órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, cujo conteúdo permitia a aprovação tácita, por decurso de tempo, do uso de agrotóxicos no território nacional<sup>62</sup>.

Tamanho expressividade dessa forma de litigância ambiental não pode ser limitada a compreensões de ordem estatística. A afirmação do reconhecimento de uma fase de esverdeamento ou ambiental da arguição de descumprimento de preceito fundamental não desobriga a necessidade de buscar explicações para essa tendência, seus contornos e perspectivas, com o objetivo de estimular caminhos, descartar possibilidades e, caso assim se confirme, traçar novas perspectivas protetivas para o meio ambiente.

#### **5.4 A arguição de descumprimento de preceito fundamental e a questão ambiental: meio de fechamento de proteção do sistema constitucional e a síntese material da Constituição**

A centralidade, a dimensão e o caráter sistêmico da questão ambiental é inegável. No entanto, essa constatação desacompanhada de meios de efetivação, que tenham capacidade de apreender, articular e direcionar soluções jurídicas para o tema, pouco contribuirá para a mudança que acompanha essa lógica transformadora. O exercício de uma tarefa de tamanha grandeza deve envolver um órgão com força institucional para esse desafio, além de um instrumento processual com condições de assimilar problemas e oferecer respostas, em proporções sistêmicas.

Emerge aqui a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Se não fosse suficiente movimentar a atuação do Supremo Tribunal Federal, aliado a um campo de desenvolvimento funcional que se compatibiliza com discussões de

58 ADPF 743.

59 ADPF 592.

60 ADPF 640.

61 ADPF 748 MC-Ref, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2020.

62 ADPF 656 MC, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020.

estruturalidade evidente, a prática jurisprudencial e o curso do seu desenvolvimento aplicativo confirmam a sua adequação para esse desafio.

Repulsa à fragmentariedade, compreensão global de cenários, busca de coerência sistêmica e o oferecimento de respostas marcadas pela uniformidade são ideias coincidentes no tratamento de problemas envolvendo a sustentabilidade ambiental e a arguição de descumprimento de preceito fundamental. São elementos que integram as suas rotinas funcionais. Essa aproximação, portanto, decorre da própria forma de apresentação de suas características e do desenvolvimento dos mecanismos que compõem as correspondentes estruturas operacionais. De um lado, a sustentabilidade ambiental como síntese material da Constituição, a partir de das suas múltiplas dimensões (econômica, social, política e jurídica), enquanto do outro, a arguição de descumprimento de preceito fundamental com a capacidade de abarcar a magnitude dessas realidades e fornecer a mais qualificada e efetiva resposta institucional do Poder Judiciário.

Se o direito ambiental é marcado pela fragmentariedade (PLATJOUW, 2016, p. 101), quando a governança e a regulamentação exercidas expressam-se em vários níveis, surge a necessidade de meios para alinhar ou permitir uma abordagem articuladora dessas diversas instâncias, o que é fundamental para a implantação de mudanças com impactos transversais. Da mesma forma, se o Executivo e o Legislativo não alcançaram as condições para a operacionalizar uma institucionalidade ambiental, de forma global e sistêmica, nada impede – até é desejável – que o Judiciário possa trabalhar nesse sentido, corrigindo rumos, sobretudo quando o assunto já é objeto de conflitos e tende para a formação de crises na efetividade ambiental. Como bem explicado sobre o diálogo de fontes no direito ambiental (LORENZETTI, 2008, p. 74), o estabelecimento de uma coerência sistêmica não é *a priori*, mas *a posteriori*, transferindo-se tal incumbência do Legislador para o Judiciário.

Mais urgente ainda a busca de integridade ecológica, em um cenário de um país como o Brasil, com dimensões continentais e um litoral, rios e biomas de grande vastidão, em que o isolamento ou a secção de problemas ambientais de acordo com divisões administrativas ou de território de cada unidade da federação conduz a evidentes dificuldades.

Isso porque a compreensão de processos ecológicos não permite o isolamento de partes de relações ambientais, dotadas de um encadeamento complexo e múltiplo.



A questão crucial não é como usar o Estado de direito em favor da natureza, mas, sim como alinhar o sistema jurídico de acordo com as leis que regem a natureza (CULLINAN, 2013, p. 108).

A arguição de descumprimento de preceito fundamental detém perfil jurídico adequado para esse papel, ao menos para a parte que cabe ao Judiciário na implantação do Estado de direito ambiental. Quanto maior o raio de ação protetiva maior a segurança jurídica no tratamento da matéria, daí por que, no âmbito ecológico, a possibilidade de uma decisão única e abrangente do problema contribui para evitar a proliferação de pequenas decisões que não resolveriam a questão, apenas aumentando os obstáculos para a concretização do bem ambiental buscado (BUGGE, 2013, p. 15-17)

No plano prático, o intenso trânsito de atos administrativos, como a estruturação de órgãos, a regulamentação de assuntos, por meio da expedição de documentos e orientações técnicas, integram a rotina de qualquer política ambiental a ser implementada e desenvolvida. A necessidade funcional de presteza resolutive que os processos ambientais demandam gera grandes possibilidades para a arguição de descumprimento de preceito fundamental, principalmente no controle do agir administrativo ambiental e sua versão mais nefasta a omissão. Esse produtivo instrumento dispõe ainda de caráter vinculante e com possibilidades concretas de condicionamentos materiais e de tempo<sup>63</sup>, em proporções que a ação civil pública e outros meios processuais não dispõem, pressuposto fundamental para uma transformação que busca amplitude, uniformidade e rapidez.

## **6. Perspectivas para o Estado de direito ambiental no Brasil a partir do uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental**

Esse encontro entre meta de futuro definida e meio efetivo disponível, respaldado em conteúdo sólido e forma adequada, estimula pensar sobre possíveis caminhos judiciais a serem percorridos no desenvolvimento de um Estado de direito ambiental no Brasil. A continuidade do uso de mecanismo voltado para a defesa dos elementos estruturais da ordem constitucional e a necessidade de superar uma

63 Lei n. 9.882/99: Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela praticados atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental. §1.º O presidente do Tribunal determinará o imediato cumprimento da decisão, lavrando-se o acórdão posteriormente. § 2.º Dentro do prazo de dez dias contado a partir do trânsito em julgado da decisão, sua parte dispositiva será publicada em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União. § 3.º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

crise ambiental em acelerado aprofundamento tornam ainda mais urgente antecipar possíveis pautas e benefícios, com o objetivo de despertar debates e construir soluções decisórias maduras.

Movimentar preceitos fundamentais de uma Constituição significa entender o jurídico, o econômico e o social como um todo indissociável, integração necessária para os assuntos ecológicos, pois não há economia e paz social, com o comprometimento do destino comum e da própria vida. Por isso, destaca-se a defesa de que a integridade ecológica é a ideia central do desenvolvimento sustentável (BOSELNANN, 2013, p. 6). Não por outro motivo, os objetivos do desenvolvimento sustentável – ODS envolvem múltiplas e amplas ações de caráter econômico, social e jurídico, decorrentes da agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, estabelecida, no ano de 2015, por cento e noventa e três Estados membros da Organização das Nações Unidas<sup>64</sup>.

Os objetivos do desenvolvimento sustentável consistem em verdadeiro alicerce para o Estado de direito ambiental, reforçando-se mutuamente, já que promovem normas e estruturas que são essenciais para o Estado de direito ambiental, enquanto muitos dos objetivos do desenvolvimento sustentável somente serão alcançados com um efetivo Estado de direito ambiental (ONU, 2019, p. 226). Essa aproximação permite concluir que o assunto está inserido no escopo de proteção da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sendo-lhe perfeitamente cabível discutir essas metas no Supremo Tribunal Federal.

Outra possibilidade para a funcionalidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, é a do reconhecimento de direitos da natureza no regime constitucional brasileiro, por envolver a revisão de uma mentalidade do pensamento jurídico construído ao longo do tempo, reclama a análise das bases constitucionais brasileiras. Como consequência, é inevitável a correlação com a arguição de descumprimento de preceito fundamental, principalmente levando-se em consideração que o alargamento da base de direitos para a natureza também se efetiva a partir de decisões judiciais, sem a necessidade de alterações legislativas (AYALA, 2020, p. 214- 230).

Da mesma forma, superar os desafios ecológicos não é apenas tarefa doméstica, envolve a cooperação e atuação da comunidade internacional. Ao trazer o Supremo Tribunal Federal para as mais complexas e estruturais discussões

64 Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 10.07.21.

ambientais, na condição de órgão de fechamento do sistema de decisões judiciais de um país, a arguição de descumprimento de preceito fundamental permitirá a frutificação de uma saudável internacionalização dos assuntos ambientais no Poder Judiciário, admitindo a penetração de *standards* usados internacionalmente, a partir do diálogo com outras Cortes constitucionais e com a Corte Interamericana de direitos humanos, bastando verificar, em relação à última, os excelentes referenciais estabelecidos na Opinião Consultiva 23/2017. A sinceridade desse diálogo da parte brasileira estará garantida por ser o Supremo Tribunal Federal dotado de decisões marcadas pela definitividade.

Por fim, se os princípios ambientais possuem decisiva contribuição no desenvolvimento do Estado de direito ambiental, não menos importante é a busca por evoluí-los ou mesmo o reconhecimento de novos princípios. Essa é uma constatação da Declaração Mundial para o Estado de direito ambiental<sup>65</sup>. Os ganhos normativos daí advindos parecem evidentes, quando os preceitos fundamentais de uma Constituição e a natureza principiológica que os caracteriza muitas vezes estarão em contínua aplicação pelas demandas veiculadas por arguições de descumprimento de preceito fundamental. Esse trabalho hermenêutico produzirá novos conteúdos principiológicos em contextos conhecidos somente na prática judiciária, diante de problemas concretos e ainda não conhecidos. A propósito e apenas para exemplificar, no julgamento da ADPF 101<sup>66</sup>, o Supremo Tribunal Federal, ao realizar sua primeira audiência pública em matéria ambiental (SARLET, FENSTERSEIFER, 2021, p. 553), prestigiou o princípio da participação pública em matéria ambiental. Além disso, no curso da decisão debateu os princípios do desenvolvimento sustentável, da equidade e responsabilidade intergeracional, e expressamente reconheceu o acolhimento constitucional do princípio da precaução. Esses registros bem revelam que a arguição de descumprimento de preceito fundamental é campo fértil nesse aspecto.

### Considerações finais

A percepção de que as questões ambientais possuem lugar central nas decisões fundamentais sobre o modo de viver, deixando de ser compartimentalizadas, encontra seu ápice no Estado de direito ambiental, cujo papel de realização por meio do Poder Judiciário é determinante.

65 Disponível em: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english\\_world\\_declaration\\_on\\_the\\_environmental\\_rule\\_of\\_law\\_final.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english_world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final.pdf). Acesso em: 22/06/21.

66 ADPF 101, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2009.

Envolver o guardião da Constituição e um instituto processual com capacidade de respostas articuladas, sistêmicas e executáveis é imprescindível para a implementação do Estado de direito ambiental.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental deixou para trás o imaginário de que consistia em mecanismo de neutralização das possibilidades judiciais, no que se refere à proteção de direitos. A rota de aproximação entre as questões ecológicas e o seu uso inverteu a ideia de que servia para paralisar mudanças ou manter políticas retrógradas estabelecidas.

Se de um lado, a arguição de descumprimento de preceito fundamental revela características de encerramento na proteção constitucional. Do outro, a juridicidade ambiental é direito síntese. Suas implicações recíprocas são evidentes.

A convergência entre a arguição de descumprimento de preceito fundamental e a temática ecológica funciona em uma relação de fortalecimento e ganhos recíprocos, na medida em que passam a ocupar um espaço central na busca por medidas para superar a crise ecológica vivida atualmente.

### **Referências bibliográficas**

ARAGÃO, Alexandra. O Estado de direito ecológico no Antropoceno e os limites do planeta. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França (Org.). Estado de direito ecológico. Conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2017, p. 20-37.

AYALA, Patrick de Araújo. Constitucionalismo global ambiental e os direitos da natureza. In: LEITE, José Rubens Morato (coord.). A ecologização do direito ambiental vigente. Rupturas necessárias. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2020, p. 183-233.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156.

BENJAMIN, Antônio Herman. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. Apontamentos sobre a opressão e libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Edis. (Coord.). Ação civil pública. Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Editora revista dos tribunais, 1995.

BOSELTMANN, Klaus. The rule of law grounded in the earth: ecological integrity as a grundnorm. Planetary Boundaries Initiative Symposium. London, 2013. Disponível em:

<http://planetaryboundariesinitiative.org/wp-content/uploads/2013/10/Rule-of-Law-paper-London-Bosselman.pdf>. Acesso em: 10.07.2021.

BUGGE, Hans Chistian. Twelve fundamental challenges in environmental law: an introduction to the concept of rule of law for nature. In VOIGT, Christina (ed). Rule of law for nature. New dimensions and Ideas in Environmental Law. New York: Cambridge university press, 2013, p. 3- 26).

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. Revista do centro de estudos de direito do ordenamento, do urbanismo e do ambiente: revCEDOUA, Coimbra, Ano 4, n. 2, p. 9-16, 2001. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5732/1/revcedoua8%20art.%201%20JJGC.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 10.01.2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 23-33.

CARVALHO, Delton Winter de. Sistema constitucional brasileiro de gerenciamento dos riscos ambientais. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. (Orgs.). Doutrinas essenciais direito ambiental. Volume I. Fundamentos do direito ambiental. São Paulo: Editora revista dos tribunais, 2011, p. 119-140.

COLLINS, Lynda. The ecological constitution. Reframing environmental law. New York: Routledge, 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. In: DIDIER JR., Fredie (Org.). Ações constitucionais. Salvador: Editora juspodivm, 2006, p. 429- 500.

CULLINAN, Cormac. The rule of nature's law. In VOIGT, Christina (ed). Rule of law for nature. New dimensions and Ideas in Environmental Law. New York: Cambridge university press, 2013, p. 94-108.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo. Direito constitucional ecológico. Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. São Paulo: Revista dos tribunais, 2021.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. Revista novos estudos jurídicos, Itajaí, volume 23, n. 3, p. 940-962, 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 20.06.2021.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. O lugar do direito na protecção do ambiente. Coimbra: Almedina, 2015.

IPCC. *Sixth Assessment Report*. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>. Acesso em: 11.08.21.

IUCN. *World declaration of the environmental rule of law*. Disponível em: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english\\_world\\_declaration\\_on\\_the\\_environmental\\_rule\\_of\\_law\\_final.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english_world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final.pdf). Acesso em: 22.06.21.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: SARLET, Ingo (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010, p. 39-72.

LATOUR, Bruno. *Diante de Gaia. Oito conferências sobre a natureza no antropoceno*. Tradução Maryalua Meyer. São Paulo: UBU, 2020.

LEITE, José Rubens Morato. Prefácio. In: LEITE, José Rubens Morato (coord.). *A ecologização do direito ambiental vigente. Rupturas necessárias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2020.

LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. O Estado de direito para a natureza: fundamentos e conceitos. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França (Org.). *Estado de direito ecológico. Conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza*. São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2017, p. 57-87.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria del derecho ambiental*. México: Porrúa, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Comentários à lei n. 9.882/99*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Comentários à lei n. 9.882/99 - Arguição de descumprimento de preceito fundamental*. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (orgs.). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análises à luz da lei n. 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 15-37.

ONU. *First global report. Environmental rule of law*, 2019. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-rule-law-first-global-report>. Acesso em: 22.07.21.

PLATJOUW, Froukje Maria. *Environmental law and ecosystem approach. Maintaining ecological integrity through consistency in law*. New York: Routledge, 2016.

ROTHENBURG, Walter Claudius. A constituição ecológica. In: KISHI, Sandra Akemi; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs.). *Desafios do direito ambiental no século*

XXI. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 813-831.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (orgs.). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análises à luz da lei n. 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 15-37.

SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (orgs.). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análises à luz da lei n. 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 85-108.

SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. 1 ed. 5 reimpressão. São Paulo: Edipro, 2018.

SILVA, José Afonso da. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. In: MACGREGOR, Eduardo Ferrer; LARREA, Arturo Zaldivar Lelo de Larrea (Coord.). *Estudos de direito processual constitucional. Homenagem brasileira a Hector Fix-Zamudio em seus 50 anos como pesquisador do direito*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 85-103.

TAVARES, André Ramos. Repensando a ADPF no complexo modelo brasileiro de controle de constitucionalidade. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). *Leituras complementares de direito constitucional. Controle de constitucionalidade e hermenêutica constitucional*. Salvador: Editora juspodivm, 2008, p. 383-399.

TAVARES, André Ramos. *Tratado da arguição de preceito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2001. VOIGT, Christina (ed). *Rule of law for nature. New dimensions and Ideas in Environmental Law*. New York: Cambridge university press, 2013.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria general del Estado. Ciencia de la politica. Traducción de Hector Fix-Fierro*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

# 5. OPINIÃO CONSULTIVA 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: DO GREENING AO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS AUTÔNOMOS DA NATUREZA

CONSULTATIVE OPINION 23/2017 OF THE INTER-AMERICAN COURT  
OF HUMAN RIGHTS: FROM GREENING TO THE RECOGNITION OF  
AUTONOMOUS RIGHTS OF NATURE

**JOANA D'ARC DIAS MARTINS**

*Estudante de doutorado em Direito da Universidade de Marília*

## **INTRODUÇÃO**

A sistemática intervenção humana na integridade ecológica do Planeta Terra, ultrapassando todos os seus limites e a capacidade de autorregulação e resiliência (ROCKDROM, John et al, 2009), culminou com o início do novo Período Geológico do Antropoceno (CRUTZEN, 2008), levando alguns cientistas a preverem a sexta extinção em massa de espécie (KOLBERT, Elizabeth, 2014) em pleno curso da atualidade. Esse fato é um veredicto severo sobre a insuficiência do Direito Ambiental Internacional, tal como ele se desenvolveu desde seu surgimento na década de 1970 até o presente.

Em resposta, cada vez mais, Cortes e Tribunais (nacionais e internacionais), buscam enfrentar essa crise mediante a adoção de medidas inovadoras para reverter esse processo. Tal fenômeno culminou com avanços na proteção ambiental, começando a repercutir, também, nos sistemas de proteção aos Direitos Humanos, diante do reconhecimento do vínculo entre a degradação ambiental e a erosão dos direitos humanos.



É justamente essa proximidade, presente de forma inequívoca nos sistemas regionais de Direitos Humanos, em especial no Sistema Interamericano de Direitos Humanos - foco central deste ensaio -, que se buscará tratar ao longo da pesquisa.

Perante o Sistema Interamericano, cujo instrumento de maior relevância é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), de 1969 (também conhecida por Pacto de San José da Costa Rica), assim como na Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), de 1950, não há previsão expressa de qualquer direito de cunho ambiental. Porém, principalmente com o desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental, tanto a Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) quanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), de forma progressiva, por intermédio de um fenômeno denominado *greening*<sup>67</sup>, - ou “esverdeamento” dos direitos humanos -, vêm garantindo a proteção ambiental.

Diante da impossibilidade da judicialização direta da tutela ambiental no âmbito da Corte IDH, essa vinculação vinha sendo feita de forma reflexa, através do desenvolvimento de estratégias e técnicas capazes de vincular sua inter-relação com violações a outros direitos humanos expressamente previstos no Pacto de San José da Costa Rica.

Essa realidade começou a mudar em março de 2016 quando a Colômbia solicitou um pronunciamento da Corte IDH sobre a amplitude das obrigações dos Estados concernentes ao meio ambiente, inter-relacionados com a proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade da pessoa humana, previstos nos artigos 4.º e 5.º da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2, do mesmo documento.

A resposta foi o Parecer Consultivo n. 23 de 2017 (OC-23/17) que analisou de forma aprofundada o direito humano de viver em um ambiente saudável/equilibrado à luz da Convenção Americana, especificamente no tocante à interpretação do artigo 26, combinado com as disposições constantes no artigo 11 do Protocolo de San Salvador. Em consequência, além de reconhecer expressamente esse direito, afirmou que o meio ambiente goza da mesma proteção conferida aos demais direitos humanos inseridos no Pacto de San José. Igualmente, afirmou a possibilidade de reivindicações de direitos humanos por indivíduos que não estão sob a jurisdição territorial do Estado, cuja responsabilidade internacional por danos ambientais é invocada.

---

67 Expressão cunhada por Sands Philippe in *Greening international law*.

A partir desse paradigmático documento, pela primeira vez a Corte IDH reconheceu direitos autônomos à natureza e passou a admitir a judiciabilidade direta de casos contenciosos que envolvam a violação ao mencionado direito, transcendendo, desse modo, a anterior técnica de tratativa das questões ambientais pela “via reflexa”, o denominado *greening* da Convenção Americana. Trata-se de uma nova teoria dos direitos humanos baseada numa ética não antropocêntrica, capaz de modular o comportamento humano em favor da vida (humana e não humana) no Planeta Terra.

Essa interpretação consolida o reconhecimento de que os tratados internacionais de proteção ambiental se encontram inseridos no rol daqueles que versam sobre direitos humanos, demandando que os Estados nacionais os incorporem automaticamente com hierarquia de norma materialmente constitucional (com a possibilidade de constituírem normas formalmente constitucionais), além de servirem como paradigma de controle de convencionalidade.

Outrossim, dada sua relevância, é objetivo deste ensaio analisar essa recente Opinião Consultiva e todos os seus aspectos inovadores, notadamente o seu potencial para fortalecer o reconhecimento dos “direitos da Natureza” e impulsionar a sua tutela pelas Cortes Internacionais (global e regionais) e, em especial, pelos órgãos judiciais brasileiros, inclusive, estabelecendo uma “virada ecológica” rumo a um novo paradigma jurídico ecocêntrico.

Por fim, conforme se buscará demonstrar ao longo deste estudo, para o aprimoramento e evolução do Direito Ambiental, além de uma nova ética ecológica, faz-se necessário um permanente diálogo das fontes (normativas e das Cortes) que o sustentam e conferem legitimidade, além do exercício do controle de convencionalidade, cabendo aos juízes e Tribunais o fundamental papel de interpretá-lo como um instrumento vivo.

O método utilizado no presente estudo será o dedutivo, uma vez que se partirá de conceitos amplos para se chegar à análise particularizada da tutela ambiental no âmbito da Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte IDH. Com o fito de alcançar os objetivos almejados, serão utilizadas pesquisas bibliográficas, documental e jurisprudencial. O ensaio está dividido em cinco tópicos que seguem os objetivos específicos do trabalho.

## 1 O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE E SUA EVOLUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, máxime a partir da Revolução Industrial, o incentivo à industrialização e ao consumo, além do progresso experimentado em diversos setores da economia, contribuíram para que a pressão do crescimento econômico em detrimento ao meio ambiente aumentasse. Por outro lado, com a integração da economia mundial, as agressões ao meio ambiente se tornaram mais sérias e visíveis, principalmente com o agravamento das mudanças climáticas e a comprovação científica da sua origem antrópica.

Diante desse cenário, restou inequívoco que as medidas a serem tomadas no intuito de solucionar problemas que assolavam de forma indistinta todo o planeta, não podiam se restringir a meras ações domésticas, realizadas no âmbito de cada país. Ao contrário, “[...] os problemas ambientais ultrapassam fronteiras e não têm como serem resolvidos senão pela cooperação entre eles” (MAZZUOLI, 2013, p. 1026).

Nesse contexto, de acordo com Antunes (2020, p. 10), o Direito Internacional do Meio Ambiente surgiu como uma das respostas jurídicas dadas pela comunidade internacional à degradação dos recursos ambientais em escala planetária, originada na compreensão comum dos sujeitos de Direito Internacional de que somente uma ação uniforme e articulada entre os diversos atores internacionais seria capaz de solucionar problemas dessa magnitude.

Malgrado sua importância, a preocupação com a proteção do meio ambiente é fenômeno relativamente novo na história da humanidade, sendo a internacionalização de sua proteção um marco ainda mais recente.

O surgimento de movimentos ambientalistas em algumas partes do mundo, notadamente nos Estados Unidos e Europa Ocidental, com destaque para a Alemanha e a França, a partir da década de 1960 (TAVOLARO, 2001, p. 95), além da publicação de algumas obras seminais, dentre as quais se destacam *Silent Spring* (1962), de Rachael Carson; *The tragedy of commons* (1968), de Garret Hardin, e *Limits to Growth* (1972), estudo encomendado pelo Clube de Roma e coordenado por Donella Meadows, contribuíram para o florescimento do Direito Internacional do Ambiente.

Durante a Conferência de Estocolmo (1972) - primeiro evento organizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para discutir questões ambientais de maneira global -, além da criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) -, foi elaborado a Declaração de Estocolmo, considerado o grande marco

normativo da proteção do ambiente no cenário jurídico internacional (SOARES, 2003, p. 55). A partir dessa Conferência reconheceu-se a finitude dos recursos ambientais, e sua necessária gestão racional passou a fazer parte da agenda política mundial.

Vinte anos após Estocolmo, em 1992, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro a mais importante conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - também conhecida como ECO-92. Além da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foram aprovados a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica, a Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas (Carta das Florestas) e a Agenda 21 Global.

Destarte, sob a influência da Declaração de Estocolmo e a Declaração do Rio-92, paulatinamente a proteção ambiental passou a ser uma tendência internacional, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido como um direito humano e fundamental, condição *sine qua non* para uma vida digna.

Embora a “força normativa” da legislação ambiental internacional seja considerada “relativamente fraca” (*Soft Law*), em comparação ao direito interno, incontroversa a sua importância, tanto que boa parte da legislação ambiental internacional foi incorporada gradativamente pelas legislações constitucionais e infraconstitucionais dos Estados nacionais, entre eles o Brasil (SARLET, FENSTERSEIFER, 2020, p. 121).

Perfilhando entendimento análogo, Ferrajoli (2011, p. 69-70) afirma que o Direito Internacional é um importante instrumento de proteção ao meio ambiente, para além das proteções internas estatais (não raras vezes, ineficientes), trazendo a ideia de um “constitucionalismo internacional para a solução de problemas ambientais que transpassem fronteiras e oceanos”.

Considerando a análise que se busca fazer neste ensaio sobre os reflexos oriundos da Opinião Consultiva n. 23/2017, em especial a rejeição do paradigma puramente antropocêntrico e o reconhecimento dos valores intrínsecos da natureza, importante consignar que o Direito Internacional Ambiental tem oscilado entre essas posições, como é possível observar de alguns de seus mais destacados documentos. Por exemplo, a Declaração de Estocolmo (1972), em seu Princípio 2<sup>68</sup>, é nitidamente

---

68 Princípio 2: Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

antropocentrismo e utilitarista (ANTUNES, 2020, p. 18). Lado outro, “A Carta da Terra considera os direitos humanos como a base do bem-estar e da existência humanos e, ao mesmo tempo, como limitação destes. Ela se baseia na unidade da vida humana e não humana” (BOSELTMANN, 2010, p. 107).

Todavia, observa-se na atualidade uma crescente tendência a um discurso que abandona a visão exclusivamente antropocêntrica e se aproxima de uma concepção de justiça ecológica abrangente, integrando a vida humana e não humana, “chegando-se ao reconhecimento inclusive, [...] de direitos dos animais e direitos da natureza, incluindo até mesmo o ambiente abiótico” (SARLET; WEDY, 2020, p. 24). Esse novo paradigma jurídico ecocêntrico<sup>69</sup>, tal como assinalado por Jens Kersten (2014, p. 88), é facilmente identificado a partir da análise da jurisprudência de algumas Cortes e Tribunais (nacionais e internacionais), além da legislação de alguns países, inclusive no plano constitucional.<sup>70</sup>

Em suma, pode-se dizer que as muitas conferências internacionais realizadas ao longo das últimas décadas possibilitaram uma espécie de “globalização” do direito ao meio ambiente, reforçando ainda mais as interconexões entre a garantia a um meio ambiente sadio e a proteção dos direitos humanos (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2015, p. 206). Essa patente proximidade, presente nos sistemas regionais de Direitos Humanos, será tratada de modo mais detido no tópico seguinte.

## 2 O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS

Grosso modo, nos países em desenvolvimento, grande parte dos problemas ambientais estão relacionadas com a pobreza e à exclusão social, principalmente ligada à falta de moradias, acesso à saúde, educação e higiene adequadas<sup>71</sup>, enquanto nos países desenvolvidos os problemas ambientais decorrem, maiormente, da industrialização e do desenvolvimento tecnológico (PIOVESAN, 2019, p. 73).

69 Os professores Fensterseifer e Sarlet (2020) denominam essa fase do desenvolvimento histórico-evolutivo do Direito Ambiental como a “quarta fase de um novo paradigma biocêntrico ou ecocêntrico”.

70 A Constituição Federal do Equador (2008) foi a primeira do mundo a admitir expressamente os direitos da Natureza (Pachamama). Em 2018, a Corte Suprema colombiana reconheceu, em caso de litigância climática contra o desmatamento florestal, a Amazônia colombiana como “entidade sujeito de direitos”, repetindo entendimento jurisprudencial anterior da Corte Constitucional do País que havia atribuído, em decisão de 2016, o mesmo *status jurídico* ao Rio Atrato.

No Brasil, a primeira vez que os direitos autônomos da Natureza foram utilizados na fundamentação de um voto - ainda que tenha sido uma decisão monocrática -, foi com o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, na ADPF 708/20.

71 É o que se pode denominar de “injustiça ambiental”. Em regra, a degradação ambiental e a injustiça social interagem entre si, violando por duas vias distintas a dignidade das populações mais pobres.

Assim, forçoso reconhecer a conexão entre o Direito Internacional Ambiental e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, visto que “Sempre que ocorre um dano ambiental, o gozo dos direitos humanos está potencialmente em perigo” (BOSELNANN, 2010, p. 77).

A concepção contemporânea dos direitos humanos foi introduzida a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948. A partir daí começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos. “A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a esse campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos” (PIOVESAN, 2019, p. 61).

Posteriormente, a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, trilhando o mesmo caminho, reiterou a concepção da Declaração de 1948 ao afirmar em seu § 5.º que todos “os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados”, e que a “comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”. Ademais, “A Declaração de Viena afirma ainda a interdependência entre os valores dos direitos humanos, democracia e desenvolvimento” (PIOVESAN, 2019, 62).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi concebida com o propósito de proteger duas espécies de direitos: os direitos civis e políticos (artigos 3.º a 21), e os direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 22 a 28). Contudo, diante do desenvolvimento de valores ecológicos a nível global, iniciada a partir do início da década de 1960, essa complexa rede criada para proteger direitos humanos teve que se adaptar ao reconhecimento de que o acesso a um ambiente sadio é também um direito humano a ser garantido (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2013, p. 155).

Logo, desde a Declaração de Estocolmo (1972) – ainda que com fundamento puramente antropológico - se estabeleceu uma intrínseca ligação entre a degradação ambiental e o gozo dos direitos humanos, havendo o reconhecimento internacional da dimensão ambiental dos direitos humanos e que um dano ambiental pode causar uma violação desses direitos (BOSELNANN, 2010, p.82).

Igualmente, a partir de Estocolmo, corroborado por outras Conferências Internacionais sobre a questão ambiental que a sucederam, vários países reformaram suas constituições, incluindo a proteção ao meio ambiente no rol de direitos humanos fundamentais. Essa “ecologização da ordem jurídica” é marcada pelo “renascimento” do princípio da solidariedade das gerações (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2013, p. 156-157),

cujo objetivo é conciliar, em um mesmo projeto jurídico-político, direitos liberais, direitos sociais e direitos ecológicos buscando uma vida digna e saudável a todos os integrantes da comunidade humana (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 71).

No Brasil, o constituinte de 1988, influenciado pelo despertar da consciência ecológica no cenário internacional, procurou dar efetiva tutela ao meio ambiente, prevendo mecanismos para sua proteção e controle, criando um verdadeiro “Estado de Direito Ecológico” (ALEXY, 2008, p. 60). Em momento algum da história brasileira a preservação ambiental obteve tamanha importância num texto constitucional.

Sarlet e Fensterseifer (2020, p. 93) definem essa fase como “constitucionalização” da proteção ambiental. Segundo os autores, a atribuição de *status* jurídico-constitucional de direito-dever fundamental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, colocam os valores ecológicos no “coração” do sistema jurídico, influenciando todos os ramos jurídicos, inclusive, a ponto de limitar outros direitos fundamentais a pautar a atuação estatal em todos os planos federativos. Trata-se, portanto, de “[...] uma ‘virada ecológica’ de índole jurídico-constitucional”.

Por derradeiro, ao lado do sistema normativo global da ONU, surgem os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, os quais buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África.

### **3 SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**

São três os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, todos estruturados por meio de tratados internacionais que limitam a soberania estatal: o Europeu, fundamentado na Convenção Europeia, de 1950, complementada por vários protocolos e pela Carta Social Europeia de 1961; o Africano, fundamentado na Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos (CADHP), de 1981; e o Interamericano, fundado em dois sistemas distintos, mas que se complementam - um regido pela Carta da Organização dos Estados Americanos e pela Declaração Americana de Direitos e Deveres, e outro fundamentado na Convenção Americana, de 1969 (MAZZUOLI, 2011).

Conforme dito alhures, a Convenção Americana é o instrumento de maior importância no Sistema Interamericano. Além de descrever uma série de direitos civis e políticos a serem protegidos pelos Estados-parte, estabelece o funcionamento de dois órgãos que compõem o Sistema Interamericano: a Comissão Interamericana de

Direitos Humanos (CIDH) e a Corte IDH. Para os objetivos deste ensaio, restringir-se-á à análise da Convenção Americana.

Assim como a preocupação ambiental atingiu o sistema internacional de proteção aos direitos humanos, ele também se estendeu aos sistemas regionais aos direitos humanos. Por conseguinte, tanto a Carta Africana (artigo 24) como o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1988 - Protocolo de San Salvador (artigo 11) -, inseriram expressamente em seu bojo a garantia de acesso ao ambiente sadio no rol de direitos fundamentais a serem protegidos.

Nada obstante, a Convenção Americana, conforme já referido, não prevê em seu texto qualquer direito de cunho econômico, social ou cultural, tampouco de cunho ambiental. Porém, diante da necessidade de aplicação do Direito Internacional à realidade posta, tanto a Comissão IDH quanto a Corte IDH - mesmo antes da Opinião Consultiva n. 23/2017 -, vinham aplicando a proteção indireta do meio ambiente pelo reconhecimento da sua inter-relação com outros direitos humanos (civis e políticos), relacionados às garantias judiciais, à liberdade de expressão, ao direito de propriedade, e diversos outros direitos inseridos no Pacto de San José da Costa Rica.

No mesmo sentido, mesmo diante da inexistência de uma previsão expressa acerca do “direito ao ambiente” no âmbito da Convenção Europeia, não impediu que a Corte EDH, desde a década de 1990, de modo bastante progressivo e engenhoso, desenvolvesse uma diversificada jurisprudência no sentido da sua proteção reflexa.

Ratificando essa afirmação, Carla Amado (2010, p. 163-165) é categórica em afirmar que o processo do *greening* é ainda mais evidente na Corte EDH, visto que, mesmo diante da inexistência de qualquer artigo que faça menção, ainda que indiretamente, ao meio ambiente na Convenção Europeia, a Corte tem demonstrado enorme criatividade em vincular os casos de degradação ambiental à violações de dispositivos da Convenção.

Enfim, diante da compreensão cada vez mais universal de que o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui a forma mais eficiente de proteção aos direitos humanos, os sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos (Interamericano e Europeu), ainda que de forma transversa, passaram a tutelá-lo. É o que será tratado a seguir.



### 3.1 A proteção ambiental pela via reflexa nos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos – Sistemas Europeu e Sistema Interamericano

Com o avançar das preocupações com a proteção ambiental em âmbito internacional, e o reconhecimento que o meio ambiente, por si só, já configurava um direito a ser protegido, desenvolveu-se a técnica da proteção ambiental pela via reflexa (ou por “ricochete”), consistente em vincular as questões voltadas à temática ambiental aos dispositivos das Convenções Americana e Europeia, relacionando-as às garantias judiciais, à liberdade de expressão, ao direito de propriedade e diversos outros direitos inseridos nesses documentos.

Portanto, malgrado esses documentos não tenham previsto em seus textos qualquer prescrição de cunho ambiental, observa-se que tanto o Sistema Interamericano quanto o Europeu demonstraram, ao longo dos anos, ser possível amparar questões ligadas ao meio ambiente, através do fenômeno até então denominado de *greening* ou “esverdeamento” do direito internacional (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2015, p. 204).

Justificando a ausência da proteção ambiental nos documentos que originariamente tutelaram os direitos humanos, Feria-Tinta e Milnes (2019) esclarecem que os principais instrumentos universais de direitos humanos foram elaborados antes que as questões ambientais figurassem na agenda internacional de forma significativa. Igualmente, os principais instrumentos regionais, como a Convenção Americana (1969) e a Convenção Europeia (1950). Pontuam os autores:

Se os direitos humanos tivessem sido “descobertos” uma geração depois, seus textos fundadores teriam sido informados pelas diversas preocupações ambientais que os países do Norte e do Sul, respectivamente, expuseram em Estocolmo em 1972 e que estão refletidas na Declaração do Rio. Em vez disso, sua separação no nascimento (por assim dizer) representou sérios desafios tanto para o direito dos direitos humanos quanto para o direito ambiental internacional, que ainda estão em processo de superação (FERIA-TINTA; MILNES, 2019).

Em complemento, não se pode desconsiderar que o Sistema Europeu de proteção aos Direitos Humanos nasceu como resposta aos horrores perpetrados ao longo da Segunda Guerra Mundial, e naquele cenário, o objetivo imediato era estabelecer parâmetros protetivos mínimos atinentes à dignidade humana, notadamente voltados para a proteção de direitos civis e políticos (PIOVESAN, 2019, p. 127-131).

A despeito disso, de forma inovadora, a Corte Europeia, recorrendo à “doutrina do instrumento vivo” (WILDHABER, 2004, p. 16)<sup>72</sup>, tem buscado “ecologizar” os direitos humanos pela via interpretativa, através da releitura do artigo 8.º da Convenção Europeia. Foi justamente através dessa reinterpretação que foi possível à Corte Europeia considerar a poluição sonora e atmosférica, que até então era tolerada pelo Estado e pelas autoridades, uma forma de ingerência *sui generis* no domicílio e na vida privada das pessoas.

Destarte, a jurisprudência da Corte Europeia tem se destacado na inserção da temática ambiental em questões relativas à proteção de direitos humanos. Observa-se que desde o *Caso Powell e Rayner v. Reino Unido*, em 1990<sup>73</sup>, concernente às supostas violações à vida privada e ao direito de propriedade, decorrentes dos incômodos da poluição sonora do aeroporto de Heathrow aos moradores do seu entorno, até meados da primeira década do século XXI - em franca evolução -, os posicionamentos da Corte Europeia passaram a acompanhar o movimento de *greening* do direito internacional (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2013, p. 162).

Assim, conforme destacado pelos apontados autores, o *greening* do Sistema Europeu foi se aperfeiçoando. Em um primeiro momento, foi marcado pela mudança de postura da Corte Europeia na análise de casos semelhantes. Em 1990, o desfecho do *Caso Powell e Rayner* deu-se com o entendimento da Corte de que os incômodos dos moradores dos arredores de Heathrow com os ruídos do principal aeroporto do Reino Unido não caracterizaram violações aos direitos de vizinhança e propriedade assegurados pela Convenção Europeia. Posteriormente, em 2001, ao se deparar novamente com reclamações à poluição sonora de Heathrow, a Corte concluiu que, em observância à Convenção Europeia, o Estado britânico tem o dever de implementar medidas voltadas ao equilíbrio entre o interesse econômico e o direito à saúde, à propriedade e à vida privada e familiar dos vizinhos do aeroporto (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2013, p. 162-163).

Em um segundo momento, além do aumento das inter-relações entre casos envolvendo as questões ambientais e a proteção dos dispositivos da Convenção Europeia, o *greening* do Sistema Europeu é marcado pela diversificação de casos

---

72 A interpretação evolutiva, desenvolvida pela Corte EDH e assumida pela Corte IDH, se apoia fundamentalmente na noção de que a Convenção é um “instrumento vivo”. De acordo a doutrina do instrumento vivo, o texto “se interpreta à luz das condições atuais e evolui através da interpretação da Corte”.

73 Corte Europeia, *Caso Powell and Rayner v. Reino Unido*. Acórdão de 21 de fevereiro de 1990, proc. 9310/81.

envolvendo a temática ambiental e a proteção de direitos humanos, em especial ligados à proteção da vida privada e familiar, entre os quais, destacam-se os seguintes casos: i) *López Ostra v. Espanha*<sup>74</sup>; ii) *Moreno Gómez v. Espanha*, em 2004, sobre a poluição sonora de uma discoteca em Valência; iii) *Öneryildiz v. Turquia*, em 2002, que versou sobre as vítimas de uma explosão de gás metano no depósito de lixo de Umraniye; e iv) *Tatar v. Romênia*, em 2009, sobre um desastre ecológico provocado pela descarga de instalações de uma mina de ouro no rio Sasar (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2013, p. 163).

Quanto ao Sistema Interamericano, a Convenção Americana, de modo similar à Convenção Europeia, reconhece e assegura direitos civis e políticos. Não há previsão específica de qualquer direito social, cultural ou econômico, tampouco ambiental, limitando-se o artigo 26 a determinar aos Estados que alcancem progressivamente a plena realização desses direitos.

Todavia, em 1988, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos adotou um Protocolo Adicional à Convenção Americana, sobre direitos sociais, econômicos e culturais - Protocolo de San Salvador (OEA, 1988). Malgrado a proteção ao meio ambiente estar assegurada no artigo 11 desse documento, há uma ressalva, prevista no artigo 1.º, de que tal direito será implementado de forma progressiva pelos Estados- parte, limitado aos recursos disponíveis e de acordo com o grau de desenvolvimento. Por sua vez, o artigo 19.6, restringe a judicialização direta exclusivamente ao direito sindical dos trabalhadores - baseado na possibilidade de auto-organização e livre associação -, bem como ao direito à educação, não se aplicando ao direito ao meio ambiente.

Nada obstante, na prática, tanto a Comissão quanto a Corte IDH vinham demonstrando a possibilidade de salvaguardar o meio ambiente por intermédio de sua proteção indireta - desde que o pleito estivesse conexo com um direito humano expressamente reconhecido -, tendo como fundamento a indivisibilidade dos direitos

---

74 O caso *López Ostra v. Espanha*, de 1994 – tornou-se um dos mais emblemáticos para as futuras decisões da Corte. Tratava-se do incômodo da família López Ostra com as emissões de gases sulfúricos de uma central de tratamento de água na cidade espanhola de Lorca, tendo a Corte Europeia entendido que a poluição ambiental estaria provocando danos para o direito humano à vida privada e familiar, e, por isso, o Estado teria o dever de dispor um justo equilíbrio entre as suas medidas e o bem-estar do meio ambiente e dos indivíduos. Assim, por entender que o Estado não cumpriu seu dever de conciliar o interesse coletivo com o interesse particular dos vizinhos à estação de tratamento de resíduos, a Corte condenou a Espanha ao pagamento de 40 mil pesetas por danos à saúde e à qualidade de vida da família López Ostra (Corte Europeia, Caso López Ostra v. Espanha. Acórdão de 9 de dezembro de 1994, proc. 16798/90, pars.51; e 58).

humanos, nos moldes propugnados pela Declaração de Viena, em 1993 (LOPES; MARQUES, 2019, p. 62).

Quanto aos casos analisados perante o Sistema Interamericano, sob a égide da utilização da técnica do *greening*, observa-se que quase todos os casos relacionados à temática ambiental dizem respeito à violações ao fundamental direito à vida das populações vulneráveis (povos indígenas, quilombolas, e as comunidades campesinas das Américas) em relação à expansão econômica sobre os recursos naturais. A título de elucidação, no que tange a atuação da Corte IDH perante a temática ambiental, Mazzuoli e Teixeira (2015, p. 212-213) esclarecem que:

A Corte Interamericana, por sua vez, após o caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua, deparou-se com outros seis casos sobre temática ambiental, sendo que, destes, cinco estão relacionados a violações de direitos de povos tradicionais das Américas; quatro deles são relativos aos impactos negativos decorrentes da não demarcação de terras indígenas e quilombolas no Paraguai e no Suriname, sendo eles: a) caso Moiwana v. Suriname; b) caso Comunidade Indígena Yakye Axa v. Paraguai; c) caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa v. Paraguai; e d) caso Povo Saramaka v. Suriname; apenas um – caso Povo Indígena Kichwa de Sarayacu e seus membros v. Equador – ligavase à concessão estatal de terras indígenas para exploração de petróleo sem consulta aos Kichwas.

Corroborando essa afirmação, constata-se que até o ano de 2015, a única decisão proferida pela Corte IDH em casos ambientais - não relacionadas a grupos indígenas ou tradicionais – era o caso *Claude Reyes e outros v. Chile* (2006)<sup>75</sup>, versando sobre a negativa do Estado chileno em fornecer dados relativos a um projeto de desflorestamento a três cidadãos chilenos. Nesta situação, o direito à liberdade de expressão, contido no artigo 13 da Convenção Americana, teve seu alcance ampliado ante a necessidade do Estado de garantir o acesso à informação, notadamente em questões ambientais (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2015, p. 214-215).

Nesse diapasão, depreende-se que o Sistema Interamericano, diferentemente do Sistema Europeu - a despeito de também empregar a técnica do *greening* - na prática não vinha estabelecendo um diálogo mais ampliado entre os dispositivos da Convenção Americana e os temas ambientais. Não foi por outro motivo que Mazuolli e Teixeira (2015, p. 210) afirmaram que: “Em comparação ao sistema europeu, o

75 Vide Caso *Claude Reyes e outros vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Serie C N. 151.

*greening* da Comissão e Corte Interamericanas tem passado longe de questões como a poluição sonora causada por uma boate ou por um aeroporto”.

Em que pese à ausência de maior diversidade de temas ambientais - debatidos no âmbito do Sistema interamericano -, um aspecto de especial relevo a ser considerado no processo de *greening* da Corte IDH são os posicionamentos desenvolvidos a partir da constante apreciação de casos que dificilmente seriam abordados em um sistema de proteção que ignorasse as especificidades regionais das Américas.

Outrossim, conforme narrado por Mazzuoli e Teixeira (2015, p. 213-214), partindo da perspectiva indígena de propriedade (inerente à forte ligação de tais povos com a natureza), as decisões da Corte IDH conferiram um alcance mais amplo aos dispositivos da Convenção Americana. Como exemplo, os autores citam o caso *Moiwana v. Suriname*, onde o sofrimento psicológico de indígenas afastados de suas terras tradicionais, - por se sentirem perturbados pela “ira dos espíritos dos mortos” de uma chacina promovida pelas forças armadas surinamesas contra a etnia N’djuka Maroon -, fez com que a Corte desenvolvesse o conceito de dano “espiritual” decorrente de violações de dispositivos da Convenção Americana, relativos ao direito à integridade pessoal, garantia e proteção judicial, direito de propriedade e direito de circulação e residência.

Fato incontroverso é que até o advento da Opinião Consultiva n. 23/2017 - tanto para a Comissão como para a Corte IDH -, a degradação ambiental somente seria relevante e coercível na medida em que causasse uma violação direta e grave de direitos humanos (como sinônimo de vida humana) expressamente previstos na Convenção Americana.

Por conseguinte, conquanto se reconheça que a adoção do “esverdeamento” da Convenção Americana objetivasse suprir a sua “lacuna” nas questões ambientais, não se pode olvidar que a citada técnica protegia o meio ambiente apenas por via transversa, em benefício humano, o que, se de um lado possibilitava um maior alcance dos dispositivos da Convenção, por outro, consoante elucidado por Carla Amado Gomes (2010, p. 168), trazia prejuízos ao próprio exercício e reconhecimento valor intrínseco desse direito.

Cotejando as decisões proferidas pelo Sistema Interamericano – anteriores à Opinião Consultiva n. 23/2017 -, forçoso reconhecer que a proteção ambiental surgia do exercício de um “escrever verde por linhas tortas” (GOMES, 2009). Ou seja, não se

voltava para a preocupação ambiental como um bem a ser protegido por si mesmo, mas da pragmática necessidade de se proteger dispositivos da Convenção Americana.

Apesar disso, não há como negar que, diante da realidade internacional, marcada pela fragilidade das normas protetivas ambientais, a proteção ambiental indireta mostrou-se uma importante via de amadurecimento e aperfeiçoamento dos mecanismos voltados não só à defesa do meio ambiente, mas também dos direitos humanos. Contudo, a partir da Opinião Consultiva n. 23/2017, pode-se dizer que houve a “superação” dessa técnica, passando a admitir a judiciabilidade direta de casos contenciosos que envolvam violação ao mencionado direito perante a Corte Interamericana (SILVA; SOUTO MAIOR, 2019, p. 123).

#### **4 DIÁLOGOS DAS FONTES E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE AMBIENTAL À LUZ DA OPINIÃO CONSULTIVA N. 23/2017**

Diante da sua natureza dinâmica e aberta, o Direito Ambiental está em permanente evolução e diálogo entre as diferentes fontes que o sustentam e conferem legitimidade, assegurando o seu aprimoramento. Além das fontes normativas (legislação internacional, constitucional ou infraconstitucional), o Direito Ambiental também se abastece das fontes materiais (doutrina e jurisprudência). É justamente a partir do diálogo que se estabelece entre a doutrina e a jurisprudência (decisão de juízes e Tribunais) que se encontra a abordagem mais dinâmica desse ramo do direito, através do “diálogo das Cortes”, como, por exemplo, a interlocução entre as Cortes Superiores de Justiça no âmbito nacional (STJ e o STF) e as Cortes Internacionais de Justiça no âmbito do Sistema Internacional (regional e global) de Direitos Humanos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, p. 117-118).

Ao buscar resguardar a integridade de um bem jurídico com alcance global, o Direito Ambiental demonstra ser o ramo jurídico mais propício à abordagem do “diálogo das fontes”. Explicam Sarlet e Fensterseifer (2020, p. 119-122) que a complexidade com que as diferentes fontes se interconectam é uma característica do Direito Ambiental, havendo um forte intercâmbio conceitual e normativo que permeia toda a legislação internacional em matéria ambiental em face das legislações domésticas, tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional. Esse fenômeno, em grande medida, seria resultado da cláusula de “abertura material” dos ordenamentos jurídicos nacionais, o que, no caso brasileiro, pode ser facilmente identificada na norma estabelecida no § 2º do artigo 5º da CF/1988.

A tendência cada vez mais consolidada de abertura normativa e diálogo entre diferentes dimensões na conformação das fontes do Direito, conforme salientado pelo professor português Vasco Pereira da Silva (2019, 31-32), significa uma transformação na teoria das fontes do Direito Público, passando de uma simples dimensão legalista e nacional dos primórdios, para uma nova dimensão “Sem Fronteiras”, no procedimento complexo e dotado de múltiplos níveis de criação e de manifestação do Direito.

Além disso, o reconhecimento do *status* normativo supralegal dos tratados internacionais em matéria ambiental, conferindo-lhe o mesmo tratamento assegurado aos tratados internacionais de direitos humanos (§ 3º do art. 5º da CF/1988) - conforme já reconhecido de forma reiterada pelo STF<sup>76</sup> - e em sintonia com a jurisprudência mais recente da Corte IDH (OC-23/2017, parágrafo 28) -, demonstra ser não apenas possível, mas imprescindível, o controle de convencionalidade ambiental por Juízes e Tribunais.

Como corolário, os tratados internacionais sobre matéria ambiental devem ser incorporados automaticamente à ordem jurídica brasileira, com hierarquia de norma materialmente constitucional (com a possibilidade de constituírem normas formalmente constitucionais) e, por fim, servirem como paradigma ao controle de convencionalidade.

No emblemático caso *Almonacid Arellano e outros v. Chile* (2006), a Corte Interamericana se pronunciou a respeito do dever dos juízes e tribunais nacionais realizarem, prioritariamente, a verificação de suas normas internas às prescrições trazidas pela Convenção Americana, quando da análise de casos concretos. Ademais, a Corte asseverou, também, ser indispensável à observância de suas interpretações, enquanto intérprete última do Pacto de San José da Costa Rica (CORTE IDH, 2006). Segundo Mazzuoli (2011, p. 84-85) esse caso “inaugura a doutrina do controle de convencionalidade no Continente Americano”.

Em se tratando da efetividade das normas ambientais, o princípio da cooperação internacional é a chave da viabilidade de aplicação de direitos,

---

76 O primeiro julgamento do STF reconhecendo a supralegalidade de tratado internacional em matéria ambiental verificou-se na fundamentação lançada no voto-relator da Ministra Rosa Weber no julgamento da ADI 4.066/DF (caso do amianto). No brilhante voto foi atribuído *status* supralegal à Convenção de Basileia sobre o controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 34/92 e promulgada pelo Decreto 875/93. Segundo a Ministra, “porque veiculadoras de regimes protetivos de direitos fundamentais, as Convenções 139 e 162 da OIT, bem como a Convenção de Basileia, assumem, no ordenamento jurídico, *status* de supralegalidade [...]”.

implicando o dever de internalizar normas internacionais à ordem jurídica interna dos Estados. Basso (2014, p. 194) esclarece que a cooperação internacional ambiental dirige aos Estados o dever de, ao ratificarem tratados internacionais, unirem esforços para o seu cumprimento, sendo o controle de convencionalidade uma ferramenta desse dever, dado que: “A realização de um controle de convencionalidade em matéria ambiental só vem a somar e a oferecer instrumentos para o cumprimento desses deveres de cooperação assumidos pelos Estados signatários daquelas Declarações de princípios e convenções”.

Nessas tintas, o reconhecimento da natureza de direito humano atribuída ao direito ao meio ambiente dá suporte a essa perspectiva no sentido de buscar o “diálogo de fontes” para além do espectro legislativo doméstico, sempre com o propósito de reforçar o regime jurídico de proteção ecológica. Conforme bem assinala por Ricardo Lorenzetti (2010, p. 70), diante do pluralismo de fontes, a coerência do sistema não é mais “*a priori*”, como ocorria no século XIX. Hoje em dia, a coerência é “*a posteriori*”, não sendo mais tarefa do legislador, senão do Juiz, decidir um caso levando em conta diversas normas localizadas em diversas fontes que devem dialogar.

Nesse diapasão, atribui-se um grande desafio ao “intérprete” da norma ambiental, em especial, Juízes e Cortes de Justiça, principalmente no momento da sua aplicação, sempre com o objetivo de conferir o maior grau de eficácia normativa possível ao regime jurídico ecológico diante das situações concretas e, ao final, garantir a proteção e a promoção dos valores e direitos ecológicos (LORENZETTI, 2010, p. 70).

Percebe-se, na atualidade, que o diálogo das fontes e o controle de convencionalidade, têm se tornado cada vez mais recorrente na jurisprudência dos Tribunais Superiores pátrio, mormente na temática ambiental. Recentemente, diante da equivocada condução da política pública ambiental, assumida no país a partir de 2019, a questão chegou até o Supremo Tribunal Federal através de duas ações de inconstitucionalidade por omissão (ADO 59 e ADO 60), esta última, que trata do “Fundo Clima”, foi convertida na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 708). Na fundamentação da decisão convocatória de audiência pública - realizadas entre os dias 21 e 22 de setembro de 2020 - o Ministro Luís Roberto Barroso, Relator do processo, utilizou-se, tanto de um diálogo de fontes normativas quanto de Cortes de Justiça, conforme passagem que segue:



[...] no âmbito do Direito Internacional dos Direitos humanos tem-se caminhado para reconhecer a interdependência entre o direito humano ao meio ambiente saudável e uma multiplicidade de outros direitos humanos, bem como para afirmá-lo como um direito autônomo titulado pela própria Natureza (e não apenas pelos seres humanos). Há, nesse sentido, duas importantes decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Na Opinião Consultiva n. 23/2017, estabeleceu que o direito a um meio ambiente saudável é “um interesse universal” e “um direito fundamental para a existência da humanidade”. E no Caso Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, primeiro caso contencioso sobre a matéria, afirmou que os Estados têm o dever de “respeito”, “garantia” e “prevenção” de danos ao meio ambiente, bem como que lhes compete assegurar os direitos de todos à segurança alimentar e ao acesso à água”.

Em outro caso emblemático - ilustrando os diálogos de fontes e o controle de convencionalidade na seara ambiental -, a Ministra Rosa Weber, Relatora do processo, no julgamento da medida cautelar na ADPF 747/DF, suspendeu os efeitos da Resolução CONAMA n° 500/2020 e restabeleceu a vigência e eficácia das Resoluções CONAMA n. 284/2001, 302/2002 e 303/2002.

[...] A Resolução CONAMA n° 303/2002 dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Tem fundamento normativo não só na Lei n° 4.771/1965, revogada, mas também na Lei n° 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, nas responsabilidades do Estado brasileiro em face da Convenção da Biodiversidade, de 1992, da Convenção de Ramsar, de 1971, e da Convenção de Washington, de 1940, nos compromissos assumidos na Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, e nos deveres impostos ao Poder Público pelos arts. 5°, caput e XXIII, 170, VI, 186, II, e 225, caput e § 1°, da Constituição da República. [...].

15. Como se vê, o estado de coisas inaugurado pela revogação das Resoluções n°s 284/2001, 302/2002 e 303/2002 do CONAMA sugere agravamento da situação de inadimplência do Brasil para com suas obrigações constitucionais e convencionais de tutela do meio ambiente.[...]

16. No plano internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos protege o direito a um meio ambiente sadio na condição de decorrência necessária do direito ao desenvolvimento assegurado no seu artigo 26. Nessa linha, assinalou em 06 de fevereiro de 2020, no caso Comunidades indígenas membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina, que “os Estados têm a obrigação de estabelecer mecanismos adequados para supervisionar e fiscalizar certas atividades, de modo a garantir os direitos humanos,

protegendo-os das ações de entes públicos, assim como de agentes privados”.

Além disso, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”), que entrou em vigor em 16 de novembro de 1999, contempla expressamente o direito a um meio ambiente sadio. [...]

E, por fim, no recente voto da Ministra Rosa Weber - proferido no dia 5 de março de 2021-, na ADPF/623 (ação que questiona decreto que alterou a composição do CONAMA), além de um “diálogo de Cortes” – entre o STF e a Corte IDH, notadamente com o conteúdo da Opinião Consultiva n. 23/2017 -, a Ministra reconheceu a natureza multinível do sistema normativo, citando, pela primeira vez o Acordo Regional de Escazú (já assinado, mas ainda pendente de ratificação pelo Brasil) em decisão do STF.

[...] o CONAMA enquanto instância decisória normativa vinculante da Administração Pública em matéria ambiental está submetido em termos de estruturação procedimental aos parâmetros democráticos e constitucionais . Com isso quero dizer que a organização e o funcionamento deste Conselho hão de observar os vetores e limites da moldura da democracia constitucional, vale dizer das condições procedimentais necessárias para a realização do projeto democrático.

A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto, necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes.

Enquanto expressão de uma cultura democrática constitucional, ao CONAMA compete o dever de incremento das ferramentas de acesso às informações por todos e de promoção das possibilidades procedimentais de realização e fortalecimento da cidadania participativa. [...]

Depreende-se das passagens acima a importância do diálogo entre as fontes (normativa e de Cortes) e o controle de convencionalidade em matéria ambiental, cabendo aos aplicadores do Direito, em especial juízes e Tribunais, interpretar a legislação nacional e infraconstitucional, não apenas pelo prisma do regime constitucional de proteção aos direitos fundamentais, mas, também, em vista do

regime internacional (global e regional) de proteção dos direitos humanos e a jurisprudência da Corte IDH.

Nesse sentido, não há que se olvidar que a Opinião Consultiva n. 23/2017 surge como “mola propulsora paradigmática” para que cada vez mais o Poder Judiciário, espelhado na nova abordagem e interpretação das questões ambientais encampadas pela Corte Interamericana, reconheça a importância de sua atuação e decisões em conformidade e nos ditames dos documentos internacionais voltados à proteção do ser humano, em especial, à proteção ao meio ambiente enquanto direito autônomo, ou “em si mesmo” (SILVA; SOUTO MAIOR, 2019, p. 115).

## **5 OPINIÃO CONSULTIVA 23/2017 E A “ECOLOGIZAÇÃO” DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Além da jurisdição contenciosa exercida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ela também desempenha jurisdição consultiva. No exercício desta última, a Corte realiza a interpretação de normas jurídicas internacionais, delimitando o seu conteúdo e alcance, ainda que inexistentes casos contenciosos.

Mazzuoli (2011, p. 91) esclarece que à Corte IDH cabe a função de intérprete última da Convenção Americana, emitindo pareceres consultivos que devem ser seguidos pelos juízes e Tribunais nacionais, na órbita do direito interno, com o fim de auxiliá-los no controle de convencionalidade das leis em face dos tratados internacionais de direitos humanos. Como pressuposto, os Estados signatários têm a responsabilidade de recepcionar tais pareceres consultivos, aplicando-os no âmbito de seu direito interno, a fim de evitar que sejam responsabilizados pelo não cumprimento das disposições da Convenção Americana.

O mesmo autor assevera que o “*corpus jurisprudencial lato sensu*” da Corte é formado tanto por sentenças quanto opiniões consultivas, as quais compõem o chamado “bloco de convencionalidade”, que serve de padrão e referencial ético aos juízes e tribunais nacionais ao realizarem a compatibilização das normas internas com as do Sistema Interamericano de direitos humanos (MAZZUOLI, 2011, p. 93-94).

Após essas breves, porém necessárias considerações preliminares, passa-se à análise da Opinião Consultiva n. 23/2017 propriamente dita. Ela é o resultado de uma consulta realizada pela Colômbia à Corte IDH, em 14 de março de 2016, a respeito das obrigações estatais relativas ao meio ambiente, no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal consagrados nos artigos 4 e 5 da Convenção

Americana, relacionados aos artigos 1.1 e 2 do mesmo tratado (CORTE IDH, 2017a, p. 4).

Os questionamentos feitos pelo Estado colombiano à Corte IDH, em síntese, era como deveriam ser interpretados os tratados que versam sobre questões ambientais à luz do Pacto de San José. É o que se depreende do trecho que se segue:

[...] como se deve interpretar o Pacto de San José em relação a outros tratados em matéria ambiental que buscam proteger áreas específicas, como é o caso da Convenção para a Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente Marinho na Região do Grande Caribe, em relação à construção de grandes obras de infraestrutura em Estados signatários desses tratados e respectivas obrigações internacionais em relação à prevenção, precaução, mitigação de danos e cooperação entre estados que podem ser afetados. (CORTE IDH, 2017, p. 4).

A questão de fundo, que suscitou a consulta colombiana, foi motivada pela controvérsia deflagrada em razão da ameaça aos direitos das populações insulares colombianas no Caribe, em razão da possibilidade de impacto transfronteiriço na região e no ambiente marinho, como consequência do implemento de megaprojetos desenvolvidos pela Nicarágua, em especial a construção, com financiamento da China, da ligação entre o mar do Caribe e o Oceano Pacífico, apontado por cientistas como uma ameaça irreversível ao ecossistema marinho do local, em decorrência da poluição química. A despeito desse contexto específico, a consulta levantou questões que transcendiam qualquer disputa bilateral em particular (FERIA-TINTA; MILNES, 2019).

Na análise da consulta, a Corte IDH exerceu sua discricção de reformular pedidos consultivos, entendendo que a Opinião abrangeria responsabilidades gerais quanto ao meio ambiente decorrentes da obrigação de respeitar direitos humanos, em especial os direitos à vida e à integridade física (LIMA; VELOSO, 2018, p. 647).

A *priori*, sobreleva salientar que diferentemente do enfoque antropocêntrico da Declaração de Estocolmo, a Opinião Consultiva n. 23/2017, partindo de uma abordagem ecocêntrica, atentou para um fenômeno recente de tutela jurídica autônoma dos bens jurídicos ambientais, como florestas ou rios, compreendendo serem eles próprios sujeitos de direitos, ainda quando ausente certeza ou evidência sobre o risco a pessoas individuais. Partiu-se da premissa que o meio ambiente deveria ser protegido não somente como um objeto a serviço dos propósitos humanos, ou pelos

efeitos que a degradação poderia causar em relação a outros direitos das pessoas - como a saúde, a vida ou integridade -, mas em razão de sua importância para os demais organismos vivos do planeta (CORTE IDH, 2017, p. 28-29). Assim, o meio ambiente sadio, à luz do parecer proferido, goza da mesma proteção conferida aos demais direitos humanos inseridos no Pacto de San José.

Igualmente, a Corte IDH reconheceu de maneira expressa, a existência de inegável relação entre a proteção do meio ambiente e a efetivação de outros direitos humanos, bem como a interdependência e a indivisibilidade entre direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável (CORTE IDH, 2017, p. 14-16). Nesse tocante, embora a própria Convenção Americana não preveja explicitamente esse direito, a Corte interpretou a Convenção como um instrumento vivo, com um enfoque interpretativo evolutivo e sistêmico. No mesmo sentido, restou consignado que o direito humano a um meio ambiente saudável tem conotações coletivas (constitui interesse universal das presentes e futuras gerações) e individuais (conexão com direitos como saúde, integridade pessoal, vida etc.), bem como constitui direito fundamental à existência da humanidade.

Em virtude da inclusão do direito ao meio ambiente sadio no rol de direitos constantes no artigo 26 da Convenção Americana, ele passou a ser diretamente judiciável em casos contenciosos perante o Sistema Interamericano, superando a técnica até então utilizada de solucionar questões envolvendo danos ambientais pela “via reflexa”, mediante o ônus de demonstrar e provar suas inter-relações com violações aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (SILVA; SOUTO MAIOR, 2019, p. 123).

Quanto ao termo “jurisdição”, no âmbito do cumprimento das obrigações ambientais, a Corte IDH deixou clara a ampliação do seu conceito concernente à aplicação da responsabilidade extraterritorial (parágrafo 97), ao entender que os Estados têm a obrigação de tomar as medidas necessárias para evitar que as atividades realizadas em seus respectivos territórios, ou sob seu controle, causem danos e conseqüente violação aos direitos humanos (CORTE IDH, 2017).

Denota-se ue a Opinião Consultiva n. 23/2017 constitui um marco na reorientação efetiva do direito ambiental, tanto no âmbito internacional como nas jurisdições nacionais. Com esse entendimento, Paula Danese (2019, p. 163) é enfática em afirmar que o parecer veio consolidar a importância do meio ambiente na concretização dos demais direitos previstos na Convenção Americana e para

determinar quais as obrigações dos Estados que a ratificaram perante o direito ao meio ambiente equilibrado, considerado, pela Corte IDH, como um direito autônomo, e não subsidiário de outros direitos, indo além da sua proteção, incluindo a sua promoção na expressão de preservação e estudos ambientais.

Diante da “ecologização” da Corte IDH, consubstanciado no inovador conteúdo da Opinião Consultiva n. 23/2017, os reflexos positivos já começam a surgir, consoante a recente sentença prolatada no caso *Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) v. Argentina* (OEA, 2020), ocasião em que a Corte reconheceu a responsabilidade do Estado argentino pela violação de diversos direitos em relação a 132 comunidades indígenas da Província de Salta.

Na decisão, a Corte Interamericana concluiu que a Argentina, ao não proporcionar segurança jurídica e permitir a presença de povoadores denominados “crioulos” naquele território, bem como não utilizar os mecanismos adequados para consultar as comunidades acerca da construção de uma ponte internacional em seu território (Ponte Internacional Misión de La Paz, que une a Argentina ao Paraguai), violou o direito à propriedade. Ademais, afirmou que o corte ilegal de madeira e o desempenho de atividades, como a criação de gado e instalação de arame farpado no local, afetaram o patrimônio ambiental e a forma tradicional de alimentação daquela comunidade e seu acesso à água.

Essa é a primeira vez, em um caso contencioso sobre a questão ambiental, que a Corte reconheceu a proteção autônoma dos direitos ao meio ambiente sadio, à alimentação adequada e à identidade cultural, com fundamento no art. 26 da Convenção Americana.

Igualmente, o conteúdo da Opinião Consultiva já está impactando as decisões proferidas nas Cortes brasileiras, consoante se depreende da fundamentação da decisão convocatória de audiência pública, proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, bem como dos votos da Ministra Rosa Weber - no julgamento da medida cautelar na ADPF 747/DF e na ADPF/ (vide item 5) -, houve menção expressa ao referido documento.

Por fim, é inegável que Opinião Consultiva n. 23/2017 demonstra um grande potencial para revolucionar o modo como a judicialização do meio ambiente vem sendo manejada nas Cortes Internacionais (global e regionais). Do mesmo modo, ao reconhecer o direito autônomo da natureza, essa decisão representa uma importante “virada ecológica” que impulsiona uma atuação mais efetiva dos juízes e Tribunais

brasileiros na compatibilização das normas internas aos ditames daquele documento internacional e demais convenções voltadas à proteção do meio ambiente, sobretudo por intermédio do diálogo das fontes (normativas e das Cortes) e o exercício do controle de convencionalidade ambiental.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término do presente ensaio observou-se, a partir da análise do conteúdo da Opinião Consultiva n. 23/2017, significativas inovações acerca da proteção do direito ao meio ambiente no âmbito da legislação dos direitos humanos, representando uma evolução, não somente para a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, mas também para o desenvolvimento do Direito Internacional como um todo.

Nesse sentido, ainda que se reconheça que a Corte IDH já vinha se manifestando anteriormente, ainda que de maneira indireta, quanto à necessidade de tutelar o meio ambiente como um direito humano, denota-se que a Opinião Consultiva n. 23 de 2017, com uma visão prospectiva, reconheceu direitos autônomos à natureza e passou a admitir a judiciabilidade direta de casos contenciosos que envolvam a violação ao mencionado direito, transcendendo a anterior técnica de tratativa das questões ambientais pela “via reflexa”, o denominado *greening* da Convenção Americana. Trata-se da superação do marco jurídico tradicional antropocêntrico à luz de uma nova ética ecológica, capaz de modular o comportamento humano em favor da vida (humana e não humana) no Planeta Terra.

Igualmente, considerando o caráter transfronteiriço, peculiar aos impactos ambientais, de forma inovadora, restou estabelecida a ampliação da jurisdição dos Estados para além de seu espaço territorial, no tocante às obrigações relativas aos direitos humanos e, especificamente, quanto ao meio ambiente, além das obrigações decorrentes do dever de evitar danos ambientais dentro ou fora dos territórios dos Estados.

Esse reconhecimento encoraja uma atuação mais efetiva dos juízes e Tribunais nacionais na compatibilização das normas internas aos ditames daquele documento internacional e demais convenções voltadas à proteção do meio ambiente.

Conforme demonstrado, as inovações trazidas pela Opinião Consultiva n. 23/17 já começaram a produzir efeitos positivos no panorama internacional (*Caso*

*Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra v. Argentina)*, bem como no cenário nacional, consoante passagem dos votos de alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal, com a menção expressa a esse parecer consultivo, inclusive, já reconhecendo os direitos autônomos da Natureza (ADPF/708).

Ao fim e ao cabo, conclui-se que a partir desse paradigmático documento a tutela do meio ambiente está ainda mais munida de instrumentos para a sua efetivação, fazendo-se necessário um permanente diálogo das fontes (normativas e das Cortes) que o sustentam e conferem legitimidade, além do exercício do controle de convencionalidade, cabendo aos juízes e Tribunais o papel de interpretar os direitos humanos sob um novo paradigma jurídico ecocêntrico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Tradução de Luís Afonso Heck. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 21 ed. São Paulo: Atlas. 2020.

BASSO, Joaquim. Tratados internacionais no direito interno brasileiro e a necessidade do controle de convencionalidade em matéria ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 19, n. 73, p. 186- 207, jan./mar., 2014.

BOSELNANN, Klaus. Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda. 2010. p. 73-109.

BOYLE, Alan. *Human rights and the environment: a reassessment*. UNEP Human Rights and Environment. UNEP, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n.º 60/DF*. Relator Min. Luís Roberto Barroso, 28.6.2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO60Decisa771oaudie770nciapu769blica.pdf>. Acesso: 3 de abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n.º 4.066/DF*. Relatora Min. Rosa Weber, j. 28.8.2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-celso-amianto.pdf>. Acesso: 4 de abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 623/DF*. Relatora Min. Rosa Weber, j. 5.5.2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso: 3 de abr. 2021.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MC na ADPF 747/DF*. Relatora Min. Rosa Weber, j. 28.10.2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf747.pdf>. Acesso: 3 de abr. 2021

CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

CORTE IDH. *Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006. (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=en>. Acesso: 25 fev. 2021.

CORTE IDH. *Opini3n Consultiva Oc-23/17*, de 15 de novembro de 2017. Solicitada por la Rep3blica de Colombia. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). Acesso: 15 de fev. 2021.

CORTE IDH. *Infogr3fico da Oc-23 sobre o Meio Ambiente e os Direitos Humanos*. [S.l.; s.n.], 2017a. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/OC23/portugues/20-21/index.html>. Acesso: 25 de fev. 2021.

CRUTZEN, Paul J. Geology of Mankind. The Anthropocene. *Nature*, v. 415, jan., 2002.

DANESE, Paula Monteiro. *Meio ambiente na contemporaneidade: de sua prote3o3o 3 luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Curitiba: Juru3, 2019.

FERIA-TINTA, Monica; MILNES, Simon. C. International environmental law for the 21st century: the constitutionalization of the right to a healthy environment in the Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion 23. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, v. 12, 2019. p. 43-84.

FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Tradu3o3o de: Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademariori, Hermes Zanetti J3nior e S3rgio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

GOMES, Carla Amado. *Textos dispersos de direito do ambiente*. Vol. III, Lisboa: Associa3o3o Acad3mica da Faculdade de Direito, 2010.

GOMES, Carla Amado. Escrever verde por linhas tortas: o direito ao ambiente na jurisprud3ncia da Corte Europeia dos Direitos do Homem. *Revista do Minist3rio P3blico*, Lisboa, n. 120, 2009.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, vol. 162, 1968. p. 1243-1248. Disponível em: 7 de mar. 2021.

HARRIS, David; O'BOYLE, Michael; WARBRICK, Chris. *Law of the European Convention on Human Rights*. London-Dublin-Edinburgh, Butterwoths, 1995.

IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2014: Synthesis Report*.

KERSTEN, Jens. *Das Antropozän-Konzept: Kontrakt-Komposition-Konflikt*. Baden: Nomos, 2014. KOLBERT, Elizabeth. *The sixth Extinction: an unnatural History*. New York: Henry Holt, 2014.

LIMA, R. M.; VELOSO, N. E. M. R. A conceituação ampliada da jurisdição extraterritorial no Sistema Interamericano pela OC-23/17: os avanços na internacionalização ambiental. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. p. 641-651.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria geral do direito ambiental*. São Paulo: RT, 2010.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 7. ed., 2013.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. Tutela jurídica do meio ambiente na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Persona y Derecho*, v. 71, 2015. p. 203-227.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. *O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XIII, 2013. p. 145-203.

MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Dennis L; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W. *Limites do crescimento*. São Paulo: Editora Perspectiva AS, 1973.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, de 17 de novembro de 1988. Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.protocolo\\_de\\_san\\_salvador.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm). Acesso: 07 mar. 2021.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Terra) vs. Argentina*, de 6 de febrero de 2020. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf). Acesso em: 5 abr. 2020.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia T- 622/16*. Principio de precaucion ambiental y su aplicacion para proteger el derecho a la salud de las personas - caso de comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y manifiestan afectaciones a la salud como consecuencia de las actividades mineras ilegales. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>. Acesso: 2 de mar. 2021.

ROCKDTROM, John et al. Planetary Boundaris: Exploring the safe operating Space for Humanity. *Nature*, v. 461, 2009. p. 472-475. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/461472a>. Acesso: 7 de mar. 2021.

SANDS, Philippe. *Greening international law*, London: Earthscan Publications Limited, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET , Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 3, 2020. p. 20-39.

SILVA, Túlio Macedo Rosa e; SOUTO MAIOR, Nicole Rabelo. Controle de convencionalidade ambiental (inter)nacional: a superação do greening pela Corte Interamericana de Direitos Humanos à luz da Opinião Consultiva n. 23/2017. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, ano 17, n. 26, p. 103-131, jul./dez. 2019. p. 103-131.

SILVA, Vasco Pereira da. *Direito constitucional e administrativo sem fronteiras*. Coimbra: Almedina: 2019.

SINGER, Peter. *Ética prática*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 4 ed. São Paulo: Martins Fonseca, 2018.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. Proteção ao meio ambiente e aos povos indígenas e tradicionais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Jurídica UNIGRAN*, Dourados, v. 17, n. 33, jan./jun. 2015.

TAVOLARO, Sérgio Barreira de Faria. *Movimento ambientalista e modernidade: sociedade, risco e moral*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2001.

WILDHABER, Luzius. La giurisprudenza evolutiva della Corte europea dei diritti umani. *Pace e diritti umani*, Venezia, n.1, p. 15-27. gen./apr. 2004.

# 6. UM NOVO OLHAR ACERCA DA CAPACIDADE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS ESTABELECEM POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENERGIA: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF EM MEIO À PANDEMIA

A NEW LOOK AT STATES' AND MUNICIPALITIES' CAPABILITIES TO ESTABLISH PUBLIC ENERGY POLICIES: AN ANALYSIS OF STF JURISPRUDENCE IN THE MIDST OF THE PANDEMIC

**FERNANDO DO REGO BARROS FILHO**

*Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná*

## **Introdução**

A virada do século XX nos mostrou o surgimento de novas fontes de energia até então desconhecidas. O petróleo, pouco utilizado na indústria até o fim do século XIX, se mostrou extremamente polivalente na indústria da mobilidade, sobretudo no decorrer do século XX. A energia hidráulica, a partir de meados do século XX, se impulsiona como fator na geração de energia, embora em escalar menor (UFPR, 1994, p. 139). Em ambos os casos, a geopolítica da energia, muito centrada no carvão até o momento, migra para o domínio da maior quantidade de óleo ao país/região, já que, muitas vezes as regiões produtoras não coincidem com as regiões que necessitam dessa forma de energia.

Essa progressão impactou tanto na gestão do território quanto nas relações entre a produção e os indivíduos. O sistema jurídico foi racionalizado<sup>77</sup> de forma a viabilizar o domínio sobre os locais de geração de energia da forma mais eficiente possível. Mais ainda, o direito ocidental passou por um processo de abstração e profissionalização que mudou o campo decisório das comunidades envolvidas para as instituições profissionais e criadas para este fim (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 152). Dessa forma, os sistemas jurídicos ocidentais, incluído o brasileiro, passaram a ser formados em torno da geração de energia por combustíveis fósseis e grandes projetos hidrelétricos.

Entretanto, os resultados dessa racionalidade econômica na geração de energia geraram efeitos prejudiciais ao meio ambiente. Aquecimento global antropogênico (ONU, 2019; ONU, 2021) e os conflitos ambientais decorrentes dos grandes empreendimentos hidrelétricos (FIOCRUZ, 2018) despertaram contrapontos ao modo de geração de energia tradicional. Percebeu-se, também, que os danos ambientais decorrentes não se resumem ao local afetado, mas são globais e afetam indistintamente todos os grupos sociais que habitam o planeta<sup>78</sup>. Assim, surge a necessidade de mudanças na forma de gestão da geração de energia.

Nesse contexto institucional, verifica-se que o desenvolvimento de alternativas<sup>79</sup> ao modelo de geração tradicional ganha força. No entanto, isso representa uma quebra do modelo tradicional de acesso e geração de energia, o que tem se revelado em um desafio aos ordenamentos jurídicos nacionais. Se, antes, havia a previsibilidade de assegurarem-se as reservas de petróleo e potenciais hidrelétricos, por exemplo, as fontes de energia renovável apresentam questões geopolíticas novas, tais como dispersão geográfica, descentralização e pulverização de geradores e aproveitamento de potenciais regionais (SCHOLTEN; BOSMAN, 2016, p. 17).

---

77 Verifica-se, daí, um processo de racionalização do modo de produzir, que permitiria uma dissociação da chamada “predestinação absoluta” apontada por Weber e a possibilidade de o capitalismo industrial poder desenvolver-se “a partir do momento em que a racionalidade econômica se emancipou de todos os outros princípios da racionalidade, para submetê-los a seu único domínio” (GORZ, 2003, p. 27). Verificam-se, daí, as condições de existência de um conjunto de ações movidos exclusivamente por valores econômicos (racionalidade instrumental) em um ambiente normativo direcionado (racionalidade instrumental) a manter esses valores (WEBER, 1978).

78 Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 210) alertam para a necessidade de segurança ambiental frente ao impacto causado pela sociedade de risco contemporânea, cuja escalada atingiu um nível planetário e danos de ordem global.

79 Trataremos, aqui, de alternativas como fontes de energia renováveis que não representem combustíveis fósseis ou grandes projetos hidrelétricos.

O Direito brasileiro apresentou algumas escolhas institucionais para estimular alternativas em uma época em que já havia o pleno desenvolvimento da estrutura de geração de energia hidrelétrica e de combustíveis fósseis<sup>80</sup>. Em comum, todas essas políticas, originadas no governo federal, buscaram estabelecer uma série de incentivos econômicos a fontes de energia pré-determinadas e de forma universal e indistinta, normalmente sem quaisquer especificidades às peculiaridades do vasto território nacional, o que se revelou em baixos resultados no desenvolvimento de alternativas (EPE, 2020, p. 21)<sup>81</sup>

Esse é o contexto constitucional atual. Há uma necessidade de revisão da matriz energética, baseada em combustíveis fósseis e energia hidrelétrica, assim como o sistema jurídico atual apresenta resultados expressivos em prol da mudança do perfil da matriz energética nacional. Assim, este ensaio analisará o problema em três perspectivas: a) análise do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sob parâmetros normativos objetivos de sustentabilidade ambiental; b) competências federativas aplicadas às normas de política energética; c) o contexto jurisprudencial atual do STF, sobretudo após a pandemia de Covid-19.

## 2. Estado de direito ambiental aplicado à política energética

A Constituição brasileira apresenta uma relação de fundamentos da República, demonstrados em seu art. 1.º. Vale citar que, dentre os fundamentos listados neste dispositivo constitucional, estão a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III) e os *valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa* (art. 1.º, IV). Se observarmos os objetivos gerais da República, listados no art. 3.º, podemos citar em especial a proteção à dignidade da pessoa humana (art. 3.º, III), o desenvolvimento nacional (art. 3.º, II) e o bem de todos (art. 3.º, IV). Essas normas possuem uma função muito importante no sistema constitucional, que é a de informar o direcionamento político-filosófico da interpretação das demais normas e princípios constitucionais.

80 O Brasil estabeleceu programas como o de uso de etanol (PROALCOOL), que não representaria somente uma opção frente aos derivados de petróleo, mas uma alternativa de uso menos agressivo da energia. Duas décadas mais tarde, foi promulgada a Lei n.º 9.478/97, que claramente estabelece como objetivo normativo a adoção de novos modelos de geração de energia em seu art. 1º (BRASIL, 1997). No século XXI, foram vistas várias iniciativas de promoção de fontes alternativas de energia, tais como o PROINFA (Lei n.º 10.438/2002), o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel e, mais recentemente, instrumentos de estímulo à Geração Distribuída, notoriamente energia solar e eólica por meio da Resolução ANEEL n.º 482/2012 (ANEEL, 2012).

81 Podemos apontar para alguns dados interessantes: a) dependência contínua de combustíveis fósseis, visto que a participação das fontes renováveis<sup>5</sup> baixou de 47,3% (2010) para 46,1% (2019); b) estagnação da energia hidrelétrica, observados os limites dos potenciais hidráulicos do Brasil; c) mesmo se considerarmos a nomenclatura “Outras renováveis” como relacionada às alternativas em energia, veremos uma baixa participação perante toda a energia ofertada (7%).

A doutrina analisa essa estrutura de fundamentos constitucionais conforme a conclusão exposta acima. Derani os apresenta sob a denominação de princípios *essência* ao afirmar que, ao lado dos princípios fundamentais, existem diretrizes que determinam a finalidade máxima da República e que tornam possível uma unidade interpretativa da Constituição (2009, p. 249). José Afonso da Silva aponta *normas-síntese*, que possuem uma função ordenadora do restante do sistema normativo constitucional em prol dos valores naqueles determinados (2020, p. 98). Sarlet e Fernsterseifer vão além e apontam uma dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana (2021, p. 209), necessária para um entendimento adequado do texto constitucional.

É nesse contexto normativo que devemos ponderar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os princípios da ordem econômica e da ordem social. O art. 170, *caput*, da Constituição brasileira afirma o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana como finalidade da ordem econômica. Assim, a atividade econômica não deveria visar somente ao desenvolvimento e à expansão do mercado, mas demonstra a necessidade de prover aos cidadãos a capacidade de produzir riquezas e usufruir da melhor qualidade de vida possível<sup>82</sup>.

Nesse ponto, significa a necessidade de superação da racionalidade econômica na geração de energia em prol de uma racionalidade ambiental. Já vimos que a racionalidade econômica representa um conjunto de processos instrumentais com o objetivo de realizar uma ação com orientação essencialmente econômica, o que se reflete, por exemplo, no Direito. Entretanto, também foi observado que essa racionalidade é limitada, uma vez que reduz todos os processos existenciais, incluída a relação com o meio ambiente, ao crescimento econômico e ignora as consequências sociais e ambientais dessa racionalização (FERNANDES, 2008).

Leff (2007) nos apresenta a racionalidade ambiental, que considera a reconstrução complexa do pensamento para podermos analisar a questão ambiental

---

82 A jurisprudência do STF é clara acerca do tema: “A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3.º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2006).



de forma integral. Delimita o conceito de racionalidade ambiental com base em três fundamentos conceituais: a) articulação de setores culturais, científicos e produtivos em torno de uma nova formação socioambiental, que concederiam organicidade às estruturas de poder e determinariam os processos de produção (LEFF, 2007, p. 116); b) uma racionalidade que considere as consequências sociais e ambientais da produção; c) a abertura de espaço para os mais variados grupos e conhecimento, formando um “saber ambiental”<sup>83</sup>.

Quando transportamos isso para o Direito, verificamos a chamada “armadilha mecanicista” proposta por Capra e Mattei (2018, p. 168), que aponta a estrutura jurídica como legitimadora de uma redução da vida humana à produtos e serviços. Mais ainda, é instrumentalizada por normas que buscam uma abstração crescente das normas e um afastamento das comunidades dos processos decisórios, a ponto de haver a separação entre o controle do sistema jurídico e os indivíduos (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 163). O resultado é uma racionalidade econômica instrumentalizada no Direito e imposta uniformemente de forma global (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 163).

Isso se torna preocupante à medida que essa racionalidade instrumental não responde à formação de uma consciência ecológica, surgida em função da “multiplicação das degradações e poluições em todos os continentes e da detecção, desde os anos 1980, de uma ameaça global à vida do planeta” (MORIN; KERN, 2005, p. 36). Também não responde ao que Beck (2013) conceitua como “sociedade de risco”, ou seja, escolhas sociais, baseadas nos benefícios econômicos de uma série de avanços tecnológicos que ignoram riscos ambientais abstratos, já que o “crescimento técnico é acompanhado por um crescimento incalculável das consequências” (BECK, 2013, p. 22).

Diante desse contexto, surge a necessidade de reformulação do conceito de sustentabilidade, observado que o modelo jurídico atual se encontra obsoleto. Freitas (2019, pos. 732) ilustra a situação da seguinte forma:

“As limitações do exaurido modelo de crescimento pelo crescimento (inconfundível com o desenvolvimento aqui pleiteado) são flagrantes. O ecossistema aproxima-se, em ritmo célere, dos limites da exaustão. É provável que, em dado momento, haja até severa disruptura, na qual os modelos conservadores não consigam dar conta, na velocidade desejada. Nesse quadro, a sustentabilidade não é um princípio abstrato, elusivo ou de observância facultativa:

83 Leff (2009, p. 114) baseia a racionalidade ambiental no conceito de Formação Econômico Social (FES) de Marx, no conceito de racionalidade de Weber e no conceito de saber de Foucault.

vincula plenamente e se revela inconciliável com o reiterado descumprimento da função socioambiental dos bens e serviços.”

Considerando a racionalidade ambiental proposta por Leff, verificamos que “sustentabilidade” não significa somente a preservação ecossistêmica para as presentes e futuras gerações para viabilizar o crescimento econômico, mas um valor que permita um desenvolvimento socialmente inclusivo, ético e que promova o bem-estar duradouro e multidimensional (FREITAS, 2019, pos. 895; PORTANOVA, 2005, p. 63). Em suma, o crescimento econômico somente seria válido se não fosse desempenhado às custas dos recursos naturais (BOSELNANN, 2015), do acesso a esses recursos pela população e em respeito às configurações sociais e regionais dos cidadãos<sup>84</sup>.

Adicionalmente ao conceito de sustentabilidade, outro valor que deve ser ponderado é o de “Estado de Direito”, presente ao final do art. 1º, “caput”, da Constituição Federal. O Estado Democrático de Direito representa uma construção originada na Revolução Francesa, que representa a fidelidade do Estado aos principais valores jurídicos presentes no ordenamento. Sarlet (2018, p. 62) ressalta que o Estado Democrático de Direito representa o direcionamento do Estado para exercício da democracia e da justiça material entre os cidadãos. A importância prática é a necessidade de o Estado adotar a justiça material entre os cidadãos e representá-la no ordenamento jurídico.

Indo além, a partir desse conceito temos o surgimento do Estado de Direito Ambiental, que representa um Estado que deva levar em conta “a crise ambiental e posicionar-se diante da sua tarefa de defesa do ambiente, cumprindo um papel intervencionista, comprometido com a implantação de novas políticas públicas para dar conta de tal tarefa” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 126). Representa, então, uma reação de como o Estado deve proceder diante da crise ambiental, representada pelo aumento em escala dos danos causados ao meio ambiente pela atividade humana. Leite, Silveira e Rosa (2018, p. 83), explicam essa situação da seguinte forma:

“O Estado de Direito Ambiental, portanto, é uma teoria que surgiu como crítica à situação de degradação atual e às teorias tradicionais do Estado moderno, que não se coadunam mais com os novos desafios enfrentados; como uma nova ética institucional, incorporando ao

---

84 Leite apresenta a necessidade de o sistema jurídico adotar o chamado “antropocentrismo alargado”, ou seja, a consideração do meio ambiente como um bem autônomo e necessário à sobrevivência da espécie humana, o que significa uma amplitude muito mais ampla do que ver o meio ambiente como um mero acesso à riqueza (LEITE, 2012, p. 163).

Estado a responsabilidade com o meio ambiente e a proteção do planeta, por meio de deveres específicos; e como uma mudança de racionalidade e de atitudes, buscando a conscientização por meio do empoderamento e da institucionalização de políticas de respeito à natureza.”

Se observarmos que o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é considerado um direito fundamental<sup>85</sup> (BRASIL, 1995) e garante a funcionalização das atividades econômicas a padrões ambientais mínimos, podemos extrair as seguintes premissas básicas de um sistema jurídico de promoção de alternativas: a) estrutura federativa que respeite um ideal democrático e inclusivo na tomada de decisões; b) um sistema jurídico que permita o desenvolvimento de alternativas sem condicioná-las à racionalidade econômica e c) a possibilidade de aplicação plena do conceito de sustentabilidade, mais precisamente uma participação democrática e comunitária no papel decisório das políticas energéticas. A partir do contexto interpretativo do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como da necessidade de superação da mera visão econômica da geração de energia, temos os parâmetros de verificação da estrutura normativa de geração de energia no Brasil.

### **3. O padrão mecanicista das competências federativas na geração de energia**

O regime jurídico/institucional de geração de energia pode ser explicado na própria dependência econômica de combustíveis fósseis e de grandes hidrelétricas. Se verificarmos que a geração de energia segue uma racionalidade instrumental e voltada à satisfação de objetivos econômicos, chegaremos à conclusão de que toda a regulamentação jurídica da energia foi construída e desenvolvida para promover a maior eficiência econômica possível dessas fontes. O sistema brasileiro, daí, se apresenta como uma forma de assegurar cada vez mais energia das fontes economicamente mais viáveis, assim como mecanismos de manutenção desse sistema.

<sup>85</sup> Alexy (2011) define em um primeiro momento como normas constitucionais que “limitam ou dirigem o Estado”. Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 304) ressalta que se trata de direitos reconhecidos e positivados na ordem constitucional, ou “direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado” (SARLET, 2018, p. 30). Benjamin (2012, p. 122) explicita que são “aqueles que, reconhecidos na Constituição ou em tratados internacionais, atribuem ao indivíduo ou a grupos de indivíduos uma garantia subjetiva ou pessoal”.

### 3.1 A concepção do sistema constitucional de competências federativas

Primeiramente, devemos alertar para a concentração das competências em política energética para a União Federal, especialmente quanto à competência privativa para legislar acerca de energia. Dentro da sistemática de competências da Constituição Federal, a capacidade legislativa para editar normas para energia é privativa da União, passível, então, de delegação por lei complementar neste sentido (art. 22, § único). Embora haja essa permissão constitucional, não há qualquer lei complementar em vigor no momento, embora haja projetos em trâmite no Congresso Nacional tratando do tema<sup>86</sup>. Devemos lembrar, também, que a União possui a competência exclusiva (indelegável) de exploração dos serviços de energia elétrica e exploração dos potenciais hidráulicos.

Mas qual a importância de entendermos esse contexto? É crucial verificarmos qual o regime institucional para produção e uso de energia no direito brasileiro. Entender os limites de atuação de cada ente da República significa saber qual estrutura administrativa será responsável pelo ramo regulamentado, sem falar em todos os atores que podem influenciar na realização de novas normas, ou modificar as já existentes. No caso da energia, sabemos, de antemão, que o Legislativo e Executivo nacionais serão os responsáveis pela promulgação das normas de política energética, assim como a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) será responsável pela determinação de parâmetros de fornecimento de energia elétrica, regras para leilões de energia, dentre outros.

Isso possuirá uma consequência imediata na formação de todas as políticas públicas acerca do tema, que desencadeará na capacidade de a União Federal determinar as principais escolhas institucionais acerca de qual(is) fonte(s) será(ão) utilizada(s) ou estimulada(s). Estados e Municípios, neste contexto, terão competências indiretas e residuais (SILVA, 2020, p. 483): a) ambientalmente, fiscalizando e legislando acerca do cumprimento das normas ambientais do setor de energia (art. 23, VI, da Constituição Federal); b) concedendo incentivos fiscais de forma diferenciada

---

86 O projeto de Lei Complementar n.º 415/2007 (BRASIL, 2007), discute exatamente a possibilidade de os Estados legislarem acerca de energia.

(seletividade<sup>87</sup>) às atividades de energia; c) planejamento econômico estadual/municipal (art. 24, I, c/c art. 30, I, da Constituição Federal) e investimentos previstos nas leis orçamentárias<sup>88</sup>.

Logo após, percebemos que o Estado brasileiro possui outros mecanismos que asseguram o controle da atividade de geração e permitem que haja uma coordenação mais eficiente da racionalidade econômica aplicada à energia. Vale lembrar, por exemplo, que as regras de geração de energia são caracterizadas pelo regime jurídico de direito público, especialmente as relacionadas ao serviço público<sup>89</sup>. Importa dizer que a atividade de geração de energia lidaria com um sistema de exclusividade na transmissão de energia e a garantia da determinação centralizada dos parâmetros de geração, o que inclui as fontes de geração e os agentes geradores.

Devemos levar em consideração que essa concepção de serviço público foi pensada no século XX e baseada na geração tradicional de energia (fósseis e grandes centrais hidrelétricas). Aqui, há uma clara instrumentalização de uma racionalidade econômica para salvaguardar a geração tradicional de energia, mais rentável e eficiente economicamente, mesmo com os efeitos nocivos ao meio ambiente já apresentados. Podemos ver isso em alguns pontos relacionados ao serviço público relacionado à geração de energia:

a) A rede de transmissão elétrica segue um regime jurídico de direito público e segue o princípio da exclusividade, garantida a remuneração do concessionário do

---

87 Carrazza explicita que o princípio da seletividade no ICMS é uma representação da extrafiscalidade em direito tributário: "Os tributos, no mais das vezes, são instituídos com o fito de prover de dinheiro os cofres públicos, para que o Estado tenha os meios necessários à consecução dos fins que lhe são assinalados pela Constituição e pelas leis. A tributação, pois, quase sempre se desenvolve com finalidades arrecadatórias (fiscais). Não raro, porém, a tributação é utilizada para estimular ou desestimular condutas havidas, respectivamente, por convenientes ou nocivas ao interesse público. Este fenômeno há nome 'extrafiscalidade'. Extrafiscalidade é, por tanto, o emprego dos meios tributários para fins não fiscais, mas ordinatórios, isto é, para disciplinar comportamentos de virtuais contribuintes, induzindo-os a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. A fazer, bem entendido, o que atende ao interesse público; a não fazer o que, mesmo sem tipificar um ilícito, não é útil ao progresso do país (CARRAZZA, 2007, p. 399)."

88 Devemos alertar que esses dois últimos fatores são extremamente comprometidos pela falta de capacidade financeira de estados e municípios disporem de receitas financeiras para tanto. Isso pode ser visto, por exemplo, na situação crítica de quase a metade dos municípios do Estado do Paraná em cumpriras próprias obrigações financeiras FIRJAN (2019, p.2).

89 Energia é um serviço público? A União Federal possui a competência exclusiva sobre a exploração do serviço de energia elétrica e potenciais hidroelétricos, conforme previsto no art. 21, XII, "b", da Constituição Federal e hidrocarbonetos/energia nuclear (art. 177). O mesmo ocorre, também, com os estados membros, quanto ao serviço local de gás encanado (art. 25, § 2º, da Constituição Federal). Podemos identificar, daí, todos os critérios de caracterização de um serviço público no caso: a) gerar energia representa uma prestação fruível pela população; b) competência formal de geração de energia pelo Estado;

c) a titularidade da geração também prevista em norma constitucional.

serviço público. Devemos apontar, aqui, uma salvaguarda do sistema tradicional de geração de energia na garantia de mercado e de regras de políticas públicas para salvaguardar os investimentos dos concessionários. Essa posição jurídica garantirá ao gerador de energia tradicionais prerrogativas que as alternativas não possuem, especialmente a garantia de mercado de consumo para a energia e a dependência dos geradores independentes do sistema central;

b) A União Federal, neste caso, novamente possui o controle acerca de quem presta o serviço de geração, assim como quais fontes serão privilegiadas no fornecimento de energia ao Sistema Interligado Nacional – SIN. As decisões, então, podem ser realizadas de forma universal e em total desconexão com os anseios/necessidades regionais;

c) O regime jurídico do serviço público relacionado à geração de energia foi concebido para proteger o modelo tradicional de geração de energia, o que pode não ser a melhor solução para a promoção de alternativas, exatamente pelas características diferenciadas destas últimas;

d) A própria concepção do serviço público no direito brasileiro induz à exclusão das comunidades no processo decisório de como será a geração de energia no próprio território. O sistema é concebido para ser controlado de uma posição central, abstrata e sem contato com a comunidade afetada.

### **3.2 O papel do Poder Judiciário na interpretação do sistema**

Em um segundo momento, a racionalidade instrumental presente no ordenamento jurídico brasileiro se mostra de forma mais clara quando analisamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A partir da jurimetria dos julgados do STF voltados à extensão da competência privativa da União para legislar acerca de energia, podemos observar qual o limite interpretativo do art. 21, XII, “b”, c/c art. 22, IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Para tanto, foi realizada a checagem manual de todas as decisões proferidas acerca de políticas de energia e foram angariadas 14 (quatorze) decisões que representam a atuação estatal na determinação das competências federativas nesse tema. Diante das informações trazidas pelos julgados coletados, podemos dividir a análise dos limites institucionais da União em quatro grandes grupos. O primeiro se refere à capacidade de interferência de estados e municípios no regime jurídico de direito público próprio das concessões do serviço de energia elétrica, o que pode ser verificado na tabela abaixo:

QUADRO 1 – JURIMETRIA (LIMITES DE INTERVENÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ENERGIA)

LIMITES DE INTERVENÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ENERGIA		
Julgado	Tema	Decisão
ADI 4925	Norma estadual que estabelece obrigação de as concessionárias realizarem a remoção de postes de sustentação de luz	Competência da União resguardada
RE 640286	Norma municipal que estabelece taxa pelo uso de áreas municipais pelas concessionárias de energia	Competência da União resguardada
RE 581947	Norma municipal que institui taxa de ocupação do solo local	Competência da União resguardada

FONTE: DADOS PRODUZIDOS PELO AUTOR

Esse grupo de decisões retrata a impossibilidade de modificação, pelos estados- membros e municípios, das formas de apropriação determinadas pelas políticas centrais da União Federal. Mais precisamente, é institucionalizada a impossibilidade dos demais entes da República de interferirem no fornecimento de energia elétrica, o que pode ser verificado desde a remuneração municipal pelo uso do solo utilizado para as linhas de transmissão, assim como a remoção de postes de iluminação para qualquer necessidade dos usuários locais. Significa mais além: não há a possibilidade de qualquer ação de estados e municípios de autogerirem essas relações determinadas pela União.

O segundo grupo de decisões é voltado à possibilidade de autonomia dos estados- membros e municípios de gerir o acesso da população à energia elétrica, sobretudo a mais carente:

QUADRO 2 - JURIMETRIA (ACESSO À ENERGIA)

ACESSO À ENERGIA		
Julgado	Tema	Decisão
ADI 2337-MC	Lei estadual que determina a suspensão de pagamentos à concessionária de energia	Competência da União resguardada
ADI 3661	Norma estadual que proíbe o corte de energia por falta de pagamento	Competência da União resguardada
ADI 5877	Lei distrital que definiu a suspensão do fornecimento de serviços públicos de energia elétrica, telefonia fixa e móvel e internet por falta de pagamento	Competência da União resguardada

FONTE: DADOS PRODUZIDOS PELO AUTOR

Aqui, encontramos discussões vinculadas à possibilidade de estados e municípios disporem localmente acerca do acesso à energia, seja pelos consumidores de baixa renda, ou, ainda, pelos próprios entes públicos. Novamente, vemos a atuação estatal no sentido de resguardar a centralização de ações em políticas de energia ao atribuir à União a competência para determinar regras de acesso à energia junto às concessionárias de serviço público. Não representa, tampouco, o conceito de assunto local, utilizado para a competência municipal no caso. Aqui, percebe-se claramente a proteção da competência da União para determinar regras de políticas energética.

O terceiro grupo de decisões tem o objetivo de verificar a viabilidade de estados- membros e municípios efetivamente poderem tributar os agentes geradores de energia:

QUADRO 3 - JURIMETRIA (TRIBUTAÇÃO)

TRIBUTAÇÃO		
Julgado	Tema	Decisão
RE 14592	Lei estadual que determina tributação sobre a atividade de geração de energia	Competência do Estado resguardada
RE 573675	Lei municipal de cobrança das taxas de iluminação pública	Competência do Município resguardada

FONTE: DADOS PRODUZIDOS PELO AUTOR

Podemos ver o único ponto em que o Supremo Tribunal Federal permitiu a manutenção da constitucionalidade das normas estaduais e municipais. Diante disso, alguns comentários são necessários, pois não se discute aqui política energética, mas temas voltados à tributação do serviço de energia elétrica e serviço de iluminação pública. Nota-se que não há a mesma proteção das competências da União quando a política estadual ou municipal não se refere às formas de modificar as relações de acesso à energia elétrica pela população ou estabelecer política energética.

O quarto e último grupo de decisões aborda a autonomia de estados e municípios para intervirem no serviço de fornecimento de energia:



QUADRO 4 - JURIMETRIA (RELAÇÕES DE CONSUMO EM POLÍTICA ENERGÉTICA)

CONSUMO DE ENERGIA		
Julgado	Tema	Decisão
ADI 855	Lei estadual que obriga estabelecimentos a pesarem botijões de gás para venda	Competência da União resguardada
ADI 3905	Norma estadual que obriga concessionárias a instalar medidores dentro das unidades consumidoras	Competência da União resguardada
ADI 3343	Norma distrital que proíbe a cobrança de taxa de assinatura básica de energia	Competência da União resguardada
ADI 5610	Norma estadual que proíbe taxa de religamento da energia em caso de inadimplência	Competência da União resguardada
ADI 4740	Norma estadual que determina a inscrição do usuário do serviço de energia elétrica nos cadastros de proteção ao consumidor	Competência da União resguardada

FONTE: DADOS PRODUZIDOS PELO AUTOR

O resguardo do poder centralizador da União se estende, também, às condições de consumo de energia, ou seja, o nível de centralização é tamanho que estados e municípios não podem sequer determinar regras de consumo de energia no varejo. Ou seja, não há margem para a intervenção de estados e municípios na estrutura de geração e prestação de serviços de energia.

Uma última decisão merece destaque. Não classificada nas quatro últimas tabelas, decisão recente que questiona a regulamentação de gás canalizado em São Paulo chama a atenção pela previsão constitucional expressa (art, 25, § 2º) da competência estadual para gestão do gás canalizado (BRASIL, 2019):

QUADRO 5 - OUTRAS DECISÕES NÃO CLASSIFICADAS

CONSUMO DE ENERGIA		
Julgado	Tema	Decisão
Rcl 4210	Reclamação de competência do STF para questionar autoridade da ANP para regulamentação de gás canalizado	Competência do STF resguardada

FONTE: DADOS PRODUZIDOS PELO AUTOR

Essa última decisão teve como pano de fundo o questionamento de regulamentação de agência reguladora local acerca da distribuição do gás canalizado dentro do Estado de São Paulo. Questionou-se a autoridade da entidade estadual em comparação à ANP, observada a regulamentação do serviço de entrega de gás aos setores industriais. Percebe-se que, mesmo sem um resultado definitivo neste processo, há um movimento institucional de concentrar na União Federal as decisões que envolvam política energética, ao ser reservada ao Supremo Tribunal Federal a competência para decidir o caso.

A partir da compilação dos casos do Supremo Tribunal Federal acerca da interpretação do art. 21, VII, “b” c/c art. 22, IV, da Constituição Federal, chegamos a algumas conclusões importantes. As observações acerca dos dados analisados em seu conjunto podem ser divididas em dois grupos: a) atribuições de competências; b) tópicos em discussão. Em relação às competências, verificamos que, à exceção das competências tributárias acerca da iluminação pública, nenhuma decisão resguardou competências estaduais/municipais. A consequência é uma posição do Supremo Tribunal Federal em resguardar a competência da União em política energética.

Um segundo ponto que chama a atenção é a extensão interpretativa do vocábulo “energia” constante na Constituição Federal, estendida a qualquer aspecto da prestação do serviço de energia, mesmo que, aparentemente, tenha havido uma relação de consumo. Isso é observado de forma categórica em qualquer tentativa estadual ou municipal de adequar o serviço público de energia à padrões melhores de consumo. Em todas as decisões, prevaleceu a prerrogativa da União em determinar esses padrões sob a justificativa, primordialmente, do regime jurídico de direito público que caracteriza uma concessão de serviço público.

No contexto desta pesquisa, isso representa algumas informações importantes. Já se havia verificado um sistema normativo com tendências centralizadoras e representativo de uma racionalidade econômica e voltada à eficiência do suprimento de energia fóssil e de grandes empreendimentos hidrelétricos. A diferença é que essa racionalidade se apresenta de forma instrumental na operação do Direito pelo Poder Judiciário, uma vez que é notória a busca por salvaguardar a centralização das políticas energéticas na União sem qualquer margem de uma interpretação inclusiva para os demais entes da República.

A proposta é clara: a União guarda para si as competências para determinar fontes, formas de fornecimento, especialmente, quais as fontes que serão utilizadas no

território nacional. A partir dos critérios já expostos no início do capítulo, verificamos uma concepção extremamente rígida das competências republicanas e que não permite qualquer papel decisório nas esferas mais regionalizadas. A consequência é a evidência de uma visão mecanicista do direito na forma de ação do STF: aliena as comunidades/regiões de qualquer influência nas políticas públicas de energia e mantém um sistema jurídico de geração economicamente mais eficiente.

### **3.3 Panorama do sistema institucional brasileiro**

As informações descritas nos itens anteriores apontaram para uma centralização das decisões de política energética pela União. Inicialmente, verifica-se a construção de um sistema jurídico que não deixa dúvidas acerca do papel secundário dos estados- membros e dos municípios na realização de políticas públicas de energia. Em um segundo momento, há um esforço do Supremo Tribunal Federal em resguardar a competência da União na interpretação do art. 21, XII, “d”, c/c art. 24, IV, da Constituição Federal, relegando aos estados e municípios competências mais restritivas em políticas de energia. Em um segundo ponto, também é verificável a adoção da teoria mecanicista do Direito na legislação brasileira, o que pode ser observado na abstração crescente das normas de política energética, que estabelecem competências determinadas e irrestritas no tratamento da questão energética à União Federal, retirando dos governos locais e das comunidades as possibilidades de explorarem as opções regionais e em menor escala de energia. Essa racionalidade instrumental também é verificável nos estímulos às alternativas, não avaliados regionalmente e estabelecidos com base em critérios de viabilidade econômica em detrimento da variedade de fontes e respeito às peculiaridades regionais/comunitárias<sup>90</sup>.

Também é possível, de antemão, verificar o processo de profissionalização do Direito no sistema normativo brasileiro. Ao passo que experimentamos um regime jurídico construído para beneficiar as fontes de energia economicamente

---

<sup>90</sup> Mesmo as políticas direcionadas às alternativas em energia, como os leilões de energia realizados no chamado Ambiente de Contratação Regulada (ACR), ou por meio dos benefícios gerados pelo Ambiente de Contratação Livre (Lei n.º 10.848/04, regulamentada pelo Decreto n.º 5163/04 (BRASIL, 2004), não estabelecem um real critério de desenvolvimento de alternativas em energia. Tanto na regulamentação dos ambientes de contratação de energia, quanto na chamada geração distribuída, há um padrão claro de incentivos a fontes economicamente viáveis. Explica-se: tanto os critérios para participação nos mercados, quanto aqueles necessários aos benefícios da geração distribuída são estritamente econômicos, ou seja, a fonte de energia que possui uma certa competitividade prevista nos editais de aquisição se torna apta a participar das ofertas públicas, o que demonstra uma racionalidade econômica na busca de novas fontes.

mais viáveis e retiramos das comunidades locais o poder de se autodeterminarem energeticamente, reduzimos o rol de intérpretes das regras de política pública energética a um número reduzido de pessoas, normalmente desconectados das mais variadas realidades energéticas regionais. Este ponto será mais bem examinado no próximo capítulo, quando verificarmos a interpretação jurisprudencial das regras de competência energética.

É nesse contexto que os estímulos às alternativas se desenvolvem, mais precisamente um sistema jurídico desenvolvido com base em uma racionalidade econômica que, de forma instrumental, determina uma preferência por formas economicamente mais viáveis de geração de energia, o que pode ser avaliado em quatro momentos distintos:

- a) os próprios incentivos econômicos são centralizados na União Federal, relegando estados e municípios a incentivos com menor poderio de resultados (mesmo econômicos);
- b) uma segunda análise aponta para a tendência de um caráter instrumental da própria legislação voltada às alternativas ao somente permitirem uma possibilidade de desenvolvimento à parâmetros pré-determinados de viabilidade econômica;
- c) a racionalidade econômica pode ser evidenciada pela ausência, ou quase inexistência, de normas de desenvolvimento de fontes que ainda não atingiram um mínimo de competitividade econômica;
- d) as alternativas parecem possuir um papel de suporte e reserva energética em prol das formas tradicionais de geração, ou seja, não se destinam, em um primeiro momento, a substituí-las.

#### **4. Uma releitura do sistema é possível? A jurisprudência recente do STF**

Na configuração atual do sistema jurídico/institucional de geração de energia, políticas regionais de promoção de alternativas em energia se encontram comprometidas, representando uma racionalidade instrumental que se manifesta em dois momentos distintos: a) um sistema de competências que privilegie tomadas de decisão centrais, abstratas e sem qualquer brecha de participação regional; b) precariedade estrutural e financeira dos municípios em viabilizarem investimentos em alternativas e diversidade de fontes.

Dessa forma, a migração de uma racionalidade econômica para uma racionalidade ambiental requer modificações no próprio sistema de competências, para que haja a quebra da visão racionalizada e mecanicista do direito brasileiro para uma maior participação local em políticas de energia. Além disso, surge a necessidade uma revisão do próprio pacto federativo com o objetivo de tornar estados e municípios menos dependentes dos recursos da União e terem maior liberdade para investirem em alternativas (SILVA, 2013). Seria o retorno das decisões jurídicas à comunidade e um passo à superação do direito moderno (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 202).

Quando abordamos o sistema de competências para a geração de energia, devemos perceber que um novo arranjo na distribuição de competências pode passar por instrumentos jurídicos já previstos na Constituição Federal, o que reduziria a necessidade uma reforma constitucional e todo o custo político e social que isso demandaria. Não haveria sequer a necessidade uma nova norma constitucional, mas um novo modo de ação dos Poderes que trouxesse uma mutação da interpretação constitucional em prol de uma maior participação comunitária. Essas mudanças estão centradas nas competências privativas (art. 22 da CF) e concorrentes (art. 24 da CF).

Em um primeiro momento, poder-se-ia pensar em um novo arranjo federativo para redistribuição das competências em política energética, especialmente uma reinterpretação do art. 22, IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que garantisse maior autonomia municipal em determinar padrões e fontes regionais de energia. Uma nova visão do Judiciário quanto a extensão do vocábulo “energia”<sup>91</sup> poderia conceder a estados e municípios a possibilidade de aproveitamento das peculiaridades regionais, o que representaria, aqui, a possibilidade de construção de um saber ambiental baseado nos recursos e fontes de energia disponíveis em cada região (LEFF, 2009, p. 281).

Essa possibilidade pode ser vista na atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente após a pandemia de Covid-19. Devemos lembrar que, até o ano de 2020, havia uma movimentação ativa do STF em resguardar a competência da União para estabelecer normas acerca de energia. Mais além, o conceito de “energia” para fins de competências federativas era amplo e abordava tanto as regras

---

91 A interpretação atual do vocábulo se estende desde a energia como bem, passando pelas fontes beneficiadas pelos programas incentivo e até o serviço de transmissão de energia elétrica. Reavaliar o papel da União Federal na política energética poderia resumir a atuação federal a padrões de fornecimento, regime jurídico da energia como bem, situações que dariam margem a políticas estaduais e municipais próprias e que viabilizem a busca de novas fontes, por exemplo.

de política energética quanto a forma pela qual o serviço seria prestado. Em suma, estados-membros e municípios não poderiam estabelecer regras próprias para fontes, sistemas de transmissão e geração, muito menos políticas de acesso à energia pela população mais carente. Dois casos merecem destaque: a) ADI n.º 6406-MC; b) ADI n.º 6588.

A primeira ação foi ajuizada para suspensão do art. 3º, caput, §§ 1º e 2º; e do artigo 4º da Lei n.º 20.187/2020 do Estado do Paraná<sup>92</sup> aos serviços de distribuição e fornecimento de energia elétrica, mais precisamente a proibição do corte de energia elétrica em meio à pandemia. Neste caso específico, apesar de o STF ter se posicionado contrário a qualquer interferência estadual/municipal nas atividades de fornecimento de eletricidade até então, houve uma mudança de entendimento. Especificamente: restringiu-se, liminarmente, a interpretação ampla do art. 21, XII, “b”, c/c art. 22, IV, da Constituição Federal, para possibilitar a garantia de regulamentação regional do tratamento dos usuários de energia elétrica em meio à precariedade causada pela pandemia.

A segunda ação teve como objeto a declaração de inconstitucionalidade de duas leis do Estado do Amazonas (n.º 5.143/2020<sup>93</sup> e n.º 5.145/2020<sup>94</sup>) que também instituíram a proibição de cortes de energias em meio à crise humanitária provocada pela pandemia de Covid-19. A fundamentação não somente seguiu a mesma linha de raciocínio da decisão anterior, como restringiu a competência da União acerca da capacidade legislativa de energia em prol de uma interpretação mais ampla da

92 “Art. 3º Proíbe que as concessionárias de serviços de energia elétrica, gás, água e de esgoto realizem o corte do fornecimento de serviços, especificamente enquanto durarem as medidas de isolamento social da pandemia do Coronavírus - Covid-19.

§ 1º Poderão usufruir da medida prevista no caput deste artigo:

I - famílias com renda per capita mensal de até ½ (meio) salário mínimo ou três salários mínimos totais;  
II - idosos acima de sessenta anos de idade;  
III - pessoas diagnosticadas com Coronavírus - Covid-19 ou outras doenças graves ou infectocontagiosas;  
IV - pessoas com deficiência;  
V - trabalhadores informais;  
VI - comerciantes enquadrados pela Lei Federal como Micro e Pequenas Empresas ou Microempreendedor Individual.

§ 2º O Poder Executivo poderá regulamentar o pagamento parcelado das dívidas relativas à prestação dos serviços descritos neste artigo, após o término do período de pandemia.

Art. 4º Poderá ser aplicada multa no valor de até 500 UPF/PR (quinhentas vezes a Unidade Padrão Fiscal do Paraná) ao fornecedor de serviços, estabelecimento comercial ou estabelecimento de saúde que descumprir as medidas previstas nesta Lei” (PARANÁ, 2020).

93 “PROÍBE que as concessionárias de serviços públicos de água e energia elétrica realizem o corte do fornecimento residencial de seus serviços por falta de pagamento, em situações de extrema gravidade social, incluindo pandemias” (AMAZONAS, 2020).

94 “DISPÕE sobre medidas de proteção à população amazonense durante o Plano de Contingência da Secretaria de Estado de Saúde, relacionado ao novo coronavírus - COVID-19” (AMAZONAS, 2020).

competência concorrente para legislar acerca de direito do consumidor (art. 24, VIII, da Constituição Federal). Tratou-se, aqui, de uma mudança hermenêutica que também foi observada de forma inédita na jurisprudência do STF.

Esses dois casos representam a possibilidade de uma revisão do próprio sistema hermenêutico da Constituição Federal em prol da superação da racionalidade mecanicista presente nas políticas públicas de energia no Brasil. Em ambos os julgados, houve o claro aumento da capacidade legislativa dos estados-membros na gestão e determinação de políticas de fornecimento de energia elétrica, o que nunca havia sido verificado nos julgados do STF até então. Dessa forma, um arranjo federativo que esteja mais próximo do conceito de racionalidade ambiental é possível ao possibilitar aos estados-membros e municípios maiores possibilidades normativas para estabelecerem políticas públicas de energia mais adaptadas às realidades regionais.

Além dessa opção hermenêutica, deve ser lembrado que o próprio sistema constitucional permite a delegação da competência da União para Estados (art. 22, § único), o que poderia tornar as normas para alternativas em energia mais específicas e eficazes. Entretanto, na história constitucional brasileira, nunca houve a delegação de competência privativa constitucional entre União Federal e estados-membros. À título de curiosidade, somente houve um projeto de delegação relacionado à segurança pública (n.º 34-A/2015), rejeitado por parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado do Congresso Nacional no mesmo ano (BRASIL, 2015).

Sendo assim, devemos observar que o Poder Executivo da União deverá observar a regionalização das políticas de geração de energia a partir de uma reinterpretção do respectivo papel nas políticas ambientais. Representaria a “democratização da interpretação constitucional, ou a sua adaptação à sociedade pluralista e aberta, vem ao encontro da necessidade de cada cidadão intervir no sistema de defesa do meio ambiente” (NALINI, 2015, p. 61). O Estado, em seu modo de agir, promoveria uma abertura dos programas de geração de energia para estados-membros e municípios, promovendo espaços democráticos de promoção da sustentabilidade (FREITAS, 2019, pos. 1599).

Em outro ponto de análise, a interpretação do art. 24, IV, da Constituição Federal apresenta um espaço dentro do sistema jurídico que nos permite aproximar o direito brasileiro de uma racionalidade ambiental. Devemos levar em conta que o conceito

de sustentabilidade é pluridimensional e significa desenvolver a sociedade de forma a não comprometer os recursos naturais de forma democrática e socialmente inclusiva, ou seja, todos devem participar tanto dos processos decisórios quanto da formação do conhecimento necessário à gestão dos recursos (LEFF, 2007, p. 129; FREITAS, 2019, pos. 1619). Assim, observadas as próprias novidades jurisprudenciais do STF alertadas acima, o art. 24, IV, da Constituição Federal, poderá ser reinterpretação da seguinte forma:

- a) Interpretação sistemática com o art. 225 da Constituição Federal, privilegiando o conceito plúrimo de sustentabilidade acima como racionalidade teórico-formal, que desencadearia um estado de direito ambiental que analisasse uma concepção integrativa do meio ambiente (NALINI, 2015, p. 72). A consequência natural é a adoção de um conceito de sustentabilidade adequado às alternativas em energia;
- b) A partir dos valores de uma racionalidade ambiental, conjugados ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, torna-se possível invocar esse direito fundamental para trazer competências em política energética para estados-membros e municípios. Visto que os valores que envolvam a geração de energia envolvem a manutenção do meio ambiente e a sustentabilidade no sentido abordado neste trabalho, torna-se possível legislar em energia a partir de uma preocupação com os valores ambientais que deverão guiar essa geração;
- c) A consequência prática é a possibilidade de os estados, por exemplo, poderem disciplinar novas fontes de energia com o objetivo explícito de proteção ambiental, observada, também, a possibilidade de adoção de uma nova interpretação do conceito de energia previsto no art. 24, VI, da CF. Neste caso, haveria a possibilidade de um novo modo de operação do Estado desvinculada de uma racionalidade econômica que instrumentalizou o Direito brasileiro até agora.

O segundo ponto demanda uma discussão mais ampla acerca dos limites do pacto federativo. O sistema atual representa uma racionalidade instrumental para controlar da forma mais eficiente e constante possível a satisfação das necessidades econômicas de energia, caracterizada não somente por uma visão estreita das competências de estados e municípios, mas pela inviabilidade de quaisquer investimentos estaduais e municipais (SILVA, 2013). Uma racionalidade ambiental, daí, não somente representaria uma mudança no regime de ação estatal, mas, também, por uma abertura (operacional e financeira) da União Federal em prol de estados-membros e municípios.



Trata-se, então, de revisarmos a concentração de receitas fiscais em prol da União Federal (CRUZ, 2009, p. 84; FREIRE, 2011, p. 1153) e tornar estados-membros e municípios aptos a investirem em alternativas de acordo com os anseios locais. Tudo isso ganha importância quando verificamos que projetos em energia renovável necessitam de investimentos públicos e privados, especialmente quando a fonte de geração não seja economicamente competitiva (PAZ, 2018, p. 60; LUTZ ET. AL., 2017, p. 142). Considerando a necessidade de maior participação local e aproveitamento das potencialidades de energia locais, também é necessário fortalecer estados-membros e municípios.

### **Conclusão**

A busca por fontes de energia representa tanto a questão da finitude dos combustíveis fósseis e dos potenciais hidrelétricos, cuja constância de fornecimento e rentabilidade possuem futuro incerto, quanto a preocupação com a diminuição dos impactos ambientais causados por essas fontes geradoras. Em ambos os casos, há o risco de colapso do sistema produtivo e, conseqüentemente, problemas para a manutenção da qualidade de vida da população.

Desse modo, a partir da interpretação e do alcance do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal qual previsto no art. 225 da Constituição Federal, foi possível traçar os parâmetros objetivos que, em tese, deveriam ser seguidos pelas políticas de incentivo à alternativas na geração de energia no Brasil. Diante desses, podemos verificar tanto o sistema de competências federativas brasileiro quanto as normas infraconstitucionais de incentivo e delimitar quais os desafios que deverão ser superados para que seja possível instituir uma racionalidade ambiental na geração de energia no Brasil.

Primeiramente, há a necessidade de um sistema federativo mais aberto, participativo. Podemos verificar que o regime jurídico/institucional de geração de energia pode ser explicado na própria dependência econômica de combustíveis fósseis e, no caso brasileiro, de grandes hidrelétricas. Se verificarmos que a geração de energia segue uma racionalidade instrumental e voltada à satisfação de objetivos econômicos, chegaremos à conclusão de que toda a regulamentação jurídica da energia foi construída e desenvolvida para promover a maior eficiência econômica possível dessas fontes. O sistema brasileiro, daí, se apresenta como uma forma de assegurar cada vez mais energia das fontes economicamente mais viáveis, assim como mecanismos de manutenção desse sistema.

Essa última conclusão pode ser verificada em vários pontos da legislação brasileira. Primeiramente, devemos alertar para a extrema concentração das competências em política energética para a União Federal, especialmente quanto à competência privativa para legislar acerca de energia, o monopólio sobre hidrocarbonetos e energia nuclear, assim como a competência exclusiva para exploração dos serviços de energia elétrica e potencial hidráulico. Diante disso, observamos que a maior parte do regime jurídico da geração de energia no Brasil é federalizada, relegando o papel dos estados- membros e municípios a funções residuais na política energética nacional (COSTA, 2006, p. 139).

Em um segundo ponto, também é verificável a adoção da teoria mecanicista do Direito na legislação brasileira, o que pode ser observado na abstração crescente das normas de política energética, que estabelecem competências determinadas e irrestritas no tratamento da questão energética à União Federal, retirando dos governos locais e das comunidades as possibilidades de explorarem as opções regionais e em menor escala de energia. Essa racionalidade instrumental também é verificável nos estímulos às alternativas, não avaliados regionalmente e estabelecidos com base em critérios de viabilidade econômica em detrimento da variedade de fontes e respeito às peculiaridades regionais/comunitárias.

Entretanto, o trabalho jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em meio à pandemia demonstrou que é possível realizar um movimento de regionalização das políticas de energia por uma reinterpretação das competências federativas para energia. Mais precisamente, a possibilidade de alargar a capacidade estados-membros e municípios realizarem políticas públicas de energia. Mais ainda, demonstra que é viável superar o modelo instrumental/econômico de geração de energia em prol de um sistema de políticas de geração de energia que possam incluir as comunidades nos processos decisórios e trazer maior eficiência no desenvolvimento de alternativas em energia.

É possível, então, realizar a transição de uma racionalidade instrumental de uma ação economicamente direcionada para outro formato de lidar com as competências federativas em geração de energia, mais voltadas a valores ambientais. A partir de uma racionalidade substantiva de um conceito de sustentabilidade que seja mais inclusivo e equânime e de uma racionalidade teórica-formal que demande uma visão holística do meio ambiente, podemos delimitar uma racionalidade instrumental nas regras de competência federativa que permita uma maior participação regional

na realização de políticas energéticas locais e mais bem adaptadas às contingências regionais.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resolução Normativa n.º 482/2012. **Diário Oficial de União**. Brasília, DF, 19/04/2012. Disponível em <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012482.pdf>>. Acesso em 31/12/2019.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, ponderação e racionalidade. **Doutrinas essenciais de Direito Constitucional**, v.1., 2ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 721-736.

AMAZONAS. Lei n.º 5.143/2020. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**. Manaus, 26/03/2020. Disponível em <<http://www.pge.am.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/1-Lei-n.-5.143-de-26.03.2020-1.pdf>> Acesso em 15/08/2020.

. Lei n.º 5.145/2020. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**. Manaus, 26/03/2020. Disponível em <<https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/10890/5145.pdf>> Acesso em 15/08/2020.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 22ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2021.  
BECK, Ulrich. **Risk society: towards a new modernity**. Tradução de Mark Ritter. Londres: Sage publications Inc., 2013.

BENJAMIN, Antônio Hermann V. Constitucionalização do ambiente ecologização da Constituição brasileira. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**, 5ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 83-161.

BOSELDMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**; tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 15/05/2021.

. Decreto n.º 5.163/2004. **Diário Oficial de União**. Brasília, DF, 30/07/2004. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6144.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6144.htm)>. Acesso em 15/05/2021.

. Lei n.º 10.438/2002. **Diário Oficial de União**. Brasília, DF, 29/04/2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10438.htm)>. Acesso em 08/01/2020.

. Lei n.º 10.848/2004. **Diário Oficial de União**. Brasília, DF, 16/03/2004. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm)>. Acesso em 15/05/2021.

. **Projeto de Lei n.º 415/2007**. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=61974AED997379AA5E34A7CFB0D5B642.proposicoesWebExterno1?codteor=1598116&filenome=Avulso+-PLP+415/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=61974AED997379AA5E34A7CFB0D5B642.proposicoesWebExterno1?codteor=1598116&filenome=Avulso+-PLP+415/2017)>. Acesso em 26/12/2019.

. STF. MS 22164. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1995. **Diário da Justiça da União**. Brasília, 17/11/1995. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em 29/12/2019.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade**. São Paulo: Editora Cultrix, 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 12ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros editores, 2007.

COSTA, Claudia do Valle. **Políticas de promoção de fontes novas e renováveis para geração de energia elétrica: lições da experiência europeia para o caso brasileiro**. 233 f. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio De Janeiro. Disponível em <<http://antigo.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/costacv.pdf>>. Rio de Janeiro, 2006.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Balanco Energético Nacional 2020: Ano base 2019/ Empresa de Pesquisa Energética**. Disponível em <[https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-479/topico-521/Relatório%20S%C3%ADntese%20BEN%202020-ab%202019\\_Final.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-479/topico-521/Relatório%20S%C3%ADntese%20BEN%202020-ab%202019_Final.pdf)>. Rio de Janeiro, EPE, 2020. Acesso em 15/05/2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Disponível em <<https://www.firjan.com.br/ifgf/>>. Acessado em 15/08/2021.

FERNANDES, Valdir. A racionalização da vida como processo histórico: crítica à racionalidade econômica e ao industrialismo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 6, n.º 3, p. 01-

20, set. 2008. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1679-39512008000300002>>. Acessado em 15/05/2021.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2019.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Disponível em: <<http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br>>. Acesso em: 15/05/2021.

GORZ, A. **Metamorfoses do trabalho**: crítica da razão econômica. São Paulo: Annablume, 2003.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

. **Ecologia, Capital e Cultura**. A territorialização da racionalidade ambiental. Revisão técnica desta edição de Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti da; ROSA, Belisa Bettega. A evolução do Estado de direito ambiental para a proteção da natureza no seu valor intrínseco e fundamental. CUNHA, Belinda Pereira da; MELO, Melissa Ely e BRUZACA, Ruan Didier (org.) **Direito, ambiente e complexidade**. Jundiaí, Paço Editorial, 2018.

MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. **Terra-Pátria / Edgar Morin e Anne-Brigitte Kern**. Traduzido do francês por Paulo Azevedo Neves da Silva. 5ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **AR6 Synthesis Report: Climate Change 2022**. Disponível em <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>>. Acesso em 02/10/2021.

PARANÁ. Lei n.º 20.178/2020. **Diário Oficial do Estado do Paraná (DIOE)**. Curitiba, 22/04/2020. Disponível em <[http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=52178&tplei=0&tipo=L](http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=52178&tplei=0&tipo=L)> Acesso em 15/08/2020.

PONTING, Clive. **Uma história verde do mundo**. Tradução de Ana Zelma Campos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. Ilha Revista de Antropologia, v.7, n.1-2. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ilha/article/view/1560/1356>>. Florianópolis-SC: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005, p. 56-72.

SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Direito ambiental constitucional: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente**, 4ª ed. rev. e atual. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Direito ambiental ecológico: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção da natureza**, 7ª ed. rev. e atual. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, 13ª ed. rev. e atual. Porto Alegre, Livraria do advogado, 2018.

SCHOLTEN, D. e BOSMAN, R. The geopolitics of renewables; exploring the political implications of renewable energy systems. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 103, p. 273–283, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2015.10.014>. Acesso em 15/10/2018.

SILVA, Anderson Souza. Definição das competências constitucionais dos estados-membros e do distrito federal em matéria de energia. **Revista digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 2, n. 1. Disponível em < <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4279/3495>>.

Natal: UFRN, 2013. Acesso em 02/01/2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. rev. e atual. São Paulo: JusPodivm e Malheiros, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Um século de Eletricidade no Paraná**. Curitiba: Companhia Paranaense de Energia, 1994.

WEBER, Max. **Economy and society**. Berkeley: University of California Press, 1978.

X Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva

Série X

Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva

VOLUME 7

