

REFLEXÕES SOBRE A EFETIVIDADE DOS TRATADOS EM MATÉRIA AMBIENTAL¹*THOUGHTS ABOUT THE EFFECTIVENESS OF THE ENVIRONMENTAL TREATIES**Fellipe Cianca Fortes²**Miguel Etínger de Araujo Junior³*

Resumo: Analisa o suposto problema da falta de efetividade dos Tratados em matéria ambiental. Discorre que Tratados internacionais cujos objetos sejam pactos promocionais, ou seja, que contenham normas, princípios, padrões, agendas ou outras espécies de declarações do comportamento aguardado sem o estabelecimento de obrigações e imputações de sanções, configuram o que se entende-se como *soft law*, cuja natureza é desprovida de caráter coercitivo direto. Aponta soluções para que um dado ordenamento jurídico interno possa assegurar o cumprimento dos acordos internacionais mediante a internalização automática e imediata, Utiliza o ordenamento jurídico brasileiro como referência e defende que a Constituição Federal de 1988 autoriza e determina que os Tratados internacionais que versam matérias de direitos humanos, dentre os quais se inserem o direito ao meio ambiente sadio, são automaticamente incorporados pelo ordenamento jurídico interno, sem a necessidade de ratificação pelo Congresso Nacional, e assumem natureza de cláusula pétrea, o que repercute na sua irrevogabilidade e, conseqüentemente, denúncia do Tratado, o que garante a sua perpetuação e cumprimento. Demonstra como as relações socioeconômicas contemporâneas, bem como o relacionamento entre as Nações, influenciam diretamente a tomada de decisões em relação a questões ambientais. Suscita questionamentos quanto o atual alcance da soberania das Nações em virtude das características do meio ambiente e dos problemas ecológicos a serem enfrentados. Conclui que a análise da efetividade dos Tratados, especialmente em matéria ambiental, não pode ficar adstrita ao conteúdo normativo e à eventual existência de sanções. Fatores como o tratamento dispensado aos Tratados pelo ordenamento jurídico interno, a racionalidade das relações econômicas e as pressões exercidas pelas Nações umas sobre as outras influenciam diretamente o cumprimento dos compromissos assumidos.

Palavras-chave: direito ambiental internacional; tratados internacionais; relações internacionais; efetividade; direitos fundamentais

Abstract: It analyzes the supposed problem of the lack of effectiveness of the Treaties in environmental matters. It argues that international treaties whose objects are promotional pacts, i.e. that contain rules, principles, standards, agendas or other kinds of declarations of expected behavior without establishing obligations or imposing sanctions, are known as *soft law*, in which nature is devoid of any direct sanction. It suggests solutions for a given domestic legal system to ensure compliance with international agreements through automatic and immediate

¹ Recebido em 24/08/2024 e aceito em 23/12/2024.

² Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina, Especialista em Direito Tributário pelo IBET, Mestre e Doutorando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Advogado tributarista contencioso judicial e administrativo, sócio do Balera, Berbel e Mitne Advogados. Professor em cursos de especialização.

³ Professor Adjunto na UEL (Londrina/PR, Brasil). Doutor em Direito da Cidade pela UERJ, com estágio de doutorado na Universidad Carlos III de Madrid/Espanha). Mestre em Direitos Sociais e Novos Direitos pela UNESA/RJ. Graduado em Direito pela UERJ. Associado do IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Presidente do CONSEMMA - Conselho Municipal do Meio Ambiente de Londrina/PR, Brasil. Procurador Jurídico da UEL. Advogado.

internalization. It uses the Brazilian legal system as a reference and argues that the Federal Constitution of 1988 authorizes and determines that international treaties dealing with human rights – the right to a healthy environment included –, are automatically incorporated into the domestic legal system, without the need for ratification by the National Congress, and assume the nature of a permanent clause, which has repercussions on their irrevocability and, consequently, can't be denounced, which guarantees the perpetuation and compliance of the treaty. It demonstrates how contemporary socio-economic relations, as well as the relationship between nations, directly influence decision-making on environmental issues. It raises questions about the current scope of the sovereignty of nations due to the characteristics of the environment and ecological problems. It concludes that the analysis of the effectiveness of the treaties, especially in environmental matters, can't be limited by the normative content of the law and the possible to impose sanctions. Factors such as the treatment given to the treaties by the domestic law system, the rationality of the economics relations and the pressure exerted by the Nations on each Other directly influence compliance with the commitments made.

Palavras-chave: internacional environmental law; internacional treaties; internacional relationships; effectiveness; basic human rights

INTRODUÇÃO

A internacionalização do direito ambiental é um fenômeno relativamente recente. Não obstante a então existência esparsa de alguns Tratados que versam assuntos relacionados ao meio ambiente, o primeiro grande evento tendo por objeto a questão ambiental, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente em Estocolmo, ocorreu somente em 1972. Posteriormente, diversos outros foram realizados, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 (Rio 92), a 19ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, 1997 (Rio+5), a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, 2002 (Rio+10), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, novamente no Rio de Janeiro em 2012 (Rio+20), dentre outros. Os documentos internacionais voltados à proteção ambiental passaram a ser uma constante (GUERRA, 2007).

Não obstante a ampliação da conscientização ambiental por todo o mundo, muito se questiona sobre a eficácia dessas conferências ambientais e dos documentos internacionais delas resultantes. No contexto brasileiro, cujas políticas públicas muitas vezes parecem andar na contramão dos compromissos assumidos, esses questionamentos ganham ainda mais relevância.

Desde a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972), passando pela Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente (1992) até a Agenda 2030 e os Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável (2015), todos estes grandes acordos internacionais ambientais possuem um ponto de convergência, qual seja, instituem normas programáticas, agendas, que estabelecem princípios, marcos, direcionamentos e compromissos de cavalheiros entre os países compromissários para, conjuntamente, buscarem soluções aos problemas ambientais discutidos nos encontros realizados. Dado o seu conteúdo predominantemente programático, esses Tratados⁴ são desprovidos de sanção, característica que, não raramente, leva à crença de que o seu descumprimento não ensejará maiores problemas à Nação que assim o fizer.

Essa perspectiva, porém, é bastante perfunctória e não considera a complexidade das relações internacionais, mormente em matéria ambiental, limitando a análise a um único viés estritamente jurídico. Em uma visão mais ampla, é possível afirmar que, mesmo desprovidos de sanção, os Tratados em matéria ambiental têm força suficiente para efetivamente direcionar e promover políticas públicas internas, seja pela posição que ocupam no ordenamento jurídico interno de cada Nação signatária, seja pelas relações econômicas e sociais que desencadeia, inclusive em caso de inobservância.

O presente artigo visa analisar algumas formas pelas quais um Tratado em matéria ambiental, mesmo que desprovido de sanção, é apto a produzir plenamente os seus objetivos almejados. Para tanto, no Capítulo 1 serão investigados os aspectos normativos dos Tratados em matéria ambiental, em especial a forma pela qual ocorre a sua incorporação no plano normativo interno, sob a referência do ordenamento jurídico brasileiro. O Capítulo 2 tem por objeto os efeitos extranormativos provocados pelos Tratados ao fomentarem o desenvolvimento social e servirem como instrumento de pressão e movimentação internacional. Por fim, no Capítulo 3, serão tecidas algumas provocações acerca do alcance da soberania das Nações diante das exigências ambientais contemporâneas.

A pesquisa é exploratória e descritiva, bibliográfica e documental, com análise de obras e artigos jurídicos, declarações e convenções internacionais, aplicando-se o método de abordagem dedutivo.

1. OS TRATADOS EM MATÉRIA AMBIENTAL E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

⁴ Segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 7.030/09, entende-se por Tratado “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.

O art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça⁵ estabelece que as controvérsias que lhes sejam submetidas serão decididas de acordo com o direito internacional, aplicando-se (i) as convenções internacionais, gerais e especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes, (ii) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito, (iii) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas e (iv) as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. Dada esta disposição, a doutrina classifica estes meios de integração normativa como fontes do direito internacional público.

Entende-se por fontes do direito os focos ejetores de normas jurídicas, ou seja, os procedimentos previstos por lei que, quando executados por agentes autorizados a fazê-los, introduzem normas no ordenamento jurídico (CARVALHO, 2009, p. 633). Assim, afirma-se que o sistema jurídico internacional é construído a partir dos instrumentos normativos previstos no referido art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, tendo nas convenções – tecnicamente, os Tratados –, atualmente, o seu maior suporte (VARELLA, 2018, p. 56).

Nos termos do art. 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, da qual o Brasil é signatário e foi ratificada internamente pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 496/2009, Tratado é o “acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”. A sua função primordial, diante da inexistência de um ordenamento jurídico internacional uno, é estabilizar as relações entre as mais diversas Nações mediante a manifestação de vontade, o alinhamento de expectativas e a fixação de direitos e deveres recíprocos.

Os Tratados são frutos de negociações havidas entre os Estados signatários e uma das suas principais condições de validade é o consentimento mútuo, cuja inoportunidade é causa de nulidade do acordo, conforme Seção 2 da Convenção de Viena. Isso implica que as Nações têm plena autonomia de vontade e liberdade para pactuar e, uma vez firmado o Tratado, pressupõe-se que os interesses foram defendidos e que os direitos e obrigações assumidos condizem com os anseios, restando formalizado os objetivos a serem mutuamente atingidos.

⁵ A Corte Internacional de Justiça é um órgão judicial criado e vinculado à Organização das Nações Unidas. Nos termos do artigo 36 do seu Estatuto, a Corte é competente para julgar “todos os litígios que as partes a submetam e a todos os assuntos especiais previstos na Carta das Nações Unidas ou nos tratados e convenções vigentes”. Para mais informações: <https://www.icj-cij.org/>

Por esta razão, o artigo 60 da Convenção prevê que a “violação substancial de um tratado bilateral por uma das partes autoriza a outra parte a invocar a violação como causa de extinção ou suspensão da execução de tratado, no todo ou em parte” (item 1). Entende-se por violação substancial a rejeição do Tratado por razões não expressas na Convenção ou, principalmente, por violação à disposição essencial para a execução do objeto ou da finalidade do Tratado (item 3). Incurrida a violação substancial, o Tratado será extinto, caso bilateral, ou a Nação que incorreu na violação dele será retirada, caso multilateral (item 2). Em ambos os casos a retirada terá efeito liberatório, conforme artigo 70. Em linhas gerais, o descumprimento de um Tratado poderá desencadear a sua extinção, de modo que a Nação violadora deixará de fazer jus aos direitos pactuados e de se sujeitar aos compromissos, sem prejuízo de eventual responsabilização pelos danos causados a terceiros.

O Tratado precisa ser internalizado no ordenamento jurídico pátrio da Nação signatária para que possa produzir seus efeitos, consubstanciando até então uma carta de intenções. A internalização pode ocorrer ou de forma automática, para as Nações cujo ordenamento jurídico não prevê separação entre o direito interno e o direito internacional (Teoria Monista), ou mediante ratificação interna pelos órgãos competentes, em geral o Poder Legislativo, para os países que adotam separação entre o direito interno e o direito internacional (Teoria Dualista)⁶.

No caso brasileiro, o art. 49, I, da Constituição Federal prevê ser de competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, enquanto o art. 89, VIII, estabelece que compete privativamente ao Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Estes dispositivos evidenciam que a Carta Magna adotou a Teoria Dualista, pois atribuiu ao Chefe de Estado a prerrogativa de firmar acordos internacionais e ao Congresso Nacional a competência para internalizá-los e torná-los vinculantes internamente⁷.

⁶ Segundo Rousseau (1970, p. 38), “ou os dois ordenamentos jurídicos são independentes, distintos, separados e impenetráveis (dualismo), ou um deriva do outro, o que implica uma concepção unitarista do direito”.

⁷ Nunes (2010) explica de forma pormenorizada o procedimento brasileiro de internalização dos Tratados: “O processo de ratificação tem início com o envio do tratado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. O texto é acompanhado de mensagem presidencial e de uma Exposição de Motivos do Ministro de Relações Exteriores. O encaminhamento do texto não é obrigatório; é ato discricionário do Chefe do Executivo. [...] Em seguida, o texto passará por uma fase de análise e deliberação. Inicialmente na Câmara dos Deputados, depois no Senado. Um projeto de decreto legislativo será elaborada [sic] na primeira casa legislativa. Tanto a Câmara quanto o Senado possuem uma Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Contudo, se o tratado versa sobre matéria de competência de outras comissões, essas poderão participar do processo de análise. Caso haja a elaboração de parecer contrário à aprovação de um tratado nas comissões, ainda assim será possível levar a

Há, porém, uma exceção à regra geral.

Os arts. 5º a 17 da Constituição Federal instituem o que a doutrina convencionou denominar de catálogo de direitos e garantias fundamentais, ou seja, o rol de direitos e deveres individuais e coletivos que fixam diretrizes básicas e insuperáveis de convívio social e da relação entre Estado e cidadão, estabelecidos com vistas à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III). Apesar de este dispositivo contemplar grande parte dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, o catálogo não é taxativo, encontra-se esparsas na Carta diversas outras normas desta mesma natureza, o que é reconhecido, inclusive, pelo § 2º do art. 5º, que prevê expressamente que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos Tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Estas, “Igualmente, cuida-se de normas direitos fundamentais diretamente estatuídas, porque dado em disposições jurídicas constitucionais que reconhecem expressamente posições fundamentais jurídicas definitivas e *prima facie*” (GAVIÃO FILHO; FREITAS, 2020, p. 236).

Como se denota, o § 2º do art. 5º da Constituição Federal não só assegura a existência de direitos fundamentais além daqueles previstos no catálogo, como também outorgou aos Tratados que têm por objeto direitos fundamentais a natureza de fonte formal do direito positivo brasileiro, colocando-os no mesmo patamar hierárquico das normas constitucionais⁸.

Os direitos fundamentais, por estarem atrelados aos fundamentos da República, assumem posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual

materia para votação em plenário; para tanto, é necessário recurso subscrito por pelo menos um décimo dos membros da Casa (art. 58, § 2º, I, CF/88). A votação ocorrerá nas duas casas legislativas separadamente e terá início na Câmara dos Deputados. Aplica-se ao procedimento de ratificação dos tratados internacionais as regras relativas à votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República (art. 64 da CF/88). [...] O escrutínio poderá resultar em aprovação – na íntegra ou parcialmente – ou em rejeição. [...] Uma vez incorporados ao sistema jurídico interno, os tratados apresentam eficácia de lei ordinária. Aqueles sobre direitos humanos aprovados nos moldes do § 4º do art. 5º da carta magna têm eficácia de norma constitucional. Se aprovado na Câmara e no Senado, o presidente do Senado finalizará o procedimento de ratificação interna mediante um decreto legislativo. [...] A Constituição Federal (art. 48) dispensa da sanção presidencial o tratado aprovado pelo Poder Legislativo. Portanto, não há espaço para veto do presidente da República. O decreto legislativo é um texto sucinto. É tão somente o ato que formalizará a aprovação do texto do tratado pelo Poder Legislativo. [...] Concluída a ratificação pelo Congresso Nacional, cabe ao presidente da República fazer a ratificação internacional e a posterior promulgação do tratado. [...] A ratificação internacional consiste na expressão definitiva do consentimento de um Estado perante os demais signatários, após o cumprimento de todos os requisitos impostos pelo ordenamento jurídico nacional”.

⁸ Piovezan (2007, p. 97) vai além, afirmando que “A Constituição de 1988 inova, assim, ao incluir, dentre os direitos constitucionalmente protegidos, os direitos enunciados nos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário. Ao efetuar tal incorporação, a Carta está a atribuir aos direitos internacionais uma natureza especial e diferenciada, qual seja, a natureza de norma constitucional”.

consubstanciam cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, Constituição Federal), ou seja, não são passíveis de limitação, derrogação ou revogação, nem mesmo por Emenda Constitucional, e possuem aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, Constituição Federal), independentemente de qualquer atividade legislativa para lhes atribuir eficácia. De acordo com a classificação de Silva (1998, p. 82), trata-se de normas de eficácia plena, ou seja,

[...] normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los, todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. [...] Por isso, pode-se dizer que as normas de eficácia plena sejam de aplicabilidade direta, imediata e integra sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica [...].

Nessa linha, dada a posição que os direitos fundamentais decorrentes de Tratados devidamente firmados assumem perante o ordenamento jurídico brasileiro (status de norma constitucional), bem como a eficácia plena dessa ordem de direitos, infere-se que a internalização destes Tratados ocorre de forma imediata e automática, não se exigindo ratificação interna do Congresso Nacional para que os direitos passem a compor o sistema e irradiar seus efeitos, ou seja, em se tratando de direitos fundamentais, a Constituição Federal adotou a Teoria Monista. Assim, coexistem duas regras de internalização dos Tratados no Estado brasileiro: (i) internalização direta e automática, independentemente de qualquer intervenção do Congresso Nacional, reservada aos Tratados que versem direitos fundamentais e (ii) internalização mediante ratificação interna pelo Congresso Nacional, à qual se sujeitam todos os demais Tratados⁹.

Piovesan (2000, p. 97) complementa:

Essa conclusão advém de interpretação sistemática e teleológica do texto, especialmente em face da força expansiva dos valores da dignidade humana e dos

⁹ Essa interpretação não é compartilhada pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente após a edição da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que incluiu o § 3º ao art. 5º da Constituição Federal prevendo que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Assim, os tratados que versem direitos humanos somente teriam status constitucional na hipótese de serem aprovados pelo Poder Legislativo conforme o procedimento e quórum próprios estabelecidos. Apesar disso, para o Tribunal, referidos tratados possuem caráter supralegal, ou seja, são hierarquicamente inferiores à Constituição Federal, mas superiores à legislação ordinária, tornando inaplicáveis dispositivos legais que lhes sejam contrários. Nesse sentido, HC 93280. Em contraposição a essa perspectiva, pode-se afirmar que o § 3º ao art. 5º da Constituição Federal apenas estabelece outra metodologia de internalização dos tratados internacionais a par das existentes, de modo que, uma vez incorporados sob a forma de Emenda Constitucional, as normas inferiores passam a retirar o seu fundamento de validade da própria Constituição Federal, e não mais de uma norma internacional, resguardando discussões que possam advir de eventual extinção ou denúncia do acordo.

direitos fundamentais, como parâmetros axiológicos a orientar a compreensão do fenômeno constitucional. A esse raciocínio se acrescentam o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais referentes a direitos e garantias fundamentais e a natureza materialmente constitucional dos direitos fundamentais, o que justifica estender aos direitos enunciados em tratados o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais.

Mais do que isso, ao serem imediata e automaticamente incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro, os direitos fundamentais originados de Tratados assumem a mesma natureza jurídica de cláusula pétrea que aqueles enunciados pelas normas constitucionais, resultando que estes Tratados nem mesmo poderiam ser denunciados pelo Estado brasileiro¹⁰, pois isto implicaria a revogação de um direito fundamental.

Fixadas essas premissas, a questão da efetividade dos Tratados ambientais ganha novos contornos, pois em sendo o direito ao meio ambiente um direito fundamental, estão acobertados por todos os efeitos acima mencionados.

Parece não haver dissenso doutrinário quanto à natureza jurídica do direito previsto no art. 225 da Constituição Federal. No âmbito internacional, esta é reconhecida desde a Declaração de Estocolmo, que enaltece, logo em seu Princípio 1, que “O homem tem o direito fundamental [...] ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar [...]”. Internamente, a dignidade da pessoa humana, apesar de ser uma cláusula constitucional aberta, de conteúdo determinável perante o caso concreto, possui um teor mínimo aferido a partir da própria Constituição Federal, delimitado pelos direitos básicos do cidadão reconhecidos em toda a amplitude do texto constitucional¹¹, cuja finalidade última é concretizar os objetivos

¹⁰ Em 1996, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, denunciou a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a qual havia sido ratificada pelo Congresso Nacional, formalizando internamente o seu ato por meio do Decreto nº 2.100, de 20 de dezembro de 1996. Essa Convenção prevê que “Não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviços” (art. 4º), o que implica, em termos práticos tendo o ordenamento brasileiro como referência, que as demissões arbitrárias ou sem justa causa deveriam ser justificadas, sob pena de readmissão ou de pagamento de indenização ou outra forma adequada de reparação. A denúncia ocorreu sem qualquer participação ou oitiva prévia do Congresso Nacional, o que ensejou a propositura, perante o Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1625, na qual se discute se o Presidente da República detém competência para denunciar Tratados e as eventuais limitações deste poder. O caso está em julgamento desde outubro de 2003, havendo quatro votos declarando a inconstitucionalidade do Decreto nº 2.100/96 em razão da necessidade de referendo do Congresso Nacional e dois votos pela improcedência da ADI.

¹¹ Para o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2011), “A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo poder público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. [...] A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em

fundamentais da República Federativa do Brasil. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos pressupostos à dignidade da pessoa humana, dada a sua essencialidade à sadia qualidade de vida. Além disso, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado permeia todo o texto constitucional. Encontram-se referências nas garantias de defesa de direitos transindividuais e difusos (art. 5º, LXXII e art. 129, III), nos bens da União (art. 20, II), nas competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VI), na competência legislativa concorrente (art. 24, VI e VIII), nas diretrizes da Ordem Econômica (art. 170, VI, art. 174, § 3º e art. 174, § 4º, b), nas previsões voltas à função social da propriedade (art. 186, II), nas atribuições do Sistema Único de Saúde (art. 200, VIII), na regulamentação da comunicação social (art. 200, § 3º, II) e na proteção dos índios (art. 231, § 1º), bem demonstrando a sua estrita correlação com toda a organização jurídica do Estado brasileiro. Nas palavras de Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 122):

A proteção do meio ambiente – e, portanto, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental – passou a integrar o núcleo da nossa estrutura normativa constitucional e, com isso, a assegurar um novo fundamento para toda a ordem jurídica interna. A consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental a cargo do Estado brasileiro (em relação a todos os entes federativos) e, sobretudo, a atribuição do status jurídico-constitucional de direito-dever fundamental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado colocam os valores ecológicos no “coração” do Direito brasileiro [...].

O equilíbrio ambiental consubstancia um direito fundamental; logo, implica a imediata e automática incorporação dos Tratados que versem matéria ambiental pelo ordenamento jurídico interno, ou seja, as normas correspondentes se tornam obrigatórias internamente a partir da celebração (assinatura) pelo Presidente da República e devem ser respeitados de plano, independentemente de ratificação pelo Congresso Nacional ou da edição de qualquer outro tipo legislativo para regulamentá-lo. A partir de então deixa de ser cabível até mesmo a denúncia do Tratado, sob pena de estar-se revogando cláusula pétrea¹².

ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (art. XXV)”.

¹² A ideia da irrevogabilidade das normas ambientais originadas de Tratados é reforçada pelo Princípio da Vedação o Princípio da Vedação do Retrocesso Ecológico, implícito e diretamente atrelado ao conceito de desenvolvimento sustentável, cuja ideia primordial é o uso equilibrado dos bens naturais visando à sua manutenção para as gerações futuras. De acordo com Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 380), o regime jurídico ecológico deve “ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa hum, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje”. Isso porque “Até por uma questão de justiça entre gerações humanas, a geração presente teria a responsabilidade de deixar como legado às gerações futuras condições ambientais idênticas ou

2. OS TRATADOS EM MATÉRIA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE MODIFICAÇÃO SOCIAL E PRESSÃO INTERNACIONAL

Historicamente, a existência e a efetividade do direito são atreladas à imputação de uma sanção. Conforme diagnóstico feito por Bobbio (2007, p. 4),

Na teoria geral do direito contemporânea, ainda é dominante a concepção repressiva do direito. Quer a força seja considerada um meio para obter o máximo de respeito às normas (primárias) do sistema, quer seja considerada como conteúdo mesmo das normas (secundárias), a concepção dominante é certamente a que considera o direito como ordenamento coativo, estabelecendo, assim, um vínculo necessário e indissolúvel entre direito e coação. Este se traduz na importância exclusiva dada às sanções negativas: a coação é, ela própria, considerada uma sanção negativa ou, então, o meio extremo para tornar eficazes as sanções (negativas), predispostas pelo ordenamento mesmo para a conservação do patrimônio normativo.

melhores do que aquelas recebidas das gerações passadas, estando a geração vivente, portanto, vedada a alterar negativamente as condições ecológicas [...]” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 380). Há que se ressaltar, porém, o entendimento do Supremo Tribunal Federal firmado por ocasião do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, na qual foram analisados diversos dispositivos do novo Código Florestal instituído pela Lei nº 12.651/12, que, em princípio, trouxeram normas mais benéficas ou menos gravosas do que aquelas previstas no Código anterior, revogado. Para o Tribunal, conforme voto do Ministro Relator Luiz Fux, “Entender como ‘vedação ao retrocesso’ qualquer tipo de reforma legislativa ou administrativa que possa causar decréscimo na satisfação de um dado valor constitucional seria ignorar um elemento básico da realidade: a escassez. Rememore-se que, frequentemente, legisladores e administradores somente poderão implementar avanços na concretização de determinados objetivos constitucionais por meio de medidas que causam efeitos negativos em outros objetivos igualmente caros ao constituinte. O engessamento das possibilidades de escolhas na formulação de políticas públicas, a impedir a redistribuição de recursos disponíveis entre as diversas finalidades carentes de satisfação na sociedade, em nome de uma suposta ‘vedação ao retrocesso’ sem base no texto constitucional, viola o núcleo básico do princípio democrático e transfere indevidamente ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo. Não fosse o suficiente, ainda afasta arranjos mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a propósito, demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. Este colendo Plenário, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da eliminação da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação da tese de ‘vedação ao retrocesso’ para anular opções validamente eleitas pelo legislador”.

Esta visão evidencia porque os Tratados em matéria ambiental não raramente têm a sua eficácia questionada.

Segundo a doutrina do direito internacional, os acordos internacionais que contêm normas, princípios, padrões, agendas ou outras espécies de declarações do comportamento aguardado, ou seja, pactos promocionais, sem o estabelecimento de obrigações e imputações de sanções, configuram o que se entende-se por *soft law* (SHELTON, 2008, p. 3) – em contraposição ao *hard law*, o direito clássico acima exposto –, um direito que não seria obrigatório¹³.

Varella (2018, p. 185) enxerga no *soft law* “uma etapa entre a inexistência de um quadro normativo por falta de contexto político de positivação de normas rígidas e a existência de um direito obrigatório, cuja efetividade tem maiores chances de ocorrer pelo consenso alcançado entre as partes”. Nessa linha, traça sete justificativas para a existência e emprego do *soft law* (VARELLA, 2018, p. 179):

- a) Maior facilidade para fazer aprovar normas sobre assuntos ainda incertos, cuja validade científica é sempre discutida, sobretudo se houver divergência a respeito da necessidade das medidas, se o princípio da precaução está em pauta. Os códigos de boa conduta sobre segurança nuclear adotados pela Agência Internacional de Energia Atômica são ilustração disso.
- b) Necessidade de fazer aprovar uma norma sobre um assunto politicamente controvertido, encontrando grande resistência por parte de alguns Estados ou de grupos de pressão no interior dos Estados. É mais fácil obter a obediência dos grupos internos a uma *soft norm*, ratificada por um número significativo de Estados, do que a uma proposta de convenção não aprovada ou mesmo a uma convenção restritiva cujo número de membros é reduzido.
- c) Precaução por parte dos Estados que hesitam em adotar normas restritivas, sabendo que, frequentemente, não têm certeza de poder cumprir as obrigações contratadas ou que não estão de acordo com um ou vários aspectos da norma, mas estando de acordo com a maior parte ou uma parte importante das disposições. A *soft norm* permite que o Estado seja parte em um acordo internacional, sem ser obrigado a respeitar todas as suas disposições.
- d) Necessidade de maior flexibilidade burocrática num primeiro momento em que devem ser estudados as formas de implementação, de controle e os impactos concretos da norma.
- e) Possibilidade de ser utilizada como instrumento de pressão sobre os Estados que não aceitaram integrar um acordo rígido, mas que têm interesse em participar de um

¹³ OLIVEIRA e BERTOLDI (2010, p. 6268) esclarecem que “Atribuir uma definição para *soft law* tem sido uma tarefa complexa entre os doutrinadores, porque a própria expressão *soft law* enseja um paradoxo. Tal paradoxo advém do simples fato de que direito representa em grandes linhas algo obrigatório, capaz de impor sanção, preciso, *hard* e assim oposto a algo não obrigatório, genérico, flexível, *soft*. Logo, pergunta-se se o adjetivo *soft* utilizado para qualificar o direito suscita de início que este novo instrumento difere-se do direito em sua acepção usual (*hard law*) constituindo-se assim num direito diferenciado ou se o uso do termo *soft* indica tratar-se de algo que não seja direito. Se admitido o *soft law* como direito, este deve ser identificado como diferente, pois não será obrigatório, será um direito com normas relativizadas. Se considerado como um não direito, constata-se que as regulamentações se ampliam no âmbito não jurídico. Nesse contexto, algumas escolhas são indispensáveis. Nossa primeira escolha está em considerar que o direito vai além do obrigatório, logo os instrumentos de *soft law* são para nós um direito não obrigatório”.

acordo intermediário. Assim, é possível desenvolver mais o assunto, num primeiro momento, e a posteriori envolver-se nas negociações visando a um acordo restritivo.

f) Possibilidade de tratar de assuntos menos sensíveis, sendo que o direito mais rígido fica reservado aos assuntos fundamentais. Em geral, as normas ambientais são consideradas menos importantes que as normas econômicas, por exemplo. É por isso que há mais normas restritivas comerciais e mais *soft norms* ambientais.

g) Tornar possível a participação dos atores não estatais, sabendo que os Estados são mais abertos ao controle externo e interno, quando não há obrigações concretas. Por exemplo, a União Internacional para a Conservação da Natureza preparou uma versão preliminar da Carta Mundial da Natureza, que foi mandada pela Assembleia Geral das Nações Unidas aos Estados, para receber seus comentários e que foi aprovada posteriormente, no dia 28 de outubro de 1982.

A circunstância de uma *soft norm* padecer de cogência não implica na sua inefetividade. Pelo contrário, as justificativas acima apresentadas, aliadas a outras características desta espécie normativa, demonstram que a eficácia pode decorrer de outras formas de aplicação que não dependem da imputação de sanção, que ultrapassam o âmbito jurídico.

Nesta linha, a efetividade de um Tratado em matéria ambiental pode ser percebida a partir de um contexto extranormativo, à medida que há forças que atuam nas relações internacionais que indubitavelmente têm o condão de induzir condutas de outros Estados e de estabelecer relações das mais diversas ordens, movimentos estes que continuam influenciando a conduta das Nações ainda que o Tratado seja denunciado ou extinto por qualquer outra qualquer razão.

Adam Smith, em 1759, apresentou a metáfora da mão invisível, a racionalidade por detrás das relações econômicas que, em tese, faria com que se autorregulassem e atingissem o equilíbrio em um contexto livre de intervenção estatal. Embora a ideia não seja isenta de críticas, até hoje se mantém a compreensão de que a economia tende a traçar seus próprios caminhos e, em determinadas hipóteses, pode até mesmo sobrepujar intervenções estatais. Uma vez que determinada Nação, com influência relevante no mercado internacional, passa a praticar internamente os objetivos traçados por um Tratado ambiental, pode surgir uma tendência de os demais agentes econômicos que, de alguma forma, com esta Nação se inter-relacionam, também começarem a se organizar em prol daquele Tratado, de modo a manter ou incrementar essas relações existentes.

A proliferação dos acordos internacionais versando matérias ambientais implicam no reconhecimento, pelas Nações, de que a questão ambiental, assim como próprio direito, possuem natureza supranacional. Inobstante cada Nação mantenha a sua soberania para definir as políticas públicas internas (Princípio 21 da Declaração de Estocolmo e Princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), não há como se

esquivar da ideia de que a preservação ambiental exige contornos mundiais. Dado o compartilhamento dos mesmos bens naturais pela humanidade, “todos os elementos-partes de um mesmo sistema global estão integrados e são igualmente responsáveis pela manutenção dessa relação” (MARIN; MASCARENHAS, 2021). Além disso, a degradação ambiental tem o potencial de ser transfronteiriça, seja em âmbito local ou global¹⁴.

A concretização dos compromissos ambientais internacionais pelas Nações é totalmente dependente de uma série de fatores internos, de ordens jurídica, econômica, social e cultural. Porém, em um dado momento, a evolução da proteção ambiental em determinadas Nações pode atingir um ponto em que será necessário que as outras Nações ou passem a atuar de modo mais incisivo nas suas agendas ambientais, ou poderão ficar economicamente isoladas, em decorrência da própria dinâmica do mercado. Esse movimento se enquadra na teoria econômica do efeito contágio.

Em 2016 a Alemanha, em resposta à Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbônica, assumiu o compromisso de que até o ano de 2030 todos os automóveis precisam ser livres de emissão de gases poluentes para circularem em seu território. Para isso, passou a oferecer incentivos fiscais e facilidades financeiras às indústrias de carros elétricos. Mais recentemente, em julho de 2021, a União Europeia anunciou o Pacto Ecológico Europeu, que visa transformar a Europa no primeiro continente com impacto neutro no clima até 2050. Dentre suas propostas, consta a transição para a mobilidade sustentável, prevendo que a partir de 2035 todos os automóveis registrados nos países que compõem o bloco devem ser elétricos.

Em contrapartida, no Brasil, aprovou-se em 2020 a Lei nº 14.706 prorrogando diversos incentivos fiscais à indústria automobilística sem que fosse previsto qualquer diferencial para a produção de carros elétricos ou não poluentes. Estima-se uma renúncia fiscal de aproximadamente R\$ 150 milhões. Ainda, dentre as diretrizes do Plano

¹⁴ Não por acaso, a defesa ambiental, especialmente no âmbito internacional, é pautada principalmente no Princípio da Precaução (Princípio 15 da Declaração do Rio), à medida que a não ocorrência do dano é sempre preferível à sua reparação. Outros princípios da Declaração do Rio evidenciam a natureza transnacional do direito ambiental, a exemplo do Princípio 7 (“Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.”), do Princípio 18 (“Os Estados deverão notificar imediatamente os outros Estados sobre desastres naturais e outras situações de emergência que possam produzir efeitos nocivos súbitos ao meio ambiente sob sua jurisdição. A comunidade internacional deverá fazer todo o possível para ajudar Estados que sejam afetados.”) e do Princípio 19 (“Os Estados deverão proporcionar a informação pertinente e notificar previamente e de forma oportuna os Estados que possam se ver afetados por atividades passíveis de ter consideráveis efeitos ambientais nocivos transfronteiriços, e deverão celebrar consultas com os mesmos em data antecipada.”).

Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, aprovado pela Lei nº 13.971/19, estava previsto no art. 3º, VII, “a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas”, dispositivo este vetado pela Presidência da República sob a justificativa de que a inclusão deste objetivo como uma diretriz governamental “acaba por dar-lhe, mesmo contrário à sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal”.

Tanto o Brasil, quanto os países da União Europeia, são signatários dos mesmos acordos internacionais ambientais, em especial a Agenda 2030.

À medida em que uma Nação – a exemplo da Alemanha e, mais recentemente, da própria União Europeia – incorpora a proteção ambiental em sua cultura, as relações econômicas tendem a seguir no mesmo sentido, seja pelas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado em prol do ambiente, seja pela necessidade de os agentes econômicos se adaptarem para manter a sua competitividade no mercado. Em dado momento, a tendência é que as empresas sediadas em países em avançado estágio de proteção ambiental adotem políticas de *compliance* que limitem o emprego de matérias-primas e o consumo de bens não sustentáveis, induzindo os fornecedores a se adequarem para que possam continuar comercializando. Nesse ponto, a proteção ambiental começa a irradiar os seus efeitos para além da Nação, dado o fenômeno da globalização da produção. É possível observar esse movimento no próprio exemplo dos automóveis dado acima. A União Europeia não mais aceitará o registro de automóveis emissores de gases de efeito estufa a partir de 2035, cinco anos após a Alemanha. Para que fabricantes estrangeiros possam continuar a vender os seus automóveis para os países europeus, não lhes restará alternativa além de adaptar os seus modelos e investir na fabricação de veículos ecológicos. O movimento ecológico que se iniciou com a Agenda 2030 foi convertido em política pública no âmbito da União Europeia, consubstanciado no Pacto Ecológico Europeu, o qual desencadeou uma mudança de mercado à qual todos os agentes econômicos envolvidos devem ser adaptar, caso contrário simplesmente não estarão aptos a comercializarem seus produtos.

Esse movimento dos agentes econômicos, à sua vez, provoca os Estados onde se estabelecem a exercerem o seu dever de promover a proteção ambiental, em especial para coibir a prática de padrões duplos, ou seja, que estas empresas exerçam certo nível de proteção ambiental em seus países de origem e o façam de forma inferior em outras localidades cujas legislações são menos rigorosas. Para evitar esse fenômeno, o ideal seria que

as Nações envolvidas se coordenassem para nivelar os padrões de proteção ambiental, preferencialmente nos moldes da Nação mais exigente, o que, reconhece-se, não se trata de iniciativa das mais fáceis, pois se exige a convergência dos mais diversos interesses de inúmeras Nações, muitas delas, inclusive, em diferentes estágios de desenvolvimento econômico, cultural, social etc.

A autorregulação dos mercados em prol do meio ambiental e a partir de uma racionalidade econômica pode sofrer também interferência externa, em razão da influência que as Nações exercem umas nas outras.

A influência que dada Nação exerce no cenário internacional decorre precipuamente de dois fatores, o poderio bélico e a força econômica, o que lhe autoriza assumir protagonismo nas relações internacionais. Em junho de 2017, os Estados Unidos denunciaram o Acordo de Paris, Tratado firmado ao final de 2015 com o objetivo de reduzir o aquecimento global mediante a redução das emissões de gases de efeito estufa. A despeito das críticas sofridas, sua influência internacional não sofreu maiores abalos. O país é notadamente uma das maiores potências bélica mundial, senão a maior, assim como uma das economias mais bem estruturadas. Por outro lado, há Nações que não possuem o mesmo grau de influência, acarretando que as suas decisões políticas devem ser sopesadas para que as suas relações internacionais não sejam prejudicadas, pois qualquer descompasso em relação às políticas adotadas pelas potências mundiais pode levar a retaliações, limitações de mercado, sobretaxação dos produtos, dentre outras. O Brasil se encontra nesse segundo grupo. Em determinado momento, também foi cogitada a sua retirada do Acordo de Paris, porém, a ideia não foi levada adiante, pois, ao contrário do país americano, a repercussão poderia ser danosa, principalmente diante da sua situação de detentor de uma das maiores biodiversidades e área florestal do mundo, além do aparentemente comprometimento com as questões ambientais ao ter sediado e assumido o protagonismo em inúmeros eventos de relevância.

A influência de determinada Nação lhe outorga condições de impor represálias, ou representar pela sua aplicação perante os órgãos internacionais, às Nações que são contrárias aos interesses próprios ou globais. Assim, em um contexto ambiental, o descumprimento dos objetivos traçados nos acordos pode acarretar, além da falta de condições de as suas empresas concorrerem no cenário internacional, a imposição de sanções.

A Carta das Nações Unidas prevê em seu artigo 41 as medidas (sanções) passíveis de serem aplicadas visando tornar efetivas as suas decisões, quais sejam, interrupção de relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, dentre outros, bem como o rompimento das relações diplomáticas, todas perfeitamente

aplicáveis em um contexto ambiental. Ainda nos termos do artigo 41, essas ações são aplicadas pelos membros da Organização das Nações Unidas, mediante convite da entidade¹⁵.

Acima foi relatada uma hipótese de autorregulação da economia na qual novas relações econômicas, permeadas com um ideário ecológico, exigem que os agentes se adequem para que não percam o seu espaço no mercado. Esse fenômeno pode ocorrer também em virtude de uma sanção internacional. A partir do momento que as relações diplomáticas entre duas Nações se encontrem fragilizadas, ou os Tratados que protegem determinadas aspectos econômicos deixam de ser efeitos, nada obstante que os Estados passem a adotar medidas unilaterais para resguardar direitos, ou provoquem as organizações internacionais para protegerem os seus interesses. Assim, é possível, por exemplo, um embargo econômico que imponha sobretaxação, que limite ou até vede a entrada de mercadorias originadas de países que não adotem boas práticas ambientais ou que descumpram os compromissos firmados nas Agendas, podendo avançar para medidas mais extremas, tais como a vedação de ingresso de pessoas, corte de relações diplomáticas, dentre outras.

Importante acrescentar que estas medidas, embora possíveis, não são corriqueiras. O exemplo mais recente é a imposição de sanções econômicas à Coreia do Norte a partir de 2006, após o seu primeiro teste com arma nuclear como forma de coibir o desenvolvimento do programa. As medidas iniciais foram de iniciativa da Organização das Nações Unidas e consistiam na limitação de importação e exportação de determinados materiais e equipamentos e de produtos de luxo, sendo posteriormente ampliadas para vedação de visto, congelamento de ativos financeiros de pessoas envolvidas no desenvolvimento nuclear, dentre outras. Até o momento foram impostas oito rodadas de sanções.

Com relação a questões ambientais, inexistem exemplos práticos de sanções efetivamente aplicadas. Apesar disso, as tensões políticas são frequentes. Em meados de agosto de 2019, França e Irlanda, com apoio da Alemanha e da ONU, ameaçaram bloquear o acordo comercial firmado entre o Mercosul e a União Europeia em 28 de junho daquele mesmo ano caso o Brasil não tomasse providências para proteger a floresta amazônica, na época vítima de incêndios de grandes proporções (LINDNER; GOMES, 2019). Mais recentemente, políticas controversas do Governo Federal brasileiro em matéria ambiental –

¹⁵ Nos termos do referido artigo 41, cabe ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas decidir quais medidas deverão ser adotadas para inibir qualquer ameaça à paz, ruptura à paz ou ato de agressão, visando restabelecer a paz e a segurança internacionais. Uma vez definidas, o Conselho poderá convidar os países membros da Organização a aplicá-las. Por força do artigo 2, item 5, todos os países-membros da Organização das Nações Unidas devem prestar “toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a [...] Carta [...]”.

por exemplo, o cancelamento da realização no Brasil da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2019 – COP25 –, aliadas a suspeitas de crimes ecológicos perpetrados no âmbito do próprio Ministério do Meio Ambiente, repercutiram negativamente no cenário internacional (KÁTIA, 2021), acarretando a perda de credibilidade quanto ao comprometimento do país com os compromissos ecológicos assumidos. Em resposta, e diante da suspeita de má utilização dos recursos, Alemanha e Noruega suspenderam repasses ao Fundo da Amazônia na ordem de R\$ 300 milhões (PASSARINHO, 2019). Ainda, em 29.09.2020, o então candidato à presidência dos Estados Unidos da América Joe Biden, posteriormente eleito, fez menções a consequências significativas caso o Brasil não agisse para buscar solução ao crescente desmatamento da Amazônia (BARBOSA, 2020).

Varella (2009, p. 12) defende que a expansão do próprio direito internacional do meio ambiente ocorreu em virtude da influência exercida, uns sobre os outros, pelos agentes internacionais. Segundo o autor, a preocupação com as questões ambientais foram se tornando relevantes no final dos anos 60 e início dos anos 70, quando países escandinavos e a Alemanha criaram ministérios do meio ambiente, no que foram seguidos pelos Estados Unidos, Inglaterra e, mais tarde, pela França e por alguns outros países do hemisfério sul. Com essas iniciativas, passou-se a promover o desenvolvimento da conscientização dos problemas ambientais e a multiplicação de normas jurídicas sobre o tema.

Ainda de acordo com Varella (2009, p. 13), “A pressão das organizações não-governamentais foi essencial na expansão da proteção do meio ambiente como valor comum, apesar de baseada nos diferentes elementos, segundo a cultura de cada região”, sendo que o processo de conscientização começou pelos países nórdicos e anglo-saxônicos, como Suécia, Noruega, Dinamarca, Países Baixos, Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha, estendendo posteriormente para os outros países da Europa e alguns países do Sul. Nestes, “a pressão a favor dos limites ambientais pedidos [...] era vista como instrumento usado pelo Norte a fim de bloquear o desenvolvimento econômico do Sul” (VARELLA, 2009, p. 13), perspectiva esta que começou a ganhar novos contornos com a Conferência de Estocolmo. Assim:

Foi somente com a expansão da consciência ambientalista, oriunda da sociedade civil organizada, que os Estados do Sul começam a preocupar-se com a proteção da natureza. A partir do final dos anos 70 e, sobretudo, nos anos 80, os Estados do Sul, como o Brasil, o México e a Índia, começam a conhecer forte pressão interna a favor da aprovação de leis mais rigorosas no que diz respeito à proteção da natureza. Portanto, o movimento ambientalista vai do exterior para o interior, em primeiro momento e, depois, à medida de seu crescimento, desenvolve-se nas populações do Sul e não constitui mais, exclusivamente, ferramenta imposta do exterior. Vê-se

consolidar, nos países do Sul, ordem jurídica interna, às vezes, mais rigorosa que aquela dos países do Norte. As normas relativas à poluição do ar em Bombaim ou as regras brasileiras de acesso à justiça, por parte da sociedade civil, não encontram equivalentes nos países do Norte. Portanto, não são mais oriundas de pressões externas, são fruto de preocupação ambiental que se tornou própria aos países do Sul. (VARELLA, 2009, p. 14)

Desta forma, a influência exercida pelas nações uma sobre as outras consubstancia relevante fator de determinação das relações internacionais, assegurando, não raras vezes, o cumprimento de compromissos firmados por meio dos Tratados.

3. PONDERAÇÕES ACERCA DA SOBERANIA NACIONAL À LUZ DAS QUESTÕES AMBIENTAIS

Todo o exposto permite questionar se a soberania das Nações, por muito tempo tida como absoluta, não está cedendo, ou sofrendo sensíveis alterações, diante das dinâmicas sociais e econômicas contemporâneas e das novas necessidades delas advindas, mormente em um contexto de mundo globalizado.

Sendo procedente a tese de que a Constituição Federal brasileira prevê a imediata e automática integração dos Tratados que versam matéria ambiental ao ordenamento jurídico interno, também é verdade que mantém-se incólume e resguardada a prerrogativa do Presidente da República firmar esses acordos internacionais, em demonstração que a soberania nacional, considerando a acepção clássica de poder/liberdade de ditar as políticas internas e promover a defesa dos interesses nacionais, estaria preservada. A internalização imediata desses Tratados decorre das próprias normas internas, como consequência da sua assinatura, e não por imposições de outras ações. Não, ao menos, imposições normativas.

A extensão da soberania das Nações há muito vem sendo relativizada e excepcionada. Com a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, não só um novo agente passou a atuar no âmbito internacional, ocupando espaço até então reservado aos Estados, como também se tornou ilegal o direito à guerra, retirando um dos maiores expoentes da soberania externa. No contexto ambiental, o Caso da Fundação Trail (*Trail Smelter Case*) em 1941 foi submetido a julgamento perante Tribunal Arbitral, restando decidido que “nenhum Estado tem o direito de usar o seu território ou de permitir o seu uso de maneira

tal que fumos provoquem danos no território de outro Estado ou nas propriedades de pessoas que aí se encontrem” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDADES, 1941, p. 1965), estabelecendo a responsabilidade internacional dos Estados. No litígio, os Estados Unidos da América moveram queixa contra o Canadá junto à Comissão Mista Internacional em razão de os gases poluentes emitidos pela empresa *Consolidated Mining And Smelting Co. of Canada* atingirem áreas no território americano. De forma análoga, certamente uma Nação não pode tolerar como lícito o lançamento de certo nível poluentes na nascente de um rio sob o argumento de que a sua soberania lhe autorizaria regular internamente a matéria da maneira que melhor lhe convém, pois a corrente levaria consigo toda a poluição gerada para as imensas bacias hidrográficas formadas à jusante e afetaria os inúmeros países que banhar.

A característica transnacional não só do direito ambiental, mas também de muitos dos próprios problemas ecológicos e da própria dinâmica do meio ambiente exige que se repense os limites da soberania estatal, o que ficou muito claro a partir do Caso da Fundação Trail. As “liberdades” ecológicas tomadas por um Estado dentro do seu território impacta diretamente o meio ambiente dos seus vizinhos e do planeta como um todo, de forma que não mais podem ser aceitas em nome da soberania. Mais do que isso, há problemas ambientais de caráter global – a exemplo da poluição – que, se não for combatido conjuntamente por todos os Estados, simplesmente não poderá ser enfrentado de forma efetiva. O meio ambiente é um bem comum de toda a humanidade, devendo ser juridicamente tutelado por um direito supranacional, que prevaleça sobre os ordenamentos internos.

Por fim, as relações econômicas no mundo globalizado, se não limitam às prerrogativas estatais de regular o seu direito interno, exercem grande influência nos processos decisórios, conforme esboçado nos capítulos anteriores. O descumprimento de acordos ambientais por determinada Nação poderá gerar dificuldade de as suas empresas ascenderem ao mercado internacional, pois as exigências de *compliance* e padrões ecológicos mínimos serão cada vez mais exigidos, à medida que a cultura ambiental e as políticas públicas correspondentes forem sendo concretizadas. A Nação passa a ser obrigada a exercer a proteção ambiental, não por razões de ordem jurídica, mas pragmáticas.

Em resumo, não há dúvidas quanto à soberania das Nações em relação aos seus ordenamentos jurídicos internos, mas essa ingerência deve ser cada vez mais relativizada em se tratando de questões ambientais, devendo-se ampliar o papel e a eficácia do direito internacional para esse fim.

CONCLUSÃO

Embora objeto de críticas, a análise da efetividade dos Tratados, especialmente em matéria ambiental, não pode ficar adstrita ao conteúdo normativo e à eventual existência de sanções. Fatores como o tratamento dispensado aos Tratados pelo ordenamento jurídico interno, a racionalidade das relações econômicas e as pressões exercidas pelas Nações umas sobre as outras influenciam diretamente o cumprimento dos compromissos assumidos.

No caso brasileiro, os Tratados, via de regra, devem ser ratificados pelo Congresso Nacional para que sejam internalizados no ordenamento jurídico pátrio. Todavia, caso versem direitos fundamentais – categoria na qual o direito ao meio ambiente se enquadra à luz das características de Estado Ambiental da República Federativa do Brasil –, sua internalização é automática, independentemente de qualquer intervenção do Poder Legislativo. Mais do que isso, as normas enunciadas por esse Tratado formam cláusula pétrea, não sendo passível sequer a denúncia do Tratado. Esse aspecto do ordenamento jurídico brasileiro acaba por atribuir natureza cogente aos Tratados em matéria ambiental, devendo direcionar as políticas públicas internas.

Sob outro aspecto, ainda que determinada Nação não seja signatária de um dado Tratado, ou o denuncie, o jogo de mercado é um dos fatores que pode forçar o cumprimento dessas normas, ainda que indiretamente, via agentes econômicos. No caso dos Tratados ambientais, a evolução da consciência ecológica e a adoção de políticas públicas sustentáveis tendem a tornar o mercado menos permeável a produtos poluidores, direcionando as ações e tomadas de decisão dos agentes econômicos externos para que possam continuar no mercado. Deste modo, à medida que determinada Nação cumpra as agendas ambientais assumidas via Tratados e seus agentes econômicos assimilem essa cultura, a racionalidade econômica tende a estender esses efeitos para outras nações.

As pressões externas também se revelam fator de destaque no que diz respeito ao cumprimento de Tratados. As Nações com mais influência internacional conseguem impor os seus objetivos sobre as outras, de modo a forçar com que os compromissos sejam assumidos sejam cumpridos. Nessa linha, as sanções internacionais também ganham relevância, pois podem provocar até mesmo o isolamento econômico daquele país que não der azo aos seus objetivos.

Por fim, as características do direito ambiental, assim como das próprias características do meio ambiental, exigem que sejam repensados os limites da soberania nacional. A acepção clássica, já bastante relativizada pela criação da ONU, é constantemente desafiada pelas questões ambientais, que exigem enfrentamento e soluções transnacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Fernando. Alerta de Biden sobre Amazônia eleva pressão sobre política ambiental do Brasil. *Revista Globo Rural*, Rio de Janeiro, 1 out. 2020. Sustentabilidade. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2020/10/alerta-de-biden-sobre-amazonia-eleva-pressao-sobre-politica-ambiental-do-brasil.html?status=500>.

Acesso em: 9 ago. 2021

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Julgamento de Agravo em Recurso Extraordinário. Agravo em Recurso Extraordinário nº 639.337. Município de São Paulo e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 23 de agosto de 2011. *Diário de Justiça Eletrônico*, [Brasília, DF], 15 set. 2011)

CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2009

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comitê económico e social europeu e ao comitê das regiões: estratégia europeia de mobilidade hipocarbónica*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2016\)501&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2016)501&lang=pt). Acesso em: 9 ago. 2021

_____. *Concretizar o pacto ecológico europeu*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_pt. Acesso em: 9 ago. 2021

DUPUY, Pierre-Marie. Soft law and the international law of the environment. *Michigan Journal of international law*. Michigan, n. 12. p. 420-435, 1991.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires; FREITAS, Luiz Fernando Calil de. Direitos fundamentais estatuidos não diretamente ou implícitos? *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 3, p. 232-257, set./dez. 2020

GUERRA, Sidney. Direito internacional ambiental: breve reflexão. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. Rio de Janeiro. v.2, n.2, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/issue/view/2>. Acesso em: 9 ago 2021

KÁTIA Abreu diz que Brasil pode ser alvo de sanções devido à gestão ambiental. *Estado de Minas*, Minas Gerais, 15 abr. 2021. Internacional. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/04/15/interna_internacional,1257520/katia-abreu-diz-que-brasil-pode-ser-alvo-de-sancoes-devido-a-gestao-ambient.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021

LINDNER, Julia; GOMES, Wagner. França e Irlanda ameaçam acordo UE-Mercosul se Brasil não proteger a Amazônia. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 ago. 2019. Economia & Negócios. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,franca-e-irlanda-ameacam-acordo-com-mercosul-se-brasil-nao-protoger-a-amazonia,70002979206>. Acesso em: 9 ago. 2021

MARIN, Eriberto Francisco Bevilaqua; MASCARENHAS, Giovani Martins de Araújo. Análise da aplicação do princípio da vedação de retrocesso ambiental pelo supremo tribunal federal em julgados de (in)constitucionalidade das áreas rurais consolidadas. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 45, n. 3, 2022

NUNES, Paulo Henrique Faria. O problema da ratificação e da denúncia dos tratados internacionais no sistema constitucional brasileiro. *Cuestiones constitucionales*, Ciudad de México, n. 22, p. 115-131, jun. 2010. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000100004&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 30 abr. 2022

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. **A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental**. In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, p. 6265-6289

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do rio sobre o meio ambiente**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sc/municipios/itajai/gerco/volume-v>. Acesso em: 09 ago. 2021

_____. **Report of the United Nations conference on the human environment**. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1. Acesso em: 09 ago. 2021

_____. **Reports of the international arbitral awards: trail smelter case (United States, Canada)**. Disponível em: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf. Acesso em: 09 ago. 2021

PASSARINHO, Nathalia. **Como política ambiental de Bolsonaro afetou imagem do Brasil em 2019 e quais as consequências disso**. BBC News, [S. l.], 31 dez. 2019. Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50851921>. Acesso em: 9 ago. 2021

PIOVESAN, Flávia. **A constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos**. In: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA; Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. (Org.). **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil**. Brasília, 2000. p. 87-104

ROUSSEAU, Charles. **Droit international public**. Paris: Dalloz, 1970. v. I

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021

SHELTON, Dinah L., **Soft law**. In: Handbook of International Law, Routledge Press, 2008, GWU Legal Studies Research Paper n. 322, GWU Law School Public Law Research Paper n. 322. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1003387>. Acesso em: 21 abr. 2022

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

_____. **O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável**. In: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS, Ana Flavia (orgs.). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009.