

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO INTERNACIONAL

ADRIANA SILVA MAILLART

DANIELA MENENGOTI RIBEIRO

WILLIAM PAIVA MARQUES JÚNIOR

EUGÉNIO PEREIRA LUCAS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito internacional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Adriana Silva Maillart; Daniela Menengoti Ribeiro; Eugênio Pereira Lucas; William Paiva Marques Júnior – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-990-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Internacional. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO INTERNACIONAL

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos a presente obra coletiva, composta por artigos apresentados no Grupo de Trabalho intitulado “Direito Internacional I”, durante o VII Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 24 e 28 de junho de 2024, tendo como tema central “A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade”.

Nesta obra, poderão ser encontrados os dezenove artigos apresentados no último dia do evento e selecionados após rigorosa análise pelo sistema "double blind review" por professores doutores previamente cadastrados pelo Conpedi. Mais uma vez se constata o acerto da manutenção da modalidade virtual do Encontro, aproximando fronteiras e permitindo a rica troca de experiências de excelentes pesquisas dos mais diversos e complexos temas atuais e relevantes na contemporaneidade, tais como: a atração dos investimentos estrangeiros e segurança jurídica no Brasil; a cooperação jurisdicional e as tecnologias de informação e comunicação no Comitê Jurídico Interamericano; o Protocolo Blockchain e as cláusulas socioambientais; a pertinência da existência concomitante da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoa com Deficiência e da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência; a imprescritibilidade dos crimes lesa-humanidade e o ordenamento constitucional brasileiro; a responsabilidade do chefe de Estado perante o Tribunal Penal Internacional; a jurisprudência da Corte Internacional de Direitos Humanos e os crimes sexuais contra criança e adolescente; o Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e o processo constituinte do Chile; cooperação jurídica em matéria de insolvência transnacional no âmbito do Mercosul; os desafios da Justiça na era digital; litigância climática e Direitos Humanos; cooperação para o desenvolvimento com base nos Direitos Humanos; Floresta amazônica e soberania nacional; o (des)respeito do Brasil aos tratados internacionais em matéria ambiental; mudança climática e o Estado digital de Tuvalu; compliance e OCDE, OEA e Pacto Global da ONU e conflitos bélicos e os desafios na busca da paz social global.

Reiteramos a esperança que a obra ora apresentada sirva como parâmetro acadêmico para a compreensão dos problemas das complexas realidades sociais, econômicas e políticas, sob a óptica do Direito Internacional. Desejamos leituras proveitosas na construção de uma nova perspectiva para os desafios impostos ao Direito no contexto contemporâneo pós-pandêmico, por meio de utilização dos mecanismos diplomáticos como força motriz na solução dos problemas mundiais.

Por fim, gostaríamos de agradecer e parabenizar a todos os autores pela excelência dos artigos apresentados neste Encontro e desejamos que você leitor, assim como nós, tenha a oportunidade de aprender e refletir a partir das abordagens expostas nos interessantes artigos que integram esta obra.

Boa leitura!

Profa. Dra. Adriana Silva Maillart- UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina)

Profa. Dra. Daniela Menengoti Ribeiro - UniCesumar (Universidade Cesumar)

Prof. Dr. Eugénio Pereira Lucas- Instituto Politécnico de Leiria (Portugal)

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior- UFC (Universidade Federal do Ceará)

O (DES)RESPEITO DO BRASIL AOS TRATADOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL: O ESTADO DE COISAS INCONVENCIONAL

BRAZIL'S (DIS)RESPECT FOR INTERNATIONAL TREATIES ON ENVIRONMENTAL MATTER: THE UNCONVENTIONAL STATE OF AFFAIRS

Tiago Silva De Freitas ¹

Pedro Henrique de Moraes Ferreira ²

Resumo

O presente trabalho tem a finalidade de analisar a (in)observação do Brasil ao ordenamento jurídico atinente ao meio ambiente, tanto em âmbito interno, quanto em relação aos tratados internacionais que versam sobre matéria ambiental. A ênfase dar-se-á através de uma visão constitucionalista e internacional da questão ambiental, observando, a partir de tal viés, o (des)respeito do Brasil aos documentos internacionais, com influência da carga axiológica do ordenamento interno. Para o aprofundamento desta análise, foram observados os métodos interpretativos mais utilizados pelo exegeta e os princípios constitucionais e internacionais aplicados ao tema, além da verificação do comportamento administrativo e jurisprudencial relativo à matéria, em especial o julgamento da ADPF nº 760, através do voto da Ministra Carmen Lúcia (Relatora), bem como dos demais Ministros do Supremo Tribunal Federal. O foco dar-se-á na seara do Direito Constitucional, Internacional, Direito Ambiental e dos Direitos Humanos, averiguando os efeitos internos e externos da situação trazida ao desate.

Palavras-chave: Constitucional, Ambiental, Internacional, Constituição, Tratados internacionais

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to analyze Brazil's (in)compliance with the legal system relating to the environment, both internally and in relation to international treaties that deal with environmental matters. The emphasis will be on a constitutionalist and international view of the environmental issue, observing, from this perspective, Brazil's (dis)respect for international documents, influenced by the axiological burden of the internal order. To deepen this analysis, the interpretative methods most used by the exegete and the constitutional and international principles applied to the topic were observed, in addition to verifying the administrative and jurisprudential behavior related to the matter, in particular the judgment of ADPF nº 760, through the vote of the Minister Carmen Lúcia (Rapporteur), as well as the other Ministers of the Federal Supreme Court. The focus will be on

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Advogado. Email: tiago.freitas@pro.ucsal.br.

² Mestrando em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Especialista em Direito Constitucional, Direito Internacional e Direitos Humanos. Advogado. E-mail: phferreira.adv@gmail.com.

Constitutional, International Law, Environmental Law and Human Rights, investigating the internal and external effects of the situation brought to an end.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutional, Environmental, International, Constitution, International treaties

1. INTRODUÇÃO

A questão ambiental, ao longo dos anos, sempre gerou discussões no que tange ao (des)equilíbrio entre o progresso da humanidade e a utilização de recursos naturais, objetivando o desenvolvimento das nações, em prol de um modelo sustentável. No plano internacional, observaram-se inúmeros encontros de líderes e nações, bem como documentos que almejavam cuidar da temática, no afã de encontrar um ponto de interseção entre os interesses. Todavia, os compromissos firmados no plano internacional não foram observados à risca pelas nações, especialmente pelo Brasil, haja vista a incapacidade mundial em equilibrar o uso dos recursos naturais e o desenvolvimento interno de cada país, a culminar em uma preocupação concreta com o futuro do planeta, ante o provável colapso ambiental, caso se mantenha a realidade posta.

Inúmeras autoridades mundiais saíram em defesa do meio ambiente, a exemplo do vice-presidente do Estados Unidos no período de 1993 a 2001, Albert Arnold Gore Jr., que lançou, em 2006, um documentário sobre mudanças climáticas: *An Inconvenient Truth* (Uma Verdade Inconveniente)¹. O Papa Francisco, em 2015, elaborou a encíclica *Laudato si'*, também tratando da matéria ambiental e buscando o apoio dos fiéis no tratamento da temática².

No plano interno, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, cuidou de trazer regramento protetivo à temática do meio ambiente, estabelecendo um ordenamento próprio e peculiar para atender aos anseios nacionais e internacionais (BRASIL, 1988). Com o advento de uma nova ordem constitucional, através do neoconstitucionalismo, permeada de valores e princípios, verifica-se o alinhamento do instituto sob análise ao quanto direcionado pelo Texto Maior, transmutando-o para que possa se adequar ao novo esquadro normativo. Diante de uma leitura constitucionalizada dos institutos jurídicos, em razão do neoconstitucionalismo, a questão ambiental é vista como direito de terceira dimensão, ligada a solidariedade, alinhada com a proteção de direitos de natureza coletiva, nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes, que assim expôs:

Já os direitos chamados de terceira geração peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem

¹ COSTA, Aline Paula Alves da. **Resenha Crítica do Filme Uma Verdade Inconveniente**. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistageografia/article/view/229169>. Acesso em: 29.04.2024.

² **Carta Encíclica Laudato Si' do Santo Padre Francisco sobre o Cuidado da Casa Comum**. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em 29.04.2024.

isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Tem -se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural. (MENDES; BRANCO, 2021)

Entretantes, em que pese o arcabouço jurídico protetivo previsto no texto constitucional, se observou no Brasil, nos últimos anos, um aparelhamento sistêmico com a questão ambiental, com a elaboração de normas que atentam contra a proteção dos ecossistemas, bem como o solapamento de regras e institutos de proteção e fiscalização do meio ambiente, dando azo a inúmeras ações junto ao Supremo Tribunal Federal, dentre elas as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 735, 760 e 651; Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 54 e 59 e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6148 e 6808.

No julgamento da ADPF nº 760, coube à Ministra Carmen Lúcia (Relatora inicial) o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional na questão ambiental, impondo a adoção de uma série de medidas para coibir os abusos cometidos no intuito de vilipendiar o ordenamento protetivo ambiental, se valendo de um ativismo judicial para proteger o meio ambiente. Todavia, ao concluir o julgamento da referida ação, coube ao Supremo Tribunal Federal não reconhecer o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, sinalizando que está em curso um processo de retomada do efetivo exercício desse dever constitucional. Situações como tais, de patente vertente teratológica, no entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal - STF, Gilmar Ferreira Mendes, impõe ao julgador o dever de combater abusos pela ação ou omissão do legislador, em razão da vinculatividade jurídica dos valores ético-morais, que influirão no ordenamento infraconstitucional (MENDES; BRANCO, 2021).

Imbuído desta premissa, o presente trabalho buscará analisar a questão ambiental no cenário brasileiro, tanto no ordenamento interno quanto externo (internacional), verificando os impactos materiais e formais no que tange ao tema. Utilizaremos, para conduzir a pesquisa, o método de abordagem dedutivo, partindo de uma premissa maior, cunhada em princípios constitucionais ligados ao meio ambiente, em razão da atual ordem jurídica, estampada pelo neoconstitucionalismo, alinhando-se com as premissas do Texto Maior e a pertinência do arcabouço legal que limita a proteção ambiental junto ao atual ordenamento jurídico.

No que tange ao procedimento metodológico, utilizar-se-á o método histórico, na razão de observar o entendimento doutrinário e jurisprudencial primevo com o atual, no intuito de verificar uma evolução ou involução. Far-se-á, ainda, análise de casos concretos, a

fim de verificar a aplicação dos preceitos protetivos frente aos diplomas normativos que buscam relativizar a proteção dada ao meio ambiente.

O trabalho será dividido em 03 (três) partes. Num primeiro momento, imperiosa a observação do arcabouço normativo constitucional a respeito do meio ambiente. Será objeto de análise as normas principiológicas e protetivas para aferir o grau de compromisso do Brasil com as questões ambientais. A segunda parte consistirá na verificação do ordenamento internacional, cujo compromisso o Brasil assumiu, na questão ambiental, bem como o quanto foi cumprido das agendas estabelecidas no âmbito externo. Na terceira parte, empreender-se-á uma análise prática, a partir dos entendimentos e das decisões dos Tribunais (internos e externos) acerca da questão ambiental.

A análise emanada de tal contexto visa solucionar as seguintes questões: o sistema protetivo do meio ambiente, no contexto interno, está alinhado aos compromissos firmados pelo Brasil no âmbito externo? As violações ao plexo normativo do meio ambiente no plano interno deram azo ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, de sorte que tal fato pode dar ensejo ao reconhecimento, voltado ao plano externo, do estado de coisas inconvenção? Para respondermos a tais questões, promoveremos, ainda, revisão da literatura especializada, bem como a consulta aos repositórios de jurisprudência, debruçando-nos sobre casos em concreto.

2. O MEIO AMBIENTE NO ORDENAMENTO INTERNO

O meio ambiente, como direito fundamental de terceira dimensão, foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro após ser reconhecido como direito humano indispensável a manutenção dos demais direitos, com a necessidade de normas que produzam efeitos concretos a sua manutenção. A previsão do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado é constitucional, reforçada por tratados internacionais os quais o Brasil é signatário, sendo as políticas públicas para sua garantia obrigatórias, não podendo o Estado se eximir das melhores práticas na sua efetivação.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na oportunidade de sua promulgação, dedicou uma atenção especial ao tratamento do tema afeto ao meio ambiente, estabelecendo-o como direito fundamental, prevendo salvaguardas para a sua preservação, bem como o alçando a princípio da ordem econômica. Enquanto direito fundamental, coube ao texto constitucional assim prever no seu Art. 225.

Se verifica no texto constitucional, além do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o compromisso intergeracional, impondo à coletividade o dever fundamental de preservá-lo para as futuras gerações, dando-lhe o esquadro de direito fundamental de terceira dimensão, ligado à solidariedade. E, para proteger tal direito, bem como lhe dar efetividade, coube ao texto constitucional, ainda, estabelecer salvaguardas e/ou garantias, a exemplo da ação popular, bem como atribuir poderes e prerrogativas às instituições voltadas à sua proteção, conforme se verifica com o papel institucional do Ministério Público.

A importância do meio ambiente também foi ressaltada quando da sua previsão como princípio da ordem econômica, diante da sua essencialidade ao sistema produtivo, conforme se observa:

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:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Tal arcabouço jurídico foi alvo de lembrança por parte da Ministra Carmen Lúcia, quando do seu voto na ADPF nº 760/DF, em que invoca a importância dada pelo texto constitucional ao meio ambiente:

“(…) Pela primeira vez no País, a Constituição da República de 1988 tem capítulo dedicado, expressamente, ao meio ambiente, incrustado no título VIII, Da Ordem Social. Nele se dispõe sobre os princípios da dignidade ambiental e da responsabilidade e da solidariedade intergeracional em matéria ambiental e definiu-se a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional. É garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas à geração atual, mas também às futuras, definindo-se a função ecológica da propriedade (…).” (LÚCIA, 2022).

No campo doutrinário, constitucionalistas de alto renome cuidaram de tratar do meio ambiente como um direito fundamental, sendo pertinente trazer à colação o quanto exarado por José Afonso da Silva, que entende ser o meio ambiente *a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas* (SILVA, 2003). Para ele, a esta interação percebe uma “concepção unitária do ambiente”, nele sendo compreendido tanto os recursos naturais quanto os culturais. Por causa disto deve ser preocupação do Estado a sua preservação, recuperação e revitalização sendo o direito o regulador, uma vez que *ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana*. (SILVA, 2003).

José Joaquim Gomes Canotilho teceu comentários a respeito da mudança de orientação normativa sobre o meio ambiente na ordem mundial, entendendo que esta começou

a partir da década de 60. Estabeleceu-se que seriam estes direitos de terceira geração e que se vinculavam ao desenvolvimento, além de serem patrimônio comum da humanidade. Por causa disto, presumem-se que todos os estados tenham com eles dever de colaboração para sua efetivação, o que incluiriam também o *direito à autodeterminação, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito à paz e direito ao desenvolvimento*. (CANOTILHO, 2003).

Raul Machado Horta analisou a influência internacional no que tange ao meio ambiente, dando azo a internalização de tais anseios através do ordenamento jurídico havido para dar efetividade a tal direito. Para ele, a legislação brasileira foi influenciada, no que diz respeito a defesa do meio ambiente, pelo produto da Conferência de Estocolmo (1975), sendo definida em três etapas. A primeira delas se caracterizou pela política preventiva, predominantemente exercida por órgãos da administração federal. A segunda tratou de formular a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo nela a previsão de sanções e a importante definição do princípio da responsabilidade objetiva, para danos ambientais. Por fim, a terceira com a criação da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, e o estabelecimento do Ministério Público como viga apta a salvaguardar os interesses difusos da coletividade em relação ao meio ambiente. (HORTA, 2002).

Coube a Ingo Wolfgang Sarlet a análise do meio ambiente através do princípio da dignidade da pessoa humana.

“(…) a ampliação da noção de dignidade da pessoa humana (a partir do reconhecimento da sua necessária dimensão ecológica) e o reconhecimento de uma dignidade da vida não-humana apontam para uma releitura do clássico contrato social em direção a uma espécie de contrato socioambiental (ou ecológico), com o objetivo de contemplar um espaço para tais entes naturais no âmbito da comunidade estatal.”. (SARLET, 2008)

Já Hermann Benjamin, ressalta a obrigação estatal na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurando a manutenção de processos ecológicos essenciais. Isto deve ocorrer na própria CRFB que deve apresentar as orientações em relação ao funcionamento do Estado em matéria ambiental. Para ele *a inserção da proteção ambiental na Constituição legitima e facilita e, por isso, obriga a intervenção estatal, legislativa ou não, em favor da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais* (BENJAMIN, 2012).

Diante da fundamentalidade deferida ao direito meio ambiente ecologicamente equilibrado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alçando-o, ainda, a dever fundamental dirigido ao Poder Público e à coletividade no sentido de sua preservação às

gerações vindouras, se observa um *Estado Constitucional Ecológico*, tratado por José Joaquim Gomes Canotilho:

Um Estado Constitucional Ecológico pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente e, conseqüentemente, um direito integrado e integrativo do ambiente. Embora não seja ainda muito claro o conceito de direito integrado do ambiente (o conceito aparece sobretudo na avaliação integrada do impacto ambiental), ele aponta para necessidade de uma proteção global sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio natural e construído, poluição). As conseqüências de uma proteção integrada do ambiente são relevantes sob vários pontos de vista. (...) Daqui resulta uma significativa alteração quanto ao modo e extensão das atividades e projetos carecidos de regulação. Não se trata apenas de policiar os perigos das instalações ou das atividades, mas também de acompanhamento todo do processo produtivo e de funcionamento sob um ponto de vista ambiental. A imposição de um direito ambiental integrativo obriga, em segundo lugar, à passagem de uma compreensão monotemática para um entendimento multitemático que obriga a uma ponderação ou balanceamento dos direitos e interesses existentes de uma forma substancialmente inovadora. Assim, a concepção integrativa obrigará a uma avaliação integrada de impacto ambiental incidente não apenas sobre projetos públicos ou privados isoladamente considerados, mas sobre os próprios planos (planos diretores municipais, planos de urbanização). (...) Em terceiro lugar, um direito de ambiente integrativo produz conseqüências no modo de actuação dos instrumentos jurídicos do Estado de Direito Ambiental. A ponderação de direitos e interesses numa perspectiva multitemática é, por natureza, mais complexa e conflitual. Daí a necessidade de compatibilização dos instrumentos imperativos e cooperativos, da articulação de regras de carácter jurídico e estritamente vinculador ao princípio da legalidade com dimensões atentas às condições concretas de atuação (a chamada 'elasticidade situativa') e da substituição de uma 'polícia de pormenores' por um sistema de controlo (ou de pós avaliação) dos resultados. (...) Outro dos momentos fundamentais da construção do Estado Constitucional Ecológico relaciona-se com a problemática do sentido jurídico-constitucional dos deveres fundamentais ecológicos. Depois de uma certa euforia em torno do individualismo dos direitos fundamentais, que, no nosso campo temático, se traduziria na insistência em prol da densificação de um direito fundamental ao ambiente, fala-se hoje de um comunitarismo ambiental ou de uma comunidade com responsabilidade ambiental assente na participação ativa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente. Daqui até a insinuação de deveres fundamentais ecológicos vai um passo. Parece indiscutível que a tarefa 'defesa e proteção do ambiente', 'defesa e proteção do Planeta Terra', 'defesa e proteção das gerações futuras', não pode nem deve ser apenas uma tarefa do Estado ou das entidades públicas. Em documentos recentes (Agenda 21, V Programa Comunitário de Ação Ambiental) fala-se claramente de responsabilidade comum (shared responsibility) e dever de cooperação dos grupos e dos cidadãos na defesa do ambiente (cf. Constituição Portuguesa, art. 66º)" (CANOTILHO, 2003)

No âmbito interno, se observa um plexo normativo que busca tutelar o meio ambiente, objetivando salvaguardar tal direito, em sintonia com o texto constitucional. Cite-se a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), prevendo em seu texto princípios, diretrizes e instrumentos pertinentes à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana, através de princípios, equilíbrio ecológico; racionalização do uso de recursos naturais; planejamento e fiscalização do uso dos recursos

ambientais; proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação; educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Outro importante instrumento normativo se verifica na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, é o que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, objetivando a prevenção e a reparação de danos ambientais, trazendo a responsabilização da pessoa jurídica, no intuito de evitar indevida utilização destas, sem prejuízo da responsabilização das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevendo princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relativa à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, estabelecendo um regime de cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada na gestão integrada e gerenciamento ambiental adequado aos resíduos. O Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, cuidou de disciplinar as normas gerais sobre a proteção da vegetação de unidades de conservação, trazendo instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos, bem como princípios atinentes aos seus fins, tendo como princípios a afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação da fauna, da flora e dos recursos naturais; reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária, da fauna e da flora nativas na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas; responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável dos recursos naturais; criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e promoção de desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

Há, ainda, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que cuida da Política Nacional de Saneamento Básico, estabelecendo as diretrizes para o abastecimento de água, coleta,

tratamento e disposição final de esgotos e drenagem fluvial. Outros diplomas normativos compõem o sistema protetivo do meio ambiente, além de resoluções e atos-regras dos órgãos de deliberação e controle das políticas ambientais, a exemplo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a se evidenciar um plexo legal interno que objetiva o tratamento da matéria, objetivando assegurar o direito constitucionalmente protegido e seus reflexos, tanto para o Estado quanto para a pessoa humana.

3. O MEIO AMBIENTE NO ORDENAMENTO EXTERNO.

No âmbito externo, a preocupação com a preservação do meio ambiente se mostrou necessária ao desenvolvimento econômico, bem como à sustentabilidade da vida, restando, na década de 1960, uma movimentação na comunidade internacional, a culminar na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo, Suécia. A Ministra Carmen Lúcia, no voto da ADFP nº 760, trata do tema, sendo pertinente a sua transcrição:

Além das disposições constitucionais, nas relações internacionais o Brasil assumiu, seguidamente, compromissos no sentido de atuar para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desde a década de 1960, a comunidade internacional voltou sua atenção à necessidade de afirmação de políticas voltadas à preservação do meio ambiente em escala global. Os dirigentes políticos e as lideranças econômicas públicas lograram compreender que a questão ambiental deixara de ser sobre uma árvore, uma floresta ou uma nação. Cuidava-se da vida de todos os seres vivos e do presente e futuro da humanidade. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 em Estocolmo-Suécia, é considerada a primeira Conferência global voltada ao tema ambiental, contando com a participação de 113 países. Elaborou-se a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, com 26 princípios. Afirma-se, no primeiro dos princípios ali elencados, o “direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”. (LÚCIA, 2022)

Sobre a referida Conferência, traz-se o quanto elucidado por Luís Paulo Sirvinskas:

“Houve forte influência dessa conferência no mundo, mas as questões nelas discutidas não foram implementadas e precisavam ser novamente definidas. Para isso, a ONU convocou uma Assembleia Geral, e decidiu criar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, formada por especialistas e coordenada por Gro Harlem Brundtland, que apresentou, em 1987, um relatório intitulado ‘Relatório de Brundtland’ ou ‘Nosso Futuro Comum’, preconizando uma política de desenvolvimento econômico sustentável que levasse em consideração os limites ecológicos do planeta. Este documento trouxe uma forte crítica à maneira da exploração dos recursos naturais, além de definir desenvolvimento sustentável. Com base nessa nova definição, foi necessário realizar novo pacto entre as nações, que resultou na conferência, no Rio de Janeiro, Brasil, denominada ECO-92, na qual foi discutida e divulgada a concepção de desenvolvimento sustentável, colocada no ‘Relatório de Brundtland’. Foram adotadas, neste acordo, duas convenções

multilaterais: a) Convenção sobre Mudança Climática; e b) a Convenção da Biodiversidade. A declaração de 1992, além disso, reafirmou os princípios de 1972 e apresentou várias recomendações por meio da Agenda 21” (SIRVINSKAS, 2018)

Na década de 1990, com o advento da Declaração do Rio de Janeiro, oriunda da ECO/92, coube ao Brasil se comprometer, entre outros, com o Princípio 3, aduzindo que *o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras*, bem como o Princípio 15, que trouxe a definição do princípio da precaução, consistente na abstenção da adoção de medidas que, ainda que financeiramente viáveis, possam implicar em degradação ambiental.

O Brasil restou signatário, ainda, de outros pactos internacionais, a exemplo da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989, internalizado através do Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993, bem como a Convenção sobre Diversidade Biológica, internalizada através do Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Há, ainda, acordos firmados no âmbito do Mercosul para a proteção do meio ambiente, a exemplo do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, internalizado através do Decreto Legislativo nº 333, de 24 de julho de 2003, que estabeleceu em seu Art. 1º que *os Estados Partes reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992*. Se observou, ainda, adesão ao Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, internalizado através do Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013.

A questão ambiental também foi trabalhada em tratados de direitos humanos, a exemplo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, internalizado pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, bem como o Protocolo de São Salvador, internalizado pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. A questão climática também foi alvo de preocupação da comunidade internacional, tendo se observado o Acordo de Paris, em que o Brasil assinou em 2015, tendo este se comprometido em reduzir até 2025 suas emissões de gases de efeito estufa em até 37%, comparados aos níveis aferidos em 2005, elevando-se a meta para 43% até 2030. Coube ao Brasil aderir, ainda, a Agenda 2030, caracterizada por plano de ação global, firmado em 2015 pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas – ONU. O plano reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas para os 15 anos que vão de 2015- 2030, visando a erradicar a pobreza e promover vida digna a todos, nas condições que o Planeta oferece e sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações.

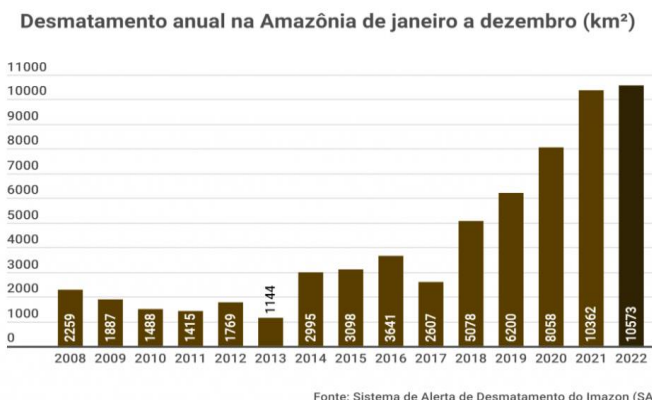
Entretanto, em que pese todo o sistema normativo havido no âmbito interno e externo, se verificou, no Brasil, nos últimos anos, uma violação sistêmica aos enunciados protetivos do meio ambiente, colocando-o em risco desproporcional, conforme será apontado a seguir.

4. DO DESMATAMENTO AMBIENTAL E DAS MEDIDAS LEGISLATIVAS OBJETIVANDO O APARELHAMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE AMBIENTAL

Em que pese o plexo normativo e administrativo objetivando a preservação ambiental, bem como os compromissos assumidos no plano internacional, se observou, no Brasil, nos últimos anos, uma escalada no desmatamento, perdendo na Amazônia legal, 10.573 km², o equivalente a 3.000 (três mil) campos de futebol por dia de floresta, conforme dados do Imazon³:

A Amazônia sofreu em 2022 com o quinto recorde anual consecutivo no desmatamento, segundo o monitoramento por satélite do Imazon. Entre janeiro e dezembro, foram devastados 10.573 km², a maior destruição em 15 anos — desde que o instituto de pesquisa começou a monitorar a região, em 2008. Isso equivale à derrubada de quase 3 mil campos de futebol por dia de floresta. Com isso, o desmatamento acumulado nos últimos quatro anos, entre 2019 e 2022, chegou aos 35.193 km². Uma área que supera o tamanho de dois estados: Sergipe e Alagoas, que possuem 21 e 27 mil km², respectivamente. Além de representar um aumento de quase 150% em relação ao quadriênio anterior, entre 2015 e 2018, quando foram devastados 14.424 km².

Na mesma fonte⁴, se observam dados comparativos de desmatamento na Amazônia entre 2008 e 2022:



³ **Amazônia perdeu quase 3 mil campos de futebol por dia de floresta em 2022, maior desmatamento em 15 anos.** Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/amazonia-perdeu-quase-3-mil-campos-de-futebol-por-dia-de-floresta-em-2022-maior-desmatamento-em-15-anos/#:~:text=Isso%20equivale%20%C3%A0%20derrubada%20de,2022%2C%20chegou%20aos%2035.193%20km%C2%B2>. Acesso em: 29.04.2024.

⁴ Op. Cit.

Em recente estudo do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, conforme planilha elaborada por este, pela taxa PRODES, referente ao desmatamento na Amazônia Legal, atualizada em 21.6.2021, com referências de 2004 e 2020, avaliou-se que a taxa de desmatamento em 2019 foi de 10.129 km², correspondente a 34% a mais do que os 7.536 km² desmatados em 2018, em 2020 consistiu em 10.851 km², com aumento de 7% em relação ao ano anterior e em 2021 atingiu o patamar de 13.235 Km², indicando um aumento de quase 22% em relação a 2020 e de mais de 75% em comparação ao ano de 2018⁵. Ademais, se observou no Brasil um fenômeno de enfraquecimento normativo no quadro ambiental, a colocar em risco a preservação, controle e fiscalização do desmatamento, conforme apontado pela Ministra Carmen Lucia no Voto da ADPF n° 760:

Os arguentes referem-se à edição pelo Governo Federal de atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal em matéria ambiental. Argumentam que “o enfraquecimento normativo na seara ambiental verificado desde 2019 é grave e extenso, como pode ser verificado pelos dados do projeto ‘Politica por Inteiro’, que atualiza alterações normativas sobre o tema das mudanças climáticas. Somado aos demais atos omissivos e comissivos apresentados na presente Arguição, a redução global dos patamares de proteção ambiental normativa, decorrente de uma série de atos infralegais, inviabiliza a execução satisfatória do PPCDAm e impõe grave lesão ao direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além dos demais direitos versados na demanda. (...) O primeiro exemplo é o Decreto n.º 9.760, de 11 de abril de 2019, que alterou o Decreto n.º 6.514/2008 para incluir uma nova fase do processo sancionatório ambiental, cuja principal consequência é suspender a tramitação processual até a sua realização: a audiência do núcleo de conciliação. O tema é objeto da ADPF n.º 755, em trâmite nessa e. Suprema Corte, sob a relatoria da e. Ministra Rosa Weber (...). O segundo exemplo é o Decreto n.º 10.084/2019, que, ao revogar o Decreto n.º 6.961/2009, eliminou a vedação até então em vigor e passou a permitir atividades relacionadas à cana-de açúcar na Amazônia e no Pantanal, aumentando ainda mais as pressões sobre a floresta. (...) o terceiro exemplo de enfraquecimento normativo com consequências para o desmatamento na Amazônia é o Despacho Interpretativo n.º 7036900/2020, emitido pelo presidente do IBAMA, que extinguiu a possibilidade de se realizar fiscalização in loco sobre a exportação de madeira nativa. Pela nova ‘interpretação’ (‘parecer, caneta, parecer, caneta’), fica dispensada e, na prática, inviabilizada a fiscalização in loco nos portos brasileiros sobre a exportação da madeira nativa, restringindo tal atividade a mera avaliação remota de informações autodeclaratórias de madeiras” (fls. 58-59, e-doc. 1). (...) Anoto que os atos normativos exemplificativos da alegada desregulamentação estatal em matéria ambiental estão sendo discutidos em ações próprias. Sua menção na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental comparece como mero reforço de argumentação do quadro estrutural de “desmonte” da política ambiental no País em detrimento das normas constitucionais determinantes de proteção do sistema protetivo do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os argumentos sobre a alegada inconstitucionalidade daquele ato normativo é objeto de julgamento na arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 651. Na espécie vertente, somados ao exposto, os atos normativos exemplificativos da alegada desregulamentação estatal em matéria ambiental são considerados apenas como reforço de sinais do retrocesso ambiental comprovado pelos altos índices de desmatamento na Amazônia. (LÚCIA, 2022)

⁵ **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite.** Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em 29.04.2024.

Tal situação de degradação do quadro normativo foi alvo de análise pelo STF, tendo a Ministra Carmen Lucia sinalizado para uma *cupinização* legal, em nítida verificação de um esfacelamento sistêmico dos mecanismos protetivos, conforme se observa:

Importante é realçar que as assertivas dos arguentes, na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental estampam procedimento comum e antes mencionado sobre a poda normativa que se faz sem ruído, uma quase “cupinização” normativa cujos efeitos se notam apenas com o olhar geral sobre o quadro, especialmente com os resultados demonstrados quando o entrave burocrático-normativo já impediu o cumprimento da finalidade de preservação das florestas e dos mananciais, das reservas, da proteção das matas, da garantia dos direitos de todos à existência digna e saudável.

Desta feita, diante do aumento da degradação, bem como a verificação do desmantelamento normativo no que tange aos mecanismos de proteção ambiental, coube ao STF avançar no tratamento do tema, se observando um quadro de instabilidade deveras grave, analisando a (in)existência de um estado de coisas inconstitucional no que tange à matéria ambiental.

5. DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

Diante de uma situação em que se evidencia uma violação generalizada, massiva e sistemática de direitos fundamentais, pode se verificar o que se chama de estado de coisas inconstitucional. A origem de tal conceito está na Corte Constitucional Colombiana, quando do julgamento da *Sentencia de Unificación* (SU) 559, de 1997⁶, sendo observada no ordenamento brasileiro através do julgamento da ADPF nº 347, que tratou da situação dos presídios e penitenciárias, em que se verificou uma série de violações a direitos fundamentais. Tratando do tema, Carlos Alexandre de Azevedo Campos⁷ traz, de forma objetiva, os pressupostos para a declaração do estado de coisas inconstitucional:

Quando declara o Estado de Coisas Inconstitucional, a corte afirma existir quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado

⁶ Sentencia SU-559, de 6/11/1997. Na espécie, 45 professores dos municípios de María La Baja e Zambrano tiveram os direitos previdenciários recusados pelas autoridades locais. A corte constatou que o descumprimento da obrigação era generalizado, alcançando número amplo de professores além dos que instauraram a demanda. Cumprindo o que afirmou ser um “dever de colaboração” com os outros poderes, tomou decisão que não se limitou às partes do processo: declarou o Estado de Coisas Inconstitucional; determinou aos municípios, que se encontrassem em situação similar, a correção da inconstitucionalidade em prazo razoável; e ordenou o envio de cópias da sentença aos ministros da Educação e da Fazenda e do Crédito Público, ao diretor do Departamento Nacional de Planejamento, aos governadores e Assembleias, aos prefeitos e aos Conselhos Municipais para providências práticas e orçamentárias.

⁷ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural/#_ftn1. Acesso em: 29.04.2024.

pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional. Ante a gravidade excepcional do quadro, a corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas e em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para superação do estado de inconstitucionalidades. Em síntese, são três os pressupostos do Estado de Coisas Inconstitucional: i) a constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, que afeta a um número amplo de pessoas; ii) a falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e até judiciais, verdadeira “falha estatal estrutural”, que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação; iii) a superação dessas violações de direitos exige a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes — são necessárias mudanças estruturais, novas políticas públicas ou o ajuste das existentes, alocação de recursos etc. Importante assinalar que, ante o reconhecimento da complexidade da situação, a corte não mais se dirige a resolver problemas particulares, a assegurar direitos específicos de demandantes, e sim a proteger a dimensão objetiva dos direitos fundamentais em jogo. A corte se encontra diante da figura do “litígio estrutural”, que é caracterizado pelo alcance a número amplo de pessoas, a várias entidades e por implicar ordens de execução complexa. Para enfrentar litígio da espécie, juízes constitucionais acabam fixando “remédios estruturais”, voltados ao redimensionamento dos ciclos de formulação e execução de políticas públicas, o que não seria possível por meio de decisões mais ortodoxas. (CAMPOS, 2015)

No caso trazido ao desate, as violações perpetradas em âmbito nacional, com o aumento de queimadas e desmatamento na Amazônia legal, atrelado à ineficiência da política ambiental em curso, em razão da diminuição de ações ambientais advindas de uma conjuntura normativa que diminuiu o sistema protetivo, a se observar a “cupinização” legislativa em matéria ambiental, impôs a verificação de uma violação generalizada, massiva e sistêmica contra o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, tendo a Ministra Carmem Lúcia, na ADPF nº 760. Todavia, ao concluir o julgamento a respeito da ADPF nº 760, em março de 2024, coube ao STF afastar o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, sob o fundamento de que “embora se identifiquem falhas estruturais na realização de políticas públicas do Governo Federal, afasta-se o reconhecimento de violação massiva de direitos fundamentais na referida política ambiental [...]”, na medida em que “[...] para evitar o inadmissível retrocesso das medidas protetivas, além do compromisso institucional do Governo em cumprir e detalhar os meios adotados para alcançar os objetivos dos respectivos planos, mostra-se necessário o cumprimento de providências determinadas por esta Corte.” O STF previu, dentre outras medidas redução do índice de desmatamento na Amazônia Legal em 80% e ações para que os níveis de desmatamento ilegal em terras indígenas e unidades de conservação sejam reduzidos a zero, além de incremento na eficácia da fiscalização e punição de violadores dessas diretrizes, com transparência no cumprimento do quanto devido, com apresentação de relatórios, no máximo, quinzenais, e abertura de crédito extraordinário para cumprimento dessas medidas, ainda no exercício financeiro de 2024. O plenário do Supremo

Tribunal Federal, embora não tenha reconhecido o estado de coisas inconstitucional, reconheceu a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, determinando ao Governo Federal a assunção de um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Por unanimidade, julgou parcialmente procedentes as ações para fixar as providências e determinações registradas nas respectivas atas de julgamento.

Em que pese o resultado do julgamento proferido pelo STF, há de se verificar a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental. A simples existência de diplomas normativos tratando do tema não possui o condão de afastar, por si só, as incongruências fáticas que se observam no Brasil. A ineficácia da lei, em sentido amplo, traz o reconhecimento de uma violação sistêmica de direitos, razão pela qual se verifica o estado de coisas inconstitucional. Na situação enfrentada pelo STF a respeito do sistema carcerário brasileiro, na ADPF nº 347, não se questionou a inexistência de um sistema normativo atinente ao tema, mas a sua ineficácia no plano fático. Eis a mesma situação no plexo ambiental, quando verificado um ordenamento protetivo tanto no âmbito interno quanto externo, contudo sem a devida observação, a se verificar uma violação sistêmica, cabendo o reconhecimento, portanto, do estado de coisas inconstitucional. Ademais, o simples compromisso, pelo Estado, de rever a questão do desmatamento não pode ser considerado fundamento idôneo a afastar o estado de violações sistemáticas, posto que ainda lhe falta a efetividade na preservação do direito ao meio ambiente, razão pela qual, salvo melhor juízo, procedeu o STF com desacerto na temática atinente à proteção do meio ambiente, em que pese o efeito simbólico da decisão. Ademais, o afastamento do estado de coisas inconstitucional opera efeitos no âmbito interno, cabendo verificar a possibilidade do reconhecimento de um estado incongruente com o ordenamento no plano externo.

6. DO ESTADO DE COISAS INCONVENCIONAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

Evidenciadas as mazelas sistêmicas em nível interno, mesmo após o entendimento do STF a respeito do tema, necessário se fazer um paralelo acerca das violações do Brasil ao ordenamento externo, o qual se comprometeu a respeitar, em especial, os acordos, tratados e convenções em matéria ambiental. É cediço que o meio ambiente foi alçado a um direito humano, reconhecido pela comunidade internacional e alvo de proteção, diante de sua essencialidade à vida e à dignidade humana. Trazendo um paralelo ao estado de coisas inconstitucional (em âmbito interno), couberam a Siddharta Legale Ferreira e David Pereira

de Araújo⁸ cunhar a expressão “estado de coisas inconvenicional”, objetivando analisar a situação internacional do Brasil no caso dos presídios, haja vista o reconhecimento interno na ADPF nº 347, explanada.

Para os referidos autores, o conceito de estado de coisas inconvenicional deve perpassar por duas linhas de argumentação, conforme:

O conceito do “Estado de Coisas inconvenicional” parte, portanto, de duas linhas de argumentação. Em primeiro lugar, realiza-se um paralelismo com o Estado de Coisas Inconstitucional desenvolvido anteriormente, transpondo por analogias a questão para o plano internacional: violação massiva aos direitos humanos, omissão persistente do Estado em cumprir a Convenção Americana de Direitos Humanos e um litígio estrutural entre das entidades do Estado no plano horizontal da separação dos poderes, e vertical dos entes da federação. Em segundo lugar, observa-se a jurisprudência contenciosa da Corte IDH, envolvendo presídios e estabelecimentos carcerários em sentido amplo. Significa que incluímos também casos envolvendo internação de menores de idade nas unidades socioeducativas e de indivíduos em geral em casas de repouso por possuírem deficiência mental. Perceba-se que, em termos qualitativos, as violações envolveram direitos humanos variados, como vida, integridade física, integridade moral, saúde, etc. de grupos vulneráveis ou em situação de vulnerabilidade: os presos, as crianças e os deficientes mentais. (FERREIRA; ARAÚJO, 2016)

Desta forma, uma vez reconhecido um estado de (i) violação massiva aos direitos humanos, (ii) uma omissão persistente do Estado em cumprir com os instrumentos internacionais aos quais se vinculou, bem como um (iii) litígio estrutural entre as entidades do Estado no plano horizontal da separação dos poderes, e vertical dos entes da federação, a se observar o reconhecimento do estado de coisas inconvenicional. No campo da proteção ao direito ao meio ambiente no Brasil há de se observar a constatação de tal estado de coisas inconvenicional, haja vista que se (i) verifica uma violação generalizada, massiva e sistêmica dos preceitos ambientais, direito reconhecido como humano em nível internacional; (ii) restou verificada uma omissão deliberada, bem como ação tendente a esfacelar os sistemas protetivos do meio ambiente em nível administrativo e legislativo, a ocasionar a “cupinização” do ordenamento que versa sobre o meio ambiente, descumprindo o Brasil os compromissos assumidos em âmbito externo; (iii) além de um litígio estrutural a respeito da edição de atos normativos lesivos ao meio ambiente, atrelado à uma apatia dos órgãos administrativos no controle e fiscalização das mazelas acima anunciadas.

Há de pontuar que tal situação (estado de coisas inconvenicional) deve ser reconhecida pelas Cortes Internacionais, diante de suas competências, haja vista que são as responsáveis pela verificação do cumprimento dos vínculos assumidos pelos Estados-partes aos pactos entabulados perante a Comunidade Internacional, bem como pela aplicação de

⁸ ARAÚJO, David Pereira de; FERREIRA, Siddharta Legale. **O Estado de Coisas Inconvenicional**: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/26042>. Acesso em 29.04.2024.

recomendações e sanções em caso de descumprimento. Assim, as Cortes Internacionais vêm dando preponderância ao meio ambiente em face de outros princípios, a exemplo da Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Bladet Tromso e Stensaas v. Noruega*, quando da análise acerca da informação em matéria ambiental, tendo aquela Corte decidido que a Noruega havia ofendido o direito de um jornal, ao acusar o editor daquele veículo de comunicação, por difamação, após a publicação de excertos de relatório que apontava a questão da caça às focas naquele País⁹.

A Comissão Africana de Direitos Humanos, em 2001, no caso *Ogoniland v. Nigéria*, condenou o Estado nigeriano pela ofensa a sete artigos da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, destacando-se o art. 24. Nesse dispositivo se estabelecia que “*todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento*”. No caso, alegava-se a degradação ambiental de *Ogoniland* e impactos negativos à saúde do povo *Ogoni*, decorrente da exploração petrolífera naquela região¹⁰.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos publicou, em 15.11.2017, a Opinião Consultiva sobre o Meio Ambiente e Direitos Humanos (OC-23/17), após solicitação da Colômbia de obter esclarecimentos sobre a responsabilidade do Estado por danos ambientais que ofendessem a Convenção Americana de Direitos Humanos¹¹. Naquele documento estabeleceu-se deveres e obrigações aos Estados Americanos para a adequada proteção ambiental, que, conforme Raquel Santos de Almeida, é consiste em deveres dos Estados soberanos signatários impedir a ocorrência de danos ambientais, orientados pelo princípio da precaução, cooperando, com boa-fé, contra danos ambientais significativos, com informação, gestão participativa e acesso à justiça (ALMEIDA, 2022).

Entretantes, a questão do estado de coisas inconvenção ainda se encontra no plano teórico, posto que é uma construção doutrinária, levando em consideração (em paralelo) o estado de coisas inconstitucional no âmbito interno de cada Estado, a demandar uma maturação institucional e um movimento internacional, especialmente das Cortes externas, na verificação de tal situação. Trata-se, o reconhecimento do estado de coisas inconvenção, de ferramenta com potencial de dar efetividade à proteção dos direitos humanos, já que alertará a Comunidade Internacional para uma situação de violação sistêmica de preceitos extremamente caros à humanidade, chamando a atenção para a necessidade de soluções aptas a expurgar a anomalia identificada, tanto no plano da concretização das medidas (aspecto

⁹ Vide ADPF 760, p. 146.

¹⁰ Vide ADPF 760, p. 147.

¹¹ Vide ADPF 760, p. 148-149.

ativo), como na necessidade de todos os Estados observarem o seu plano interno para avaliar o fiel alinhamento (e cumprimento) com as (das) normas e preceitos internacionais (aspecto preventivo), a estabelecer uma cultura de preservação e vigilância em relação a tais preceitos.

CONCLUSÃO

Restou verificado que o meio ambiente, enquanto direito, possui proteção tanto no ordenamento interno (nacional) quanto no externo (internacional), sendo um direito fundamental para o primeiro e um direito humano para o segundo. Em razão da sua essencialidade, se buscou a proteção e preservação do mesmo através de um ordenamento que pudesse dar concretude e eficácia a tal direito, impondo aos Estados, tanto internamente como internacionalmente, o dever de resguardar e albergar. Todavia, no caso do Brasil, em que pese uma vasta produção legislativa no tocante à proteção do meio ambiente, se verificou uma inoperância dos meios de defesa, a ocasionar um desmatamento recorde a colocar em risco a Amazônia legal, haja vista a aproximação do ponto de não retorno (*tipping point*).

Não bastasse a inoperância fiscalizatória, observou-se, ainda, a adoção de uma série de medidas de cunho legislativo tendentes a diminuir o espectro de proteção do direito ao meio ambiente, tendo sido reconhecida a “cupinização” do ordenamento protetivo pela Ministra Carmem Lúcia na ADPF nº 760, retratando um fenômeno de solapamento das políticas públicas inerentes. Tais violações se mostraram generalizadas, massivas e sistêmicas, o que poderia reconhecer o estado de coisas inconstitucional frente ao ordenamento interno, demandando do Poder Judiciário nacional, em especial o Supremo Tribunal Federal, uma postura mais ativa, contudo assim não o fez, quando afastou o reconhecimento das violações sistêmicas em matéria ambiental, conforme exposto.

Ocorre que as violações havidas no campo interno reverberaram no campo externo, posto que se observou, também, violações graves a acordos, tratados e convenções que o Brasil se comprometeu a cumprir, no que tange ao meio ambiente, no plano internacional. As Cortes Internacionais, em julgamentos tratando de matéria ambiental, vêm, no juízo de ponderação, conferindo prevalência à proteção ambiental, ante a sua essencialidade, a se observar uma tendência de preservação na jurisprudência alienígena.

Diante disto, pode se constatar a verificação de um estado de coisas inconvenção, decorrente de uma construção doutrinária, tendo como fundamento o estado de coisas inconstitucional, a ser observado pelas Cortes Internacionais, objetivando uma maior proteção aos direitos humanos, reconhecidos pela Comunidade Internacional. A

constatação do estado de coisas inconvencional tem o condão de ser uma ferramenta de preservação aos preceitos mais caros da Comunidade Internacional, permitindo um aspecto de atuação direta, através de recomendações e aplicações de sanções necessárias a sufragar a anomalia detectada, bem como um viés preventivo, consistente na verificação do ordenamento interno e seu alinhamento com o externo pelos Estados-membros, a se evidenciar uma cultura de preservação e vigilância de tais preceitos. Trata-se de uma construção doutrinária, ainda, demandando uma maturação dogmática e institucional, para que possa ser implementada pelas Cortes Internacionais, objetivando dar efetividade aos direitos e princípios consagrados pela Comunidade Internacional.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Raquel Santos de. **OPINIÃO CONSULTA OC-23/17 MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: < <https://nidh.com.br> >. Acesso em: 27.07.2023.
- Amazônia perdeu quase 3 mil campos de futebol por dia de floresta em 2022, maior desmatamento em 15 anos**. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/amazonia-perdeu-quase-3-mil-campos-de-futebol-por-dia-de-floresta-em-2022-maior-desmatamento-em-15-anos/#:~:text=Isso%20equivale%20C%3%A0%20derrubada%20de,2022%2C%20chegou%20aos%2035.193%20km%C2%B2>. Acesso em: 29.04.2024.
- ARAÚJO, David Pereira de; FERREIRA, Siddharta Legale. **O Estado de Coisas Inconvencional**: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/26042>. Acesso em 29.04.2024.
- BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**” in CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 jul. 2023.
- BRASIL, Decreto Legislativo nº 333, de 24 de julho de 2003. Aprova o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, em 22 de junho de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 mar. 1998. Disponível em: < https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/2003/dec_legis_333_2003_acordo_quadromeioambientemercosul_assuncao.pdf >. Acesso em: 23 jul. 2023.
- BRASIL, Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 mar. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm>. Acesso em: 23 jul. 2023.
- BRASIL, Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30

dez. 1999. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm>. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL, Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993. Promulga o texto da Convenção sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 1993. Disponível em: < https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1993/dec_875_1993_convencaobrasileia_residuospeigosos.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2023.

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.

Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL, Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 1989. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL, Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jan. 1997. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF: 347/DF, Relator: Ministro Marco Aurélio, Data de Julgamento: 09/09/2015, Plenário, Julgamento em curso.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF: 760/DF, Relator: Ministra Carmem Lúcia, Data de Julgamento: 06/04/2022, Plenário, Julgamento em curso.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI: 3.540/DF, Relator: Ministro Celso de Mello, Data de Publicação: 03/02/2006, Plenário.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural/#_ftn1. Acesso em: 29.04.2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada *in* Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Maheiros, 2003.

CAÚLA, Bleine Queiroz. **A aplicabilidade das normas constitucionais ambientais à luz dos ordenamentos brasileiro e português**. Tese de doutorado apresentada na Universitat Rovira i Virgili, Espanha, 2017.

Carta Encíclica Laudato Si' do Santo Padre Francisco sobre o Cuidado da Casa Comum. Disponível em:

https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em 29.04.2024.

COSTA, Aline Paula Alves da. **Resenha Crítica do Filme Uma Verdade Inconveniente**. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistageografia/article/view/229169>. Acesso em: 29.04.2024.

D'AVILA, C. D. B. **A proteção reflexa do meio ambiente na Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Revista IIDH, San José, n. 60, p. 11-38, 2014. Disponível em: < <https://www.iidh.ed.cr/iidhpo/novidades/revista-iidh-60> >. Acesso em: 28.07.2023.

FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, David Pereira de. **O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro**. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/26042> >. Acesso em: 27.07.2023.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

IMAZON. **Amazônia perde quase 3 mil campos de futebol por dia de floresta em 2022, maior desmatamento em 15 anos**. Disponível em: < <https://imazon.org.br/imprensa/amazonia-perdeu-quase-3-mil-campos-de-futebol-por-dia-de-floresta-em-2022-maior-desmatamento-em-15-anos/#:~:text=Isso%20equivale%20%C3%A0%20derrubada%20de,2022%2C%20chegou%20aos%2035.193%20km%C2%B2.>>. Acesso em 25.07.2023.

INPE. **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Disponível em: < <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes> >. Acesso em: 25.07.2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

ONU. **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta**. Rio de Janeiro, RJ, 3 a 14 de jun. 1992. Disponível em <https://www5.pucsp.br/ecopolitica/projetos_fluxos/doc_principais_ecopolitica/Declaracao_ri_o_1992.pdf>. Acessado em 23 jul. 2023.

Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em 29.04.2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Dignidade da Vida e os Direitos Fundamentais para além dos humanos**. Brasília: Fórum, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental** – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.