

A equiparação dos tratados ambientais aos tratados de direitos humanos: aspectos da recepção no ordenamento jurídico brasileiro

Adriano Fernandes Ferreira

Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Maringá – PR. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho – RJ. Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidad Castilha La Mancha – Espanha. Pós-Doutor em Direito Pela Universidade de Santiago de Compostela, na Espanha. Professor Adjunto IV, da Universidade Federal do Amazonas- UFAM

Vívian Paula Souza Xavier

Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Amazonas - UFAM, Manaus (AM)

Tayná Fernandes

Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Amazonas - UFAM, Manaus (AM)

DOI: 10.47573/aya.5379.2.102.33

RESUMO

Este estudo analisa a equiparação dos tratados ambientais internacionais aos tratados internacionais de direitos humanos, com ênfase nas consequências jurídicas da recepção destes no ordenamento legal brasileiro. É feito o estudo das consequências dessa equiparação para o status desses tratados que versem sobre o meio ambiente, no contexto da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, cujo julgamento se deu no ano de 2022. A construção do texto se dá a partir da compreensão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no histórico das constituições brasileiras, para que se adentre nos aspectos contidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Após são estudados o contexto de criação dos tratados internacionais sobre a proteção e promoção do meio ambiente, de modo que possa ser analisada a opção pelo Poder Judiciário brasileiro de conferir a esses tratados o status de Emenda à Constituição.

Palavras-chave: tratados ambientais internacionais. direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708.

ABSTRACT

This study analyzes the assimilation of international environmental treaties to international human rights treaties, with emphasis on the legal consequences of their reception in the Brazilian legal system. A study is made of the consequences of this equivalence for the status of these treaties that deal with the environment, in the context of the decision handed down by the Federal Supreme Court in the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, whose judgment took place in 2022. The construction of the text is based on the understanding of the right to an ecologically balanced environment in the history of Brazilian constitutions, in order to enter the aspects contained in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. After that, the context of the creation of international treaties on the protection and promotion of the environment, so that the option by the Brazilian Judiciary to grant these treaties the status of Amendment to the Constitution can be analyzed.

Keywords: international environmental treaties. right to an ecologically balanced environment. Federal Court of Justice. Allegation of Noncompliance with Fundamental Precept No. 708.

INTRODUÇÃO

A temática do meio ambiente permeia o debate público no Brasil. Em um contexto de constantes ameaças aos biomas naturais, a exemplo da expansão do desflorestamento na Amazônia e da devastação da Mata Atlântica, a preservação ambiental passa a ser preocupação de natureza econômica, política e social. Preocupação essa que enseja a constante revisitação do arcabouço teórico e dos instrumentos de promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Há, por outro, a percepção de que a proteção no Brasil é insuficiente em relação à importância do meio ambiente para a sociedade em geral, presentes e futuras gerações. Há notícias

de forma regular de novos focos de desmatamento, queimadas, transformações em pastos, bem como exploração irregular de recursos minerais por todo o Brasil.

No âmbito do direito internacional, estados soberanos convencionam tratados para dispor sobre os mais distintos temas, na expectativa de que possam reduzir conflitos, bem como criar regras gerais para preservação de interesses comuns. Entre esses interesses está a preservação do meio ambiente, que deve ser alinhada ao desenvolvimento sustentável, permitindo o usufruto dos recursos naturais pelas presente e futuras gerações.

Então as últimas décadas foram de terreno fértil para a aprovação de diversos tratados internacionais pertinentes à temática do meio ambiente, que também se faz presente em constituições e importantes legislações de outros países. No Brasil, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passa a ser um dos fundamentos do ordenamento jurídico pátrio.

Sob essa perspectiva, importante discussão no ambiente jurídico-acadêmico brasileiro passa a ser do status adquirido pelos tratados internacionais pertinentes ao meio ambiente. Há, por entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, o status supralegal conferido aos tratados internacionais que versem sobre direitos humanos.

Do ponto de vista prático, esse status supralegal resulta na impossibilidade de legislações ordinárias, inclusive leis complementares, produzirem efeitos que sejam contrários às disposições dos tratados internacionais que projetam e promovam direitos humanos. Recentemente, neste contexto, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708.

A Corte Constitucional decidiu que os tratados internacionais que versem sobre o meio ambiente devem ser recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro com o mesmo status conferido àqueles que tratam de direitos humanos, mediante a equiparação. Demanda, portanto, melhor análise este tema, sob a ótica do tratamento constitucional conferido ao meio ambiente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O primeiro capítulo é dedicado à compreensão de como o meio ambiente é tratado no texto constitucional. O capítulo se inicia com as mudanças constitucionais observadas no histórico do ordenamento jurídico pátrio, para que seja feita a análise do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado contido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O segundo capítulo põe em perspectiva os tratados internacionais pertinentes ao meio ambiente, com a reconstrução histórica do surgimento destes. Passo seguinte consiste na análise crítica da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708.

O trabalho é feito a partir de ampla revisão bibliográfica, constituída por livros, artigos científicos, periódicos e legislações pertinentes ao tema. O método escolhido para a elaboração foi o dedutivo, que consiste na proposição de afirmações do geral ao específico, para que possa ser confirmada a hipótese formulada para a elaboração do artigo.

O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO ENQUANTO DIREITO E A EVOLUÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRA

Na Constituição da República do Brasil de 1988, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado adquire status de direito fundamental. Então se torna dever e garantia de usufruto, pelo menos em tese, para todos os submetidos e resguardados pelo arcabouço jurídico brasileiro. Esse importante avanço, no entanto, precisou de décadas para ser executado. De modo que se torna importante o estudo da evolução do tema nas constituições do Brasil.

O trabalho de Nieves (2012) assume importância nessa busca pela contextualização do tratamento dado ao meio ambiente nos textos constitucionais promulgados e outorgados no Brasil. De acordo com Saliba (2005), a Constituição Política do Império do Brasil (1824) colocou o meio ambiente à disposição da saúde humana, de modo que esse fosse o limite estabelecido para se definir ou não o alcance da proteção ambiental.

O status adquirido no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não deve permitir o anacronismo em relação à Constituição de 1824. Foram quase três séculos de exploração dos recursos naturais sem qualquer preocupação com o esgotamento destes, de forma imprudente e desrespeitosa com o meio ambiente. O mesmo pode ser dito em relação à saúde humana, pois até então o Brasil se limitara à condição de colônia portuguesa.

Nieves (2012) destaca que a evolução da temática ambiental nas constituições brasileiras, ou ao menos o prestígio ao meio ambiente enquanto elemento a ser protegido, não é linear. O autor menciona que a Constituição da República dos Estados do Brasil, de 1891, é silente quanto à proteção ambiental. E essa condição perdura até o início da vigência da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Na Carta Magna de 1934 a exploração do que são denominadas as “riquezas naturais” estivera condicionada à autorização federal, o que podia ser feito também mediante concessão. Em 1937, a Constituição é considerada bastante moderna por estabelecer a repartição de competências para a concessão de autorização de exploração das águas, florestas, da caça, da mineração e do solo (NIEVES, 2012).

Estados e União Federal passam a deter poderes e discricionariedade para conceder ou não estas autorizações. Esse sistema foi preservado com o advento da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Já durante a Ditadura Militar, o destaque deve ser dado à Emenda Constitucional nº 169, que modifica a Constituição do Brasil de 1967 (NIEVES, 2012). Ainda que de modo tímido, é nessa mudança que reside a iniciativa do que hoje é compreendido como licenciamento ambiental.

Sob o nome de levantamento ecológico, passa-se à exigência de estudos para a realização de exploração da terra, quando esta é sujeita a calamidades ou eventos adversos. Merecem destaque sobre o tema as anotações propostas por Nieves (2012, p. 42-43):

A Constituição de 1988 foi um marco na evolução constitucional da proteção ambiental no Brasil (artigo 225) ao: a) estabelecer um capítulo destinado à proteção do meio ambiente; b) majorar o campo de incidência de defesa da norma constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; c) anunciar sua natureza patrimonial difusa; d) declará-lo essencial à vida de sadia qualidade.

Outro ponto de destaque diz respeito à competência para a preservação do meio ambiente, antes restrito ao Poder Público; ela passou a ser obrigação dos agentes econômicos (artigo 170) e da coletividade (artigo 225), que têm o mister de preservá-lo para esta e para as futuras gerações.

O texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 está diretamente ligado ao consenso criado a partir da Conferência das Nações Unidas de 1972, que fora realizada em Estocolmo (SILVA, 2009). Há estrita conexão entre o texto observado na Conferência e o caput do artigo 225 da Carta Magna, que traz princípios similares àqueles dispostos na Declaração de Estocolmo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata o Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como direito fundamental difuso, cuja natureza é patrimonial (BRASIL, 1988). O meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no texto constitucional, pode ser compreendido como “a relação condicional entre o ser e o meio para a vida, estabelecida em função da seleção natural” (NIEVES, 2012, p. 46-47). A seguir como consta no artigo 225 da Carta Magna (BRASIL, 1988):

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O meio ambiente passa a ser considerado patrimônio de dimensão nacional, comum, de interesse e de usufruto do povo, conforme dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Essa conclusão pode ser extraída da leitura do § 4º do artigo 225, que coloca nessas condições “a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira” (BRASIL, 1988).

O meio ambiente, como está disposto na Carta Magna, não pode ser enquadrado enquanto patrimônio de natureza pública. E não é um bem privado, à disposição dos agentes econômicos e integrantes da sociedade civil (ANTUNES, 1989). O interesse público pressupõe a existência de regime jurídico especial, dada a essencialidade desse bem, o meio ambiente,

para assegurar a qualidade de vida. Por esse motivo se fala em interesse da coletividade (SILVA, 2009). Silva (2009, p. 83) pontua o seguinte a respeito do tema:

A doutrina vem procurando configurar de bens – bens de interesse público –, no qual se inserem tanto os bens pertencentes a entidades públicas como os bens dos sujeitos privados subordinados a particular disciplina para a consecução de um fim público. Ficam eles subordinados a um peculiar regime jurídico relativamente ao seu gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de natureza pública.

Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ele não integra a sua disponibilidade.

~Por isso, como a qualidade ambiental, não são bens públicos nem particulares. São bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essências à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de direito coletivo.

A relevância do bem, assim como a sua essencialidade à vida, faz nascer no texto constitucional o dever de preservação, que é de todos os envolvidos com o meio ambiente – Estado, empresas, organizações da sociedade civil e os indivíduos em geral. Outro ponto importante reside no fato de que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de acordo com o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, caput, é assegurado às futuras gerações (BRASIL, 1988).

Entre as principais formas de concretização desse direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está a promoção e a garantia da qualidade de vida sadia (FIORILLO; RODRIGUES, 1997). A proteção ambiental é indispensável para que a coletividade possa ter boa qualidade de vida, com ambiente sadio para o convívio e exercício das atividades cotidianas (SILVA, 2009).

Diante da importância do meio ambiente e do seu status na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Poder Público está obrigado à preservação ambiental em favor da coletividade, inclusive das futuras gerações. Para fazê-lo, tem o dever de preservar e restaurar processos ecológicos (art. 225, § 1º, I), exigir procedimentos de licenciamento ambiental (art. 225, § 1º, III), além de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino (art. 225, § 1º, VI).

O Estado brasileiro adotou como modelo de desenvolvimento econômico uma sociedade de mercado, fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho, com o objetivo de garantir a todos uma vida digna (CRFB/88, artigo 170, caput).¹ Sob essa perspectiva, o protagonismo do desenvolvimento econômico é conferido aos entes privados, que deverão cumprir com os regramentos estabelecidos pelo poder público.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe distintos instrumentos para que o Estado possa intervir no que é considerado o domínio econômico. E, embora aja de forma subsidiária, os órgãos de Estado podem intervir para preservar o bem-estar social da população (SAMPAIO, 2013). Fontoura (2019, p. 1051) resume esse pensamento da seguinte forma:

Cass Sunstein entende ser possível reformar e interpretar as medidas regulatórias de uma maneira que seja fundamentalmente baseada nos compromissos constitucionais e promova, num ambiente radicalmente transformado, os objetivos centrais do sistema constitucional, quais sejam a liberdade e o bem-estar.

¹ 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: (...) (BRASIL, 1988)

Já André Cyrino sustenta que o nível de intervenção estatal deverá variar com base nos valores de justiça e de democracia, em um diálogo permanente entre liberdade e bem-estar. Não existe, necessariamente, uma oposição entre essas ideias. Pelo contrário, uma pode estar a serviço da outra. Na justificativa da intervenção do Estado na economia, vêm juntas premissas de maximização e distribuição da riqueza, em uma ideia de igualdade, democracia, bem como de realização dos direitos fundamentais, que têm um custo, e cuja implementação é essencial para a criação de um ambiente deliberativo saudável.

É dentro desse contexto que os agentes privados são obrigados a preservar e a promover a proteção ambiental, independente da forma como se organizem, enquanto empresas ou no exercício individual ou coletivo das atividades cotidianas (enquanto sociedade civil). A Carta Magna mantém o seu caráter programático, o que permite às legislações infraconstitucionais a determinação de regras de caráter mais objetivo, inclusive atribuindo responsabilidades ao poder público. A respeito desse tema Nieves (2012, p. 58) comenta o seguinte:

A Constituição (artigo 225, caput) impõe ao Poder Público, assim entendido como todas as entidades territoriais públicas, o dever de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras, por meio do seu poder soberano de Estado. Atribui, deste modo, competência: a) concorrente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para combaterem a poluição em qualquer de suas formas (artigo 23, VI), preservarem as florestas, a fauna e a flora (artigo 23, VII), legislarem sobre floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, controle da poluição (artigo 24, VI), e pela responsabilidade por dano ao meio ambiente (artigo 24, VIII); e b) exclusiva à União para instituir a Política do Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, definindo os critérios de direitos do seu uso (artigo 21, IX), e legislar sobre energia (artigo 22, IV). E disponibiliza às pessoas políticas sanções penais, medidas administrativas e instrumentos econômicos, para permitir a efetivação da proteção ambiental.

O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado também deve ser assegurado no desempenho das atividades econômicas, que tenham por objetivo o lucro das empresas e o desenvolvimento dos setores. Essa determinação deve ser observada, inclusive, quando o Estado promove segmentos, como é o caso na concessão de subsídios creditícios.

Percebe-se, portanto, que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado permeia as diversas dimensões da atividade humana. O artigo 170 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que disciplina a ordem econômica, menciona a garantia de todos poderem usufruir de existência digna, com a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme estudo de impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1988).

Na lição de Alexy (2014), a valoração dos princípios é expressa na formação de mandamentos de otimização, que determinam a realização de determinado objetivo na maior medida possível, respeitadas as possibilidades fáticas e jurídicas. A proteção ambiental enquanto princípio, inclusive da ordem econômica, põe em perspectiva a intenção do legislador de conceder ao meio ambiente a máxima proteção disponível.

Ponto relevante é que a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elencou diversas dimensões para o meio ambiente. É possível perceber a concepção do legislador de que há aspectos culturais, sociais, econômicos, naturais e trabalhistas envolvidos na dinâmica do que pode ser caracterizado como meio ambiente. Tanto que a Constituição menciona como dimensões “a natural, a artificial, a cultural e a do trabalho” (BRASIL, 1988).

Diante da importância conferida ao meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a partir das normas programáticas da Constituição da República Federativa do Brasil de

1988, torna-se essencial o estudo do status conferido aos tratados internacionais ambientais, no contexto do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708.

O STATUS DOS TRATADOS INTERNACIONAIS AMBIENTAIS E A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Convenção de Viena (1969) é o documento internacional que busca definir e delimitar o que são os “tratados” firmados entre os países. De acordo com o seu artigo 2º (ONU, 1969), o tratado pode ser conceituado como o “acordo internacional concluído entre Estados em forma escrita e regulado pelo direito internacional, consubstanciado em um único instrumento ou em dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja a sua designação específica”.

Soares (2002) propõe o esclarecimento de que o nome “tratado” pode ser considerado genérico. É possível que os países adotem as nomenclaturas de protocolo, acordo, convenção e afins. E não há consequência jurídica preestabelecida de acordo com o nome adotado, o que expõe a falta de um critério objetivo para a proposição das classificações.

É característico destes tratados – acordos, convenções ou a denominação escolhida – que as obrigações pactuadas obrigam o cumprimento apenas dos signatários. Significa dizer que, em regra, o tratado não produz efeitos para os Estados Soberanos que decidiram não ser signatários destes. E, como os instrumentos de obrigação entre Estados são limitados, há a necessidade de boa-fé entre as partes contratantes. Schmidt e Freitas (2012, p. 18) comentam o seguinte sobre os tratados ambientais:

Mais especificamente acerca dos tratados de direito ambiental, podemos distinguir dois tipos: os genéricos e os específicos. Segundo Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, tem havido uma forte tendência na elaboração de tratados genéricos, principalmente por causa da rápida evolução do direito ambiental e das incertezas existentes em relação à codificação de alguns assuntos. O que acaba acontecendo é que os princípios gerais são traçados nos tratados genéricos e as regras mais objetivas ficam para os protocolos suplementares. Já os tratados objetivos, como o próprio nome diz, referem-se mais diretamente a determinado assunto, de forma mais específica.

Como verificado do pensamento acima exposto, há tratados internacionais pertinentes à temática do meio ambiente que possuem caráter generalista, enquanto outros se propõem ao contrato de obrigações mais específicas. Esses últimos tendem a ser mais eficazes, à medida que são construídos com diagnósticos mais precisos, cujos desafios são enfrentados com proposições mais bem direcionadas.

Sob a perspectiva do direito internacional, o Direito Internacional Ambiental tem o seu surgimento no final da década de 1960 (CAMPELO, 2013). Kiss e Shelton (2007) mencionam que os primeiros tratados que dispuseram sobre recursos ambientais estavam ligados à concepção utilitarista, de utilização desses elementos para as finalidades humanas.

O que se observa dos primeiros tratados internacionais sobre a proteção ambiental é que a supervisão ficara sob a responsabilidade das partes contratantes. Essa característica fez com que, embora os tratados aos poucos superassem a característica utilitarista, houvesse pouco controle e efetividade sobre o que fora pactuado por Estados Soberanos (CAMPELO, 2013).

Esse, inclusive, continua a ser temática problemática no âmbito do direito internacional público. Há constantes debates sobre instrumentos de vinculação dos Estados Soberanos às

normas pactuadas em tratados internacionais. Porém deve ser destacado o estabelecimento da Organização das Nações Unidas – ONU, que também teve como consequência a proposição de discussões mais sistemáticas acerca da problemática ambiental.

Hunter, Salzman e Zaelke (2007) pontuam sobre as mudanças de concepções ocorridas ao fim da década de 60. Após intenso progresso da produção de bens, passa-se ao consenso de que há riscos associados à degradação do meio ambiente. Então a sociedade, mais consciente da finitude e da impossibilidade de recuperação dos recursos ambientais, demanda maior ação dos estados. Campello (2013, p. 87) faz o seguinte comentário sobre este momento:

O ano de 1968 foi especialmente marcante no Direito Internacional Ambiental. O Conselho da Europa, a Organização da Unidade Africana e a Organização das Nações Unidas deram importantes passos no novo campo do Direito Internacional Ambiental. O Conselho da Europa adotou dois grandes textos, nomeadamente, a Declaração Sobre a Luta Contra a Poluição do Ar, em 08 de março de 1968, e o Acordo sobre a Utilização de Certos Detergentes e Produtos de Limpeza, em 16 de setembro de 1968. Na África, merece registro a importante Convenção Africana para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, concluída em Alger, Argélia, em 15 de setembro de 1968. Engajada no crescente movimento de proteção ambiental, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou, por meio da Resolução 2.398, de 03 de dezembro de 1968, uma Conferência mundial sobre o meio ambiente, a ser realizada em Estocolmo em 1972.

É nesse contexto de despertar para a consciência da crise ambiental que acontece a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972. Marca-se a partir desta o ponto de partida para a evolução das questões ambientais no direito internacional, pois se fizeram presentes 113 delegações de Estados, aproximadamente 400 organizações não governamentais, além de representantes de entidades intergovernamentais (CAMPELLO, 2013).

A gravidade da crise ambiental põe em perspectiva que se torna necessária a renúncia de parte da soberania dos Estados, à medida em que a sociedade internacional assume o protagonismo da supervisão, controle e proteção de componentes ambientais, independente de em qual país estejam localizados. Diferentemente de muitos tratados internacionais, o interesse atendido não é apenas o dos Estados. Há interesses de toda a humanidade que passam a ser prestigiados, em sua presente e futuras gerações (KISS, BEURIER, 2004).

O que se verifica após a Conferência de Estocolmo são décadas de intensa produção de tratados internacionais ambientais. A comunidade internacional passa a ter cada vez mais internalizado o conceito de desenvolvimento sustentável, que busca a equalização da preservação dos recursos ambientais com os aspectos econômicos, culturais e sociais do desenvolvimento da sociedade.

Em 1987, é elaborado o documento intitulado “Nosso Futuro Comum”. Coordenado pela primeira-ministra da Noruega, o documento foi elaborado no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O documento originado buscou consolidar e disseminar a ideia de “desenvolvimento sustentável”, que vinha sendo desenvolvido desde a década de 1970, a exemplo dos trabalhos de Sachs. Dovers e Handmer (1992) defendem que o desenvolvimento sustentável é a “mudança intencional e a melhoria” que mantém ou aumentam o atributo do sistema, a sustentabilidade, de responder às necessidades da população. Então é possível entender o desenvolvimento sustentável como o caminho para alcançar a sustentabilidade, que deve ser entendida como objetivo

final, de longo prazo.

Percebe-se, portanto, que a comunidade internacional também adota a perspectiva de que o meio ambiente permeia as relações humanas, intrinsecamente ligado a aspectos de desenvolvimento econômico, além do bem-estar social e dos avanços culturais. Tamanha é a importância que esse patrimônio deve ser usufruído no presente, sem perder de vista a disponibilidade para as futuras gerações. Campello (2013, p. 89) menciona outros importantes marcos do desenvolvimento do direito ambiental internacional:

Nessa linha cronológica do desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental, não se pode deixar de mencionar duas importantes Resoluções da Assembleia Geral da ONU que foram aprovadas entre a Conferência de Estocolmo (1972) e a Conferência do Rio de Janeiro (1992). A primeira é a Resolução 3.281, de 12 de dezembro de 1974, que aprovou a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, pela qual ficou proclamada a responsabilidade dos Estados pela preservação e valorização do meio ambiente para as gerações futuras. Em 28 de outubro de 1982, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Carta Mundial da Natureza.

O Brasil é signatário de diversos tratados internacionais, entre os quais estão aqueles pertinentes ao meio ambiente. O Rio de Janeiro, aliás, foi palco de convenções realizadas pela Organização das Nações Unidas, nas quais foram firmados compromissos de preservação, promoção do meio ambiente sadio e da busca pelo desenvolvimento realizado de forma sustentável.

Gonçalves Júnior e Leonardo (2016, p. 25) sintetizam a recepção dos tratados internacionais dentro do ordenamento jurídico brasileiro. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Recursos Extraordinários nº 466.343 e 340.703, foi o responsável por estabelecer os principais parâmetros pertinentes ao tema. Wallace (1992) menciona que o conflito deriva do próprio conceito do direito enquanto unicidade, que divide opiniões entre pensadores monistas e dualistas, esses últimos que concebem Direito Interno e Direito Internacional como independentes entre si. Assim é sintetizado:

Assim, conclui-se que, no STF predomina o entendimento de que na hierarquia³ : a) não admite-se que os tratados internacionais versem sobre matérias reservadas pela Constituição Federal de 1988 à lei complementar, sob pena de serem inconstitucionais; b) todos os tratados são obrigatoriamente subordinados à Constituição Federal de 1988; c) os tratados internacionais que não versarem sobre direitos humanos possuem a mesma paridade hierárquica que as leis ordinárias; d) os tratados que versarem sobre direitos humanos que não foram ou forem, aprovados na forma estabelecida pelo art. 5.º, § 3.º da Constituição Federal de 1988, serão hierarquicamente superiores às leis ordinárias e inferiores a CF/88, isto é, hierarquia supralegal, e e) os tratados que versarem sobre direitos humanos e que forem aprovados na forma estabelecida pelo art. 5.º, § 3.º da CF/88, serão equiparados à emenda constitucional, e terão assim, hierarquia de norma constitucional⁴. Porém, reitera-se que no plano internacional, entre os Estados em si, o tratado vigora normalmente, devendo cada Estado cumpri-lo de boa fé. (GONÇALVES JÚNIOR; LEONARDO, 2016, p. 30)

Como verificado, os tratados internacionais de direitos humanos que são recepcionados pelo ordenamento jurídico pátrio possuem status de emenda constitucional. E, por esse motivo, legislações infraconstitucionais podem ser declaradas ilegais caso esteja em desacordo com esses tratados internacionais de direitos humanos.

Surge, portanto, o necessário questionamento de qual o status que deve ser conferido no caso de tratados internacionais de direitos ambientais. O capítulo 1 abordou como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado direito fundamental pelo texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Sob essa perspectiva, em 2020 foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, cujo julgamento foi finalizado no início de julho de 2022. A iniciativa foi tomada por um partido político, diante da não operacionalização dos recursos do Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) para os anos de 2019 e 2020 por parte da União Federal (BRASIL, 2022). A tese proposta para o julgamento fora a seguinte:

(...)

7. O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c /c art. 9º, § 2º, LRF). (BRASIL, 2022).

Como se verifica, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708 foi proposta para tratar uma variável dentre as temáticas pertinentes ao meio ambiente – as mudanças climáticas. O Relator da ADPF, Ministro Luís Roberto Barroso, estabelece a relação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos.

O julgamento reforçou o dever constitucional de tutela e restauração do meio ambiente. Dever esse que concilia a relação do Estado com os direitos fundamentais da presente e das futuras gerações. E, embora ainda não haja publicação oficial do acórdão, o voto do Ministro Barroso foi acompanhado por outros nove ministros do Supremo Tribunal Federal. Então a seguir consta a Ementa sugerida:

Ementa: Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais.

(...)

2. Os documentos juntados aos autos comprovam a efetiva omissão da União, durante os anos de 2019 e 2020. Demonstram que a não alocação dos recursos constituiu uma decisão deliberada do Executivo, até que fosse possível alterar a constituição do Comitê Gestor do Fundo, de modo a controlar as informações e decisões pertinentes à alocação de seus recursos. A medida se insere em quadro mais amplo de sistêmica supressão ou enfraquecimento de colegiados da Administração Pública e/ou de redução da participação da sociedade civil em seu âmbito, com vistas à sua captura. Tais providências já foram consideradas inconstitucionais pelo STF em reiteradas decisões. Nesse sentido: ADI 6121, Rel. Min. Marco Aurélio (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados); ADPF 622, Rel. Min. Roberto Barroso (sobre alteração do funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA); ADPF 623 MC, Rel. Min. Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel. Min. Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FMNA).

(...)

4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF)

5. Vedação ao contingenciamento dos valores do Fundo Clima, em razão: (i) do grave contexto em que se encontra a situação ambiental brasileira, que guarda estrita relação de dependência com o núcleo essencial de múltiplos direitos fundamentais; (ii) de tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de

obrigação constitucional e legal, com destinação específica. Inteligência do art. 2º, da CF e do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000 (LRF). Precedente: ADPF 347 MC, Rel. Min. Marco Aurélio. (BRASIL, 2022)

Schimdt e Freitas (2012) apontam para o fato de que os tratados internacionais pouco são utilizados para subsidiar ou fornecer o arcabouço legal de decisões proferidas no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Parte dessa ausência de utilização pode estar relacionada à falta de conhecimento acerca da ordem jurídica internacional, que se apresenta, sob a perspectiva dualista, completamente dissociada do ordenamento jurídico interno.

Com o julgamento do Supremo Tribunal Federal, esse cenário pode mudar. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, embora tenha lidado com um ponto específico da proteção ambiental, tem repercussão muito significativa. O status supralegal cria obrigações de conformidade, de modo que a legislação ordinária, assim como os atos do Poder Executivo, não pode atentar contra as normas de proteção ambiental que tenham sido pactuadas por meio de tratados internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado, o meio ambiente é gradualmente inserido no âmbito das constituições existentes no Brasil. Em um primeiro momento, com a Constituição Política do Império do Brasil (1824), predominou a visão utilitarista, de modo que os recursos naturais serviam e estavam à disposição da saúde humana, critério esse que definia se deviam ou não ser protegidos pelo Estado.

Em um segundo momento, já na década de 30, o que se observa é a repartição de competências para a concessão de exploração das riquezas naturais, a exemplo das águas, florestas, da caça, da mineração e do solo. É na Constituição do Brasil de 1967 que é inserida a necessidade de estudo do impacto da atividade no meio ambiente, em um modelo incipiente do hoje é conhecido como processo de licenciamento ambiental.

Sob forte influência também da comunidade internacional e sua mobilização sobre a proteção do meio ambiente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz como direito fundamental o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E o meio ambiente é tratado pelo texto constitucional em distintas dimensões, com aspectos culturais, urbanísticos, sociais, trabalhistas e naturais.

A preservação e a promoção do meio ambiente sadio passam a ser um direito da presente e das futuras gerações, enquanto constitui um dever e cria obrigações para o Estado, a iniciativa privada, as empresas, a sociedade civil em geral, bem como para todos os indivíduos. O desenvolvimento deve ser realizado de forma sustentável.

No âmbito do direito internacional, a proteção do meio ambiente passa a ser objeto de tratados de forma mais recorrente a partir da década de 70, após a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972. A Conferência refletiu o consenso científico de preocupação com a degradação ambiental. E o Brasil se torna signatário de distintos tratados, inclusive servindo de sede para as Conferências conhecidas Como Rio 92 e Rio+20.

Diante da importância da temática ambiental no Brasil, tanto do ponto de vista jurídico

quanto de políticas públicas, dada a riqueza de recursos naturais existente no país, surge o debate do status a ser conferido aos tratados internacionais ambientais. E a resposta pode ser extraída da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708.

Ao julgar a ADPF, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, em razão de o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ser um direito fundamental assegurado pela Constituição, os tratados internacionais ambientais adquirem status supralegal quando recepcionados no Brasil. Isto é, estão situados no mesmo plano do texto constitucional, de modo que a legislação infraconstitucional não pode dispor de forma contrária aos compromissos assumidos.

A decisão do Supremo Tribunal Federal se mostra acertada, à medida em que os tratados internacionais ambientais refletem compromissos assumidos pelo Brasil, no interesse de sua sociedade, bem como de toda a comunidade internacional (e países signatários). Embora tenha sido realizada em análise de caso concreto, a conclusão a que chegou o Tribunal deve embasar futuras decisões, conferindo cada vez maior importância aos tratados internacionais ambientais no ambiente jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

ANTUNES, Luís F. C. A tutela dos interesses difusos em Direito Administrativo: para uma legitimação procedimental. Coimbra: Almedina, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2022

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Data de Julgamento: 01/07/2022. Acórdão ainda não disponibilizado em diário oficial. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 10 de agosto de 2022.

CAMPELLO, L. G. B. Mecanismos de controle e promoção do cumprimento dos tratados multilaterais ambientais no marco da solidariedade internacional. Tese (doutorado) – Doutorado em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, PUC-SP, 2013.

DOVERS, S. R.; HANDMER, J. W. Uncertainty, sustainability and chance. *Global Environmental Change*, v. 2, n. 4, p. 262-276, 1992.

FIORILLO, C. A. P.; RODRIGUES, M. A. Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável. São Paulo: Max Limonad, 1999.

FONTOURA, P. B. da. A intervenção estatal na economia através de sociedades de propósito específico e seus mecanismos de controle. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2019.

GONÇALVES JÚNIOR, A. G.; LEONARDO, P. V. Os Tratados Internacionais Ambientais na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. XXV Encontro Nacional do Conpedi, Brasília, 2016, p. 25-42.

- HUNTER, D.; SALZMAN, J.; ZAELKE, D. International environmental law and policy. Nova Iorque: Foundation Press, 2007.
- KISS, A.; SHELTON, D. Guide to International Environmental Law. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- KISS, C.; BEURIER, J-P. Droit International de Environment. Paris: Pedone, 2004.
- NIEVES, F. Tributação Ambiental: A Proteção do Meio Ambiente Natural. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- SALIBA, R. B. Fundamentos do Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- SAMPAIO, P. R. P. Regulação e concorrência: a atuação do CADE nos setores de infraestrutura. São Paulo: Saraiva, 2013
- SCHMIDT, C. A.; PASSOS, M. A. de F.. Tratados Internacionais de Direito Ambiental: Textos essenciais ratificados pelo Brasil. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012.
- SILVA, J. A. da. Direito Ambiental Constitucional. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SOARES, G. F. S. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Atlas, 2002
- WALLACE, R. International law: a student introduction Londres: Sweet and Maxwell, 1992