



A EFICÁCIA JURÍDICA DA CONVENÇÃO DE ESTOCOLMO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Rafael Minussi. e-mail - rafaelminussi@feevale.br

Universidade Feevale, Curso de Graduação em Direito

Universidade Feevale

Câmpus II ERS-239, 2755

93525-075 - Novo Hamburgo - RS

Haide Maria Hupffer – e-mail - haide@feevale.br

Universidade Feevale, Programa de Pós-Graduação em Qualidade Ambiental

Valéria Koch Barbosa – e-mail - valeriakb@feevale.br

Universidade Feevale, Curso de Graduação em Direito

Claudia Maria Petry de Faria – e-mail - cpetryfaria@ig.com.br

Universidade Feevale, Curso de Graduação em Direito

Resumo: O presente artigo, com amparo em pesquisa bibliográfica e documental na literatura jurídica e em julgados dos Tribunais da Região Sul, de São Paulo e de Tribunais Superiores, visa a apresentar uma reflexão sobre a eficácia jurídica da Convenção de Estocolmo no ordenamento jurídico brasileiro. Inicialmente, faz-se uma breve abordagem histórica acerca do mencionado diploma legal até a sua recepção pelo Direito brasileiro. Em seguida, é realizada uma análise dos requisitos de validade para as normas internacionais e, nesse contexto, estuda-se se a Convenção de Estocolmo preenche tais requisitos. Na sequência, avaliam-se os Princípios da Precaução e da Prevenção, fundamento basilar da própria Convenção. Finalmente, examina-se a eficácia dessa norma no direito brasileiro. Os resultados evidenciam que a Convenção de Estocolmo, fundamentada no Princípio da Precaução e ratificada pelo Brasil em 2004, preenche todos os requisitos de validade e apresenta certa eficácia jurídica, no entanto tem baixa incidência de aplicabilidade nos Tribunais Superiores brasileiros. No período 2004-2015, foi encontrada apenas uma decisão no Supremo Tribunal Federal indicando a Convenção de Estocolmo.

Palavras-chave: Convenção de Estocolmo, Ratificação de tratados internacionais, Princípio da precaução, Princípio da prevenção.

THE LEGAL EFFECTIVENESS OF THE STOCKHOLM CONVENTION IN THE BRAZILIAN LAW

Abstract: This paper, based on bibliographical and documentary research in the legal literature and in the courts from the southern region of Brazil, from São Paulo and from Superior Courts, aims to present a reflection about the legal effectiveness of the Stockholm Convention in the Brazilian legal system. Initially, we make a brief historical approach about the aforementioned law and its reception by Brazilian law. Then we present an analysis of the validity requirements to international laws and in this context, we study if the Stockholm Convention fulfills these requirements. Following, we evaluate the Principles of Precautionary and Prevention, basic foundation of the Convention itself. Finally, we examine the effectiveness of this rule in the Brazilian law. The results show that the Stockholm Convention, based on the Precautionary Principle and ratified by Brazil in 2004, fulfills all the requirements of validity and presents a certain legal effectiveness, however it has low incidence of applicability in the Brazilian Superior Courts. In the period 2004-2015, it was found only one decision in the Brazilian Supreme Court referring to the Stockholm Convention.

REALIZAÇÃO

CORREALIZAÇÃO

INFORMAÇÕES



Keywords: *Stockholm Convention. Ratification of international treaties. Principle of precautionary, Principle of Prevention.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta como tema central a eficácia jurídica da Convenção de Estocolmo no ordenamento jurídico brasileiro. O objetivo principal do presente trabalho é analisar se há eficácia jurídica ao texto legal da Convenção ou, se mesmo tendo sido ratificada, ela não se mostra eficaz no combate aos poluentes orgânicos persistentes – POPs.

Para que se possa fazer essa análise, o primeiro ponto do presente artigo visa a realizar uma abordagem histórica, analisando os principais fatos que levaram a comunidade internacional à assinatura da Convenção e, também, ao combate dos POPs. Nessa mesma seção, procede-se a uma revisão bibliográfica acerca dos principais aspectos envolvendo não apenas a assinatura e a ratificação da Convenção de Estocolmo, mas também a sua eficácia jurídica.

Na sequência, aborda-se a ratificação da referida Convenção, seus requisitos legais de validade e o modo pelo qual a Convenção, uma norma de direito internacional, passou a ter vigência no ordenamento jurídico interno brasileiro. Em seguida, discutem-se os Princípios legais da Precaução e da Prevenção, considerando que o primeiro é, de certa forma, o norteador da própria Convenção, que estabelece a sua existência com base legal no mencionado princípio.

Por fim, analisa-se o aspecto eficaz, verificando se há decisões judiciais que amparam o seu fundamento no texto legal da Convenção de Estocolmo.

A metodologia contempla uma abordagem qualitativa, a partir do método indutivo, utilizando-se de procedimentos técnicos tais como pesquisa bibliográfica, documental e análise de jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados da Região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) e do Estado de São Paulo, além de se verificar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

2. A EFICÁCIA JURÍDICA DA CONVENÇÃO DE ESTOCOLMO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Neste capítulo, aborda-se o estudo referente à eficácia jurídica da Convenção de Estocolmo no ordenamento jurídico brasileiro, levando em consideração as disposições constitucionais para a efetividade de tratados internacionais e, como paradigma à eficácia jurídica, a identificação do uso desse diploma legal por parte de tribunais pátrios.

2.1. A Convenção de Estocolmo

Em 02 de dezembro de 1984, ocorreu o acidente de Bhopal, capital do estado de Madhya Pradesh, localizado na Índia, motivado pela elevação da temperatura e da pressão em um dos reservatórios de gás da fábrica de Union Carbide India Limited. O acidente de Bhopal ocasionou perplexidade na humanidade pelas dimensões dos danos causados e resultou em uma nuvem tóxica de gás que se espalhou por mais de 6.000 hectares na atmosfera, colocando milhares de pessoas em situação de perigo iminente (LAPIERRE & MORO, 2002).

Ao completar vinte anos do acidente de Bhopal, o Greenpeace divulgou um relatório, em 2004, indicando que aproximadamente mais de 520 mil pessoas haviam sido expostas aos efeitos dos gases e cerca de 150 mil pessoas permaneciam cronicamente doentes, estimando-se o óbito em torno de 20 mil pessoas (GREENPEACE, 2014). Os resultados dramáticos da exposição dos habitantes ao gás tóxico e a possibilidade de novas ocorrências, de certa forma, estão nas palavras de alerta de Beck (2010), que se posiciona ao argumentar que, mesmo sendo reduzida a probabilidade de acidentes dessa natureza, quando ocorrem, as consequências são altas demais, podendo acarretar o extermínio da população.



Em decorrência de tal episódio, as discussões internacionais sobre o acidente conduziram a assumir o conceito de “acidente maior” para situações dessa natureza, conceito esse que internacionalmente foi adotado pela Diretiva de Seveso III (UNIÃO EUROPEIA, 2012), pela Convenção nº 174 da OIT - Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2002) e pela Convenção de Acidentes Transfronteiriços de Acidentes Industriais (ONU, 1992).

No Brasil, esse conceito foi substituído pela expressão “Acidente Ampliado”, para designar aqueles eventos agudos, como queimadas, incêndios de grande proporção, explosões e demais ocorrências de grande porte quando envolvem uma ou mais substâncias perigosas com potencial para causar danos sociais, ambientais e à saúde física (FREITAS *et al.*, 2013).

Nessa perspectiva, o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – elaborou um relatório, partindo do acidente de Bhopal, visando a analisar o papel constitutivo da ação humana no processo de construção social da política internacional e reconheceu que tais circunstâncias envolvem esferas transnacionais, não se limitando ao espaço geográfico nacional (ONU, 2003). Além do exposto, os “riscos não se esgotam em efeitos e danos já ocorridos. Neles, exprime-se sobretudo um componente de futuro. [...] a bomba-relógio está armada” (BECK, 2010, p.39). Portanto, os efeitos do caso paradigmático de Bhopal apresentam uma potencialidade ampliada, pois os riscos são imprevisíveis, muitas vezes invisíveis, transtemporais, transnacionais e incalculáveis.

O Relatório do PNUMA corrobora as argumentações que, em 1998, já eram realizadas por Ruggie, descrevendo que os esforços internacionais sempre eram pensados a partir da existência de remédios jurídicos internos, nunca da criação de algo de natureza internacional. O autor sustenta a necessidade de criação de ações de natureza internacional que, a partir do fortalecimento de relações internacionais, possam disciplinar a matéria e, assim, dar maior eficácia aos direitos internacionalmente tutelados (RUGGIE, 2013).

Nesse contexto, é possível afirmar que a concepção da Convenção de Estocolmo se deu a partir de um processo jurídico histórico. Em 1969, havia cinquenta Tratados multilaterais, cuja temática era o meio ambiente. Em 1994, a quantidade de Tratados internacionais com a temática ‘meio ambiente’ já somava 173 (LITFIN, 1999).

Para promover os avanços nessa área, o PNUMA criou a Comissão Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na década de 1980, que se reuniu, pela primeira vez, em 1984. O resultado dessa reunião foi o lançamento de uma agenda para o setor e a confecção do relatório de Brundtland, intitulado *Nosso Futuro Comum*, publicado apenas em 1987 e considerado o precursor do conceito de desenvolvimento sustentável (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Na sequência, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu a Conferência do Rio, em 1992, evento que marcou a criação de inúmeros documentos jurídicos de cooperação internacional e, principalmente, estabeleceu vinte e sete princípios voltados à proteção do meio ambiente, entre eles, o Princípio da Precaução (ONU, 1992), que será abordado no item 2.3 deste artigo.

Entre os anos de 1980 até o início do ano 2000, houve, ainda, a criação de determinados tratados multilaterais com foco específico no controle de substâncias químicas. Em 1981, a Organização Internacional do Trabalho aprovou a Convenção e a Recomendação Sobre Saúde e Segurança Ocupacional (OIT, 1981). Em 1985, a FAO – Food And Agriculture Organization – lançou seu Código de Conduta Internacional para a Distribuição e o Uso de Pesticidas (FAO, 1985). Em 1987, o PNUMA estabeleceu as Diretrizes de Londres para a Troca de Informações sobre as Substâncias Químicas no Comércio Internacional (ONU, 1987).

Nesse sentido, as Conferências de Estocolmo e a Rio-92 mostram-se como os alicerces da Convenção de Estocolmo, que, no Brasil, veio a ser ratificada, permitindo-se identificar princípios norteadores muito antes da real preocupação com os poluentes orgânicos persistentes (SOARES, 2003).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, é a mais importante expressão do Princípio da Precaução e, com ela, cria-se a noção de que catástrofes ambientais dessa dimensão – como o acidente de Bhopal – se tornam fatos sociais relevantes ao Direito e permitem a criação de normatizações próprias e sistemáticas. Tal princípio passa a basilar legislações próprias acerca do tema e, dentro de uma construção das relações



internacionais, leva à convergência de um tratado internacional multilateral (ADLER, 1997), que veio a ser a Convenção de Estocolmo.

A partir disso, em 1995, o Conselho de Administração do Programa Ambiental das Nações Unidas (United Nations Environment Program – UNEP ou PNUMA) publicou a decisão de número 18/32-25, que abrangeu os conteúdos dos capítulos 17 (Proteção dos Oceanos) e 19 (Gerenciamento Ambiental Sustentável de Compostos Químicos Tóxicos) da Agenda 21, novamente arguindo o Princípio da Precaução previsto na Declaração da Rio-92 relativa ao Ambiente e ao Desenvolvimento. Os capítulos mencionados preconizam a redução e a eliminação das emissões das descargas de organo-halogenados e de outros Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs) como uma ação prioritária.

Assim, a partir desses aspectos, é possível chegar à Convenção de Estocolmo como conhecida na contemporaneidade. Visivelmente, verifica-se que as normas jurídicas são ativamente construídas a partir de fatores sociais relevantes e comportamentos apropriados (FNNEMORE & SIKKINK, 2008), que, no caso, advêm justamente do fortalecimento das relações internacionais.

A Convenção de Estocolmo surgiu alicerçada justamente no Princípio da Precaução, que será abordado em ponto próprio, objetivando assegurar a qualidade do meio ambiente às gerações futuras, demonstrando uma grande preocupação com a intergeracionalidade do meio ambiente (ONU, 1992).

Nesse contexto, é possível, ainda, ponderar que a Convenção de Estocolmo demonstra total preocupação com a efetividade de seus dispositivos, estabelecendo, desde logo, no artigo 3º, medidas para reduzir ou eliminar os poluentes de que trata a Convenção (ONU, 1992).

Portanto, a Convenção de Estocolmo traz a força do Princípio da Precaução, o qual é reconhecido como instrumento jurídico que busca evitar ações perigosas, reduzir a extensão de possíveis riscos, bem como a frequência ou a incerteza do dano.

2.2. A Convenção de Estocolmo e o processo de ratificação na legislação brasileira

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes foi adotada em maio de 2001 e destaca-se por ser um dos mais importantes instrumentos de promoção da segurança química global. Trata-se de uma convenção global como resposta da comunidade internacional às ameaças dos POPs à saúde humana e ao meio ambiente (ONU, 2001).

Mesmo tendo sido adotada em maio de 2001, a Convenção de Estocolmo começou a vigorar apenas em maio de 2004, por força do artigo 26¹, que estabelecia um prazo de noventa dias contados da sua ratificação para a vigência. Trata-se, por óbvio, de um prazo de carência estabelecido pela própria Convenção para que, entre a ratificação e a entrada em vigor do texto legal, pudesse haver uma compreensão desse diploma e, assim, iniciar a eficácia dos preceitos legais ali estabelecidos.

Até o presente momento, a Convenção de Estocolmo (ONU, 2001), conforme dados da Organização das Nações Unidas, possui um total de 179 partes, ou seja, 179 Estados assinaram essa Convenção, e um total de 152 Estados a ratificou em seus ordenamentos jurídicos. Verifica-se, ainda, que alguns Estados ratificaram a Convenção de Estocolmo com ressalvas, ou seja, embora tenham ratificado o texto, deixaram alguns artigos legais sem aplicabilidade em seus países.

Verifica-se que o Brasil é um dos países que ratificou a Convenção de Estocolmo sem impor ressalvas. A ratificação ocorreu por conta do Decreto Legislativo nº 204, de 7 de maio de 2004, e o texto foi promulgado pelo Decreto nº 5.472, de 20 de junho de 2005 (BRASIL, 2005).

Com relação ao seu enquadramento legal, a Convenção de Estocolmo é um Tratado de Direito Internacional firmado por diversos países e tem por objetivo medidas de controle aos Poluentes

¹ “1.A presente Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia após a data do depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. 2. Para cada Estado ou organização regional de integração econômica que ratificar, aceitar ou aprovar a presente Convenção ou a ela aderir após o depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, a presente Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia após a data de depósito, pelo referido Estado ou organização regional de integração econômica, de seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. 3. Para os fins dos parágrafos 1 e 2, qualquer instrumento depositado por uma organização regional de integração econômica não será considerado adicional àqueles depositados pelos Estados-Membros dessa organização”.



Orgânicos Persistentes, ou seja, é norma de direito internacional. É de se referir que a Constituição Federal do Brasil prevê a existência de Tratados de Direito Internacional e, inclusive, reconhece-os como força constitucional quando versam sobre direitos humanos, estabelecendo, para tanto, alguns requisitos (BRASIL, 1988).

Nessa linha de raciocínio, verificando-se que a Convenção de Estocolmo, pela sua natureza, tem o condão de se amoldar como um Tratado de Direitos Humanos, ela requer respeito aos requisitos essenciais previstos no mencionado Texto Constitucional.

Trabalha-se, para isso, com a teoria de que o Meio Ambiente, por previsão constitucional, reserva-se na condição de um bem essencial a todos e, mais do que isso, um direito de todos e, nessa condição, está dentro da esfera de direitos coletivos. A promulgação da Constituição Democrática de 1988, por meio do seu art. 225, inseriu o Brasil no marco jurídico de um constitucionalismo ecológico e “atribuiu ao direito ao ambiente o status de direito fundamental (formal e material) do indivíduo e da coletividade”, consagrando, ainda, a proteção ao meio ambiente “como um dos objetivos e tarefas mais importantes do Estado de Direito brasileiro, incorporando os valores ecológicos no núcleo axiológico do nosso sistema constitucional” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 29).

Essa preocupação de que as gerações atuais e as futuras possam viver em um ambiente saudável e equilibrado passou a ser matéria central nas discussões jurídicas, despertando uma consciência social em prol da chamada busca do desenvolvimento sustentável. Portanto, a acelerada industrialização e a repercussão das atividades econômicas no meio ambiente estão no auge dos debates internacionais, instigando os países a ponderar a questão do crescimento econômico e do impacto ambiental. A questão posta está entre desenvolvimento econômico e limites suportáveis de degradação ambiental. Nesse sentido, descreve Duarte:

No plano individual, o direito ao desenvolvimento também é garantido, já que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo quando previsto em lei [...] tendo a livre concorrência como um de seus princípios (art. 170, IV). No entanto, a atividade econômica e a liberdade para o exercício do direito ao desenvolvimento não se dão incondicionalmente, mas vinculadas à proteção ambiental (art. 170, VI) e à atividade normativa reguladora do Estado (art. 174, art. 21, IX). Assim, desde a promulgação da Constituição já se acena para o que se denomina de desenvolvimento sustentável (modelo de desenvolvimento equilibrado que compatibiliza o desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico) (DUARTE, 2003, p. 760).

O fato norteador não é, entretanto, a simples preservação ambiental. Note-se, aqui, uma linha de fuga e equacionamento muito tênue, mas de fundamental importância, que é a sustentabilidade. Uma nação regida por uma Constituição Federal estritamente preservacionista das questões ambientais e tolhendo severamente o desenvolvimento econômico teria o condão de conduzir o país à ruína, da mesma forma, se ocorresse o contrário. O problema central da leitura do Estado constitucional ecológico, para Canotilho & Leite, reside na exata compreensão do princípio da sustentabilidade ambiental, que pressupõe evolução justa e duradoura (CANOTILHO, 2004).

Assim sendo, os requisitos para a validade da Convenção de Estocolmo no ordenamento jurídico brasileiro são aqueles descritos no artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição Federal, cumpridos pelo Poder Legislativo por meio do Decreto Legislativo nº 204, de 07 de maio de 2004, e com a promulgação, em 20 de junho de 2005, do Decreto nº 5.472.

Nesse contexto, mister salientar que os Princípios da Precaução e da Prevenção estão no coração da Convenção de Estocolmo e conduzem à necessidade de uma compreensão mais ampla, bem como ao dever dos setores públicos e privados de intervir, mesmo em caso de incerteza científica, tendo presentes as gerações futuras, ou seja, levando em conta, ainda, o Princípio da Equidade Intergeracional (MILARÉ, 2013).

2.3. Princípios da Precaução e da Prevenção na Convenção de Estocolmo e no ordenamento jurídico brasileiro

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, já em seu artigo 1º, traz clara a ideia de que o Princípio da Precaução é o fundamento das preocupações de todos os países



participantes, no intuito de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos poluentes orgânicos persistentes.

Antes de se examinar especificamente os Princípios da Precaução e da Prevenção na Convenção de Estocolmo, busca-se, na sequência, discorrer acerca da importância do estudo dos princípios para a perfeita compreensão do Direito.

Mirra (1996), reafirmando a posição de doutrinadores como Mello (2002, p.230), assevera que “o princípio é uma norma de hierarquia superior às demais regras jurídicas do sistema”, com importância fundamental no Direito Ambiental, uma vez que não há uma normatização única e linear. Para Ávila (2008), os princípios direcionam, no caso concreto, quais os fundamentos jurídicos a serem empregados e, além disso, possibilitam a aplicação adequada das normas jurídicas. Por sua vez, Canotilho (2003) explica que os princípios são como normas jurídicas de aplicação imposta sobre normas jurídicas legisladas e, nesse sentido, compatíveis com vários graus de concretização. São os princípios que permitem exigências de otimização e, justamente nesse contexto, estabelecem permissão jurídica para revisão de valores e interesses coadunados com a ordem dos direitos difusos e coletivos. Em caso de conflitos de princípios, é justamente a natureza jurídica dos princípios que admite a harmonização entre eles.

A importância dos princípios no Direito Ambiental permite verificar que tal ramo é autônomo em relação aos demais ramos do Direito, representando ainda um critério básico, mas de fundamental importância para a perfeita compreensão das normas esparsas dessa disciplina.

Além dos Princípios da Precaução e da Prevenção, sobre os quais versam o presente estudo, não é possível deixar de citar os demais princípios norteadores da questão ambiental, como o Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados, o Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente (esculpido no artigo 225, *caput*, da atual Carta Magna², o Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente (também inserido no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 – e no artigo 17 da Convenção de Estocolmo), o Princípio da participação popular na proteção do meio ambiente, o Princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado, o Princípio da função social e ambiental da propriedade (artigo 5º do Texto Supremo), o Princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais das atividades de qualquer natureza (artigo 224, § 1º, IV, da CF/88), o Princípio da cooperação internacional em matéria ambiental (artigo 21 da Declaração de Estocolmo), entre outros.

Em relação aos Princípios da Prevenção e da Precaução, cumpre destacar diferenças conceituais e doutrinárias. Nessa senda, o Princípio da Precaução refere-se a um perigo “abstrato”, pois ocorre o gerenciamento de riscos não probabilísticos, ou seja, o risco a ser prevenido é potencial. O Princípio da Prevenção, por sua vez, refere-se a um perigo “concreto”, em que ocorre o gerenciamento de riscos probabilísticos, uma vez que o risco, neste caso, pode ser entendido como uma possibilidade quase certa de ocorrência de dano. Segundo Steigleder (2004), o Princípio da Precaução requer cautela diante de perigos que são desconhecidos, mas prováveis, devendo-se aferir a sua correta dimensão para traçar um planejamento ambiental. Já o Princípio da Prevenção trata de riscos que são conhecidos, muitas vezes, apontados por ocasião de Estudo de Impacto Ambiental – EIA, dando ensejo a medidas preventivas destinadas a evitar a produção do dano ou a sua repetição.

Em relação aos aspectos históricos do Princípio da Precaução, data de 1976 o início da preocupação de diversos países com a proteção da Camada de Ozônio, os quais passaram a adotar, isoladamente, medidas de proteção e redução das emissões de substâncias tóxicas, entre elas, o clorofluorcarbono, denominado CFC. A preocupação de cada país, entretanto, somente alcançou a esfera coletiva em março de 1985, quando se realizou o primeiro acordo internacional sobre o assunto, o qual teve a assinatura de 27 países da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio. Naquela oportunidade, foram criados órgãos para viabilizar um acordo de nível internacional, visando

² “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”.



a estabelecer condutas iguais de proteção, o que veio a ocorrer com o Protocolo de Montreal, em 1987 (GOMES, 2002). Nesse Protocolo, as nações acordantes afirmaram o propósito de proteger a camada de ozônio adotando medidas de precaução contra a emissão global de substâncias que possam destruí-la.

A Segunda Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte reconheceu o Princípio da Precaução como princípio autônomo em nível internacional ao conceder legitimidade às medidas adequadas, máxime, à imposição do uso das melhores tecnológicas disponíveis, na ausência de provas científicas que atestem um nexo causal entre emissões de substâncias persistentes, tóxicas e propensas à bioacumulação e aos seus efeitos no oceano (HAMMERSCHMIDT, 2003).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992) no seu Artigo 15, também faz referência expressa ao Princípio da Precaução ao determinar ampla observância pelos Estados. De modo a proteger o meio ambiente, o Princípio da Precaução deve ser amplamente observado pelos Estados de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

O Princípio da Precaução baseia-se em dois pressupostos: a) possibilidade de que a conduta humana cause dano coletivo vinculado a situações catastróficas que podem afetar o conjunto de seres vivos; b) falta de evidência científica (incerteza) a respeito da existência do dano temido. Em síntese, tem por base a incerteza quanto à realidade do dano e à medida do risco ou do dano.

Revela-se, portanto, tal princípio, pela imprecisão, na medida em que, diante da mera suspeita de que a realização ou a produção possa vir a ocasionar um dano ambiental, que sequer poderá ser calculado, seja em tempo ou em magnitude, tampouco verificada a existência de nexo causal, impõe-se a obrigatoriedade de adoção de medidas preventivas. O dano está “in abstracto”. A atitude deve ser antecipatória, também com o objetivo de tornar menos gravoso e oneroso o próprio dano, se vier a acontecer.

Para Setzer e Gouveia (2008), todavia, desconhecendo-se a totalidade dos riscos de um empreendimento ou de uma atividade, não se justifica a sua proibição até que esses riscos se concretizem. A materialização desse princípio concretiza-se na avaliação dos riscos, considerando-se o envolvimento de variáveis, como aspectos sociais, políticos, econômicos e ambientais, prevendo também a administração e a comunicação à sociedade.

O Princípio da Prevenção, por sua vez, tem como pressuposto o reconhecimento de que, havendo agressão ao meio ambiente, a possibilidade de reparação é ínfima ou inexistente. O evento danoso é previsível. O dano é concreto, pois não há retorno para o “status quo ante”, ou, na hipótese excepcional de retorno, o custo para a sociedade é alto, inclusive no que tange aos aspectos financeiros. O nexo de causalidade está devidamente caracterizado. Para Hammerschmidt (2003), pelo Princípio da Prevenção, o perigo deixa de ser potencial, já é certo, têm-se os elementos seguros para afirmar ser a atividade, efetivamente, perigosa; trata-se de algo real e atual.

Milaré (2012) concorda com o jurista espanhol Mateo, quando afirma que o Direito Ambiental tem caráter preventivo, uma vez que a atenção deve ser concedida diante de mero risco, ou seja, anteriormente à concretização do dano, face à quase impossibilidade ou à incerteza da reparação. Nesse aspecto, a Constituição Brasileira assume o Princípio da Prevenção ao exigir o estudo de impactos sobre o meio ambiente em qualquer empreendimento, consoante o teor do disposto no artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV de seu texto³.

Em relação ao Princípio da Precaução, não existe uma disposição explícita, entretanto é possível extrair-se tal princípio do inciso V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, que determina que o poder público e a coletividade têm o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, controlando “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”.

³ “[...]”

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; [...]”.



Portanto, é de se observar que a Carta Magna assume o Princípio da Precaução contra atos que possam gerar riscos à vida humana.

2.4. Aspecto eficaz da Convenção de Estocolmo

Quando se fala de qualquer ato público, é necessário abordar a eficácia desse ato. Trata-se justamente da análise da implantação, da aplicação da norma jurídica, como descreve Silva (2003). Todavia, cumpre fazer uma distinção entre vigência, aplicabilidade e eficácia.

A aplicabilidade da norma jurídica está diretamente vinculada a sua capacidade de produzir efeitos jurídicos. Vigência é a qualidade da norma que a faz existir juridicamente e a torna de observância obrigatória, ou seja, caracteriza o direito que rege, aqui e agora, as relações sociais. A vigência da norma também demarca o tempo de sua validade. A vigência é condição de efetivação da eficácia, ainda que, tratando-se de norma constitucional, dependa de outras normas infraconstitucionais para ser eficaz (SILVA, 2003). Assim, a “A eficácia deriva diretamente dos efeitos da imputação normativa, partindo-se logicamente de uma relação de “dever-ser” (COUTO, 2014, p. 9).

Visando a verificar se a Convenção de Estocolmo – já ratificada pelo Brasil e, portanto, parte do ordenamento jurídico interno – possui aplicação na jurisprudência, servindo como fundamento de *decisum* pelos Tribunais, realizou-se pesquisa pelo termo “*Convenção de Estocolmo*”. Essa pesquisa ocorreu na base de dados dos Tribunais de Justiça dos estados da Região Sul do Brasil (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) e do Tribunal de Justiça de São Paulo. Buscando dados nas bases dos Tribunais Superiores, a pesquisa abarcou o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça.

Entre os resultados alcançados, não se localizaram acórdãos⁴ que tenham fundamentado a decisão na Convenção de Estocolmo. O mesmo resultado foi encontrado no Superior Tribunal de Justiça. Finalmente, realizando a pesquisa na base de dados do Supremo Tribunal Federal, encontrou-se uma decisão proferida no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101/DF, que assim concluiu:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação. [...]Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas

⁴ Decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça dos Estados e pelos Tribunais Superiores.



*constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados.[...] 4. Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. **Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente. ADPF 101 / DF - DISTRITO FEDERAL. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 24/06/2009. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). (Grifou-se)*

Em breve síntese, a decisão fundamenta a proibição de importação de pneus remoldados de países integrantes do MERCOSUL. Compreendeu-se que esses pneus seriam remanufaturados e revendidos. O Supremo Tribunal Federal entendeu por inconstitucional a importação desses produtos, tendo em vista o trabalho ostensivo realizado na assinatura e na ratificação da Convenção de Estocolmo, visando justamente a impedir o uso, a produção e a disseminação de determinados poluentes.

Vale ressaltar que a decisão enfatiza alguns dos Princípios Ambientais mais relevantes, como o do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o da equidade e da responsabilidade intergeracional e o do desenvolvimento sustentável. Ademais, a fundamentação jurídica da Corte Superior estampa a importância do Princípio da Precaução, reconhecendo que foi “acolhido constitucionalmente” e “harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica”.

É possível, assim, considerar que a Convenção de Estocolmo não é apenas legalmente prevista e válida, mas mostra-se eficaz, uma vez que utilizada como fundamento pela mais alta Corte do Brasil.

Entre as razões de decidir, o Supremo Tribunal Federal analisou o crivo econômico de tal medida, que não somente reduziria o lucro de determinada atividade econômica, mas também poderia abalar as relações comerciais com outros países do MERCOSUL e, nessa análise, optou pelo respeito à Convenção.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que a Convenção de Estocolmo, como documento, é um resultado histórico e decorrente do esforço da comunidade internacional, não se podendo atribuir a sua criação a uma nação específica. Justamente por essa característica e, ainda, apresentando-se como Tratado de Direito Internacional é que a sua validade no ordenamento jurídico interno exige o cumprimento de requisitos específicos.

Tais requisitos foram cumpridos pelo ordenamento jurídico brasileiro, pois, além de ter sido assinada a Convenção de Estocolmo, houve a ratificação do documento no Congresso Nacional, tendo sido sancionado pelo então Presidente da República, dando validade jurídica ao texto normativo, que, a partir de então, passou a ter força de norma legal no Direito brasileiro.

O principal embasamento ao referido diploma legal é justamente o Princípio da Precaução, acompanhado do Princípio da Prevenção, os quais, em outras situações, servem também como amparo a determinações judiciais.

Sendo válido o diploma legal estudado, a jurisprudência também o considera eficaz, todavia, consoante verificado neste estudo, há uma baixa aplicabilidade do texto da Convenção nos julgados dos Tribunais de Justiça dos estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, do Paraná e de São Paulo, da mesma forma que no Superior Tribunal de Justiça. Encontrou-se uma decisão que deu



ensajo à sua aplicabilidade, a qual, inclusive, em sede de interpretação, comparou a Convenção com norma constitucional.

Assim sendo, estudaram-se as origens históricas, os requisitos de validade e a eficácia da Convenção de Estocolmo no Brasil, tendo sido confirmadas as hipóteses inicialmente cogitadas no presente trabalho.

4. REFERÊNCIAS

ADLER, E. **Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics**. European Journal of International Relations, v. 3, n. 3, p. 319-363, 1997.

ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BECK, U. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. Traduzido por Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 101/DF**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>>. Acesso em: 19 set. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.472, de 20 de junho de 2005**. Ratifica e promulga a Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes no Brasil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_seguranca/_publicacao/143_publicacao16092009113044.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CANOTILHO, J. J. G. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, H. S.; LEITE, J. R. M.. **Estado de Direito ambiental: Tendências: Aspectos Constitucionais e Diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 03-16.

CANOTILHO, J. J. G.. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

DUARTE, M. C. A proteção dos direitos fundamentais e o meio ambiente. In: **Fórum de Direito Urbano e ambiental**, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, p. 757-763, mar/abr. 2003. Disponível em: <<http://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/123456789/14494?show=full>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

FENSTERSEIFER, T.. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. **International Norm Dynamics and Political Change**. International Organization, v.52, n. 4, 1998, p. 887-917.

FREITAS, C.M., PORTO, M.F.S. e MACHADO, J.M.H. **Acidentes Industriais Ampliados: Desafios e Perspectivas para o Controle e a Prevenção**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

REALIZAÇÃO

CORREALIZAÇÃO

INFORMAÇÕES



FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Código de Conduta Internacional para a Distribuição e o Uso de Pesticidas de 1985**. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/convencao-de-roterda> >. Acesso em: 10 jul. 2016.

GREENPEACE. **Crimes Ambientais Corporativos**. Disponível em: <www.greenpeace.org.br/toxicos/pdf/corporate_crimes.pdf>. Acesso em 08/06/2014.

GOMES, C. A. Dar o duvidoso pelo (in)certo. I Jornada Luso-Brasileira de Direito Ambiental, 1, Lisboa, 2002. In: **Anais...** Lisboa, 2002, p. 280.

HAMMERSCHMIDT, D.. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 31, ano 8, p. 147-60, jul.-set. 2003.

LAPIERRE, D.; MORO, J. **Five Past Midnight in Bhopal**. The Epic Story of The World's Deadliest Industrial Disaster. New York, Warner Books. 2002.

LITFIN, K.T. Environmental Security in the Coming Century. In: PAUL, T. V.; HALL, J. A. (Edit.). **International Order and the Future of World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 373-391. Disponível em: < <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam032/98041843.pdf> >. Acesso em: 10 jul. 2016.

MELLO, C. A. B.. Curso de Direito Administrativo, 14. ed., SP: Malheiros, 2002.

MILARÉ, É. **Direito do Ambiente**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente. **Doutrinas Essenciais de Direito do Trabalho e da Seguridade Social**. v. 3, p.475-494, Set. 2012.

MIRRA, A. L. V. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. n. 2, ano 1, abr/jun. 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Stockholm Convention 2001**. Disponível em: <<http://chm.pops.int/Countries/StatusofRatification/tabid/252/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

_____, PNUMA. **Diretrizes de Londres para a Troca de Informações sobre as Substâncias Químicas no Comércio Internacional de 1987**.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais (ETAI) de 1992**. Disponível em: < <http://www.unece.org/env/teia/about.html> >. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento 1992**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____, PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Global Environmental Outlook 3. Londres: UNEP, 2003. Disponível em: < <http://www.unep.org/geo/geo3/english/pdfs/prelims.pdf> >. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO/92**. Disponível em: <



http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf >. Acesso em: 10 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). 2002. Prevenção de Acidentes Industriais Maiores. **Convenção nº 174 da OIT e Recomendação nº 181**. Disponível em: <<http://www.iob.com.br/wwwgratis/legistrab/trab/artigo1502092149.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. **Convenção sobre a Segurança e Saúde na Construção de 1981**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/conven%C3%A7%C3%A3o-sobre-seguran%C3%A7a-e-sa%C3%BAde-na-constru%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

RUGGIE, J.G. What Makes The World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the social Constructivist Challenge. In: **International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics**. v. 52, n. 4. 1998, pp. 855-885. Disponível em: <<http://www.indiana.edu/~gradipe/docs/ruggie02.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

STEIGLEDER, A. M. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro. 2. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SETZER, J.; GOUVEIA, N. da C.. Princípio da precaução rima com ação. **Revista de Direito Ambiental**, ano 13, n. 49, jan./mar. 2008.

SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOARES, G.F.S. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. Emergência, Obrigações e Responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2003.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu e do Conselho. **Diretiva de Seveso III - Diretiva 2012/18/EU**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:197:0001:0037:PT:PDF>>. Acesso em: 10 jul. 2016.