

Urgência Climática: Desafios da sua Operacionalização Jurídica

Climate Urgency: Challenges Of Its Juridical Operationalisation

Karoline Vitali

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1350-6591>

Resumo

No contexto de explosão de declarações simbólicas de emergência climática, em que se insere a Declaração de Emergência Climática e Ambiental do Parlamento Europeu, pouco ou muito pouco se tem feito para o desencadear de uma ação em resposta à crise ambiental. Nesse sentido, o presente trabalho, essencialmente exploratório e propositivo, busca analisar os desafios da operacionalização jurídica da urgência ambiental, que começam pela natureza jurídica de suas declarações, mergulham em preocupações democráticas e com a proteção dos direitos fundamentais, e estão sempre permeados pela necessidade de ações coordenadas a viabilizar respostas eficazes à emergência ambiental.

Palavras-Chave: Emergência Climática, Políticas Públicas, Ação Climática, Soft Law

Abstract

In the context of the explosion of symbolic declarations of climate emergency, in which the European Parliament's Declaration of Climate and Environmental Emergency is inserted, little or very little has been done to respond to the environmental crisis. In this sense, the present work, essentially exploratory and propositional, analyze the challenges of the juridical operationalization of environmental urgency, which begin with the juridical nature of its declarations, delve into democratic concerns and with the protection of fundamental rights, and are always permeated by the need for coordinated actions to enable effective responses to environmental emergency.

Keywords: Climate Emergency, Public Policies, Climate Action, Soft Law

Introdução

Na seara ambiental, as preocupações com os efeitos antropogênicos no aumento da temperatura média global e as alterações climáticas daí decorrentes já há décadas têm levado à realização de compromissos internacionais e ao empreendimento de ações concretas pelos Estados.

No entanto, a despeito dos compromissos firmados no Acordo de Paris, a ciência tem mostrado que estamos à beira da catástrofe e é preciso agir urgentemente para evitar que essa de fato aconteça⁵⁵. As concentrações de dióxido de carbono na atmosfera já estão acima do nível do seguro e ameaçam profundamente a capacidade do planeta de funcionar de forma estável, colocando em causa a biodiversidade, os ecossistemas e a própria vida humana, não tendo sido as ações tomadas até aqui suficientes para mudar o rumo da crise climática⁵⁶. Afinal, os efeitos nefastos das mudanças no clima refletem-se em outras áreas, como nos ecossistemas, gerando problemas irreversíveis⁵⁷.

Essa circunstância tem levado ao reconhecimento, por Estados, governos locais, atores não governamentais (como universidades) e atores internacionais, de que estamos diante de uma emergência climática através de declarações simbólicas de estado de emergência, reconhecendo que a crise climática que vinha se arrastando há alguns anos chegou a níveis alarmantes e é preciso agir antes que seja tarde demais⁵⁸.

Nesse contexto, e especificamente no âmbito da União Europeia, em novembro de 2019 o Parlamento Europeu declarou emergência climática e ambiental,

⁵⁵ Desde 2018, o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) alertou que a situação do planeta estava pior do que imaginávamos e que em 2017, atingimos o aumento de 1°C em relação aos níveis pré-industriais. Cfr. IPCC, *Global Warming of 1.5°C*, An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Eds. Masson-Delmotte, V, et. al., 2018, disponível em <https://www.ipcc.ch/sr15/>. O relatório *United in Science* assinala a urgente necessidade de tomar medidas concretas para frear as alterações climáticas. Cfr. WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, *United in Science: High-level synthesis report of latest climate science information convened by the Science Advisory Group of the UN Climate Action Summit 2019*, Eds. Jürg LUTERBACHER; Laura PATERSON; Kate SOLAZZO; Sylvie CASTONGUAY, WMO, 2019. Disponível em < https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21523#YDf1DSRKjIV >

⁵⁶ A título exemplificativo, estima-se que um aumento de 2°C na temperatura média do planeta causaria o desaparecimento de grande parte dos corais tropicais, o que além do desequilíbrio do ecossistema, traria grande impacto para a atividade pesqueira ao redor do mundo. A floresta amazônica poderia se tornar em algo como uma savana em razão de um aumento de 4°C na temperatura média, ou com o aumento do desmatamento. Cfr. VINKE K, GABRYSCH S, PAOLETTI E, ROCKSTRÖM J, SCHELLNHUBER HJ, «Corona and the climate: a comparison of two emergencies» in *Global Sustainability* 3, e. 25, 2020, p. 2. <https://doi.org/10.1017/sus.2020.20>

⁵⁷ ZAMBRANO GONZÁLEZ, Karla, «The European Union Facing the Climate Emergency», in *Anuario Español de Derecho Internacional*, v. 36, 2020, pp. 429-450

⁵⁸ Uma interessante linha do tempo acerca dos movimentos realizados com o fim de mobilizar ações para enfrentar a crise climática sob o paradigma e no ritmo da emergência, bem como das declarações de emergência posteriormente realizadas está disponível em <<https://www.cedamia.org/ced-timeline/>>. Último acesso em 11 de fevereiro de 2021.

através da Resolução 2019/2930(RSP), que foi além do reconhecimento de uma situação de emergência climática e do compromisso de agir com urgência, destacando ser “fundamental tomar medidas imediatas e ambiciosas para limitar o aquecimento global a 1,5°C e evitar uma perda maciça de biodiversidade” e instando a “*Comissão, os Estados-Membros e todos os intervenientes a nível mundial a tomarem urgentemente as medidas concretas necessárias para combater e conter esta ameaça, antes que seja demasiado tarde*”⁵⁹.

No entanto, apesar dos movimentos no sentido de declarar emergência climática, pouco ou muito pouco se tem feito para atender ao reconhecimento da necessidade de agir com urgência.

Com efeito, o avolumar das crises nos faz *pensar o direito num tempo de perplexidade*⁶⁰, adotando aqui este último termo com o semelhante eufemismo de Castanheira Neves, referindo-nos a pensar como o direito pode dar respostas em tempos e situações “de catástrofes”. Nesse sentido, o presente trabalho assume um cunho essencialmente exploratório e propositivo⁶¹, buscando analisar os desafios da operacionalização jurídica da urgência ambiental, nomeadamente aqueles ligados à utilização de instrumentos de *soft law*, à dificuldade de coordenação entre as instâncias decisórias e a própria dificuldade de dar respostas adequadas, que simultaneamente sejam capazes de assegurar os valores do Estado de Direito, a proteção adequada dos direitos fundamentais e do ambiente e harmonizar os diferentes interesses em pauta - aspectos preocupantes em tempos de crise e que foram, inclusive, destacados na citada Resolução do Parlamento Europeu.

1. Urgência e Emergência Ambiental: Linhas Caracterizadoras

1.1 A “Emergência das Emergências”

A *emergência das emergências* – como é designada a presente emergência climática por representar uma grave ameaça à própria existência humana⁶² – apresenta algumas particularidades. Desde logo, não se apresenta como uma emergência aguda, em que os danos prováveis estão muito próximos de acontecer e em que uma resposta pontual ou limitada a um curto intervalo temporal já se afiguraria ade-

⁵⁹ Resolução do Parlamento Europeu sobre a emergência climática e ambiental (2019/2930(RSP)), de 27 de novembro de 2019. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2019-0209_PT.html#_ftn1>

⁶⁰ Trata-se de um apelo ao título do texto de Castanheira Neves. Cfr. CASTANHEIRA NEVES, António, «Pensar o Direito num Tempo de Perplexidade», in *Liber Amicorum de José de Souza e Brito: estudos de direito e filosofia*. João Lopes ALVES [et. al.] (org), 2009, pp. 3-28.

⁶¹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva, (Re) *pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática*. 5ª edição. Almedina Brasil, São Paulo, 2020, p. 85.

⁶² CHEVALIER, Cédric/MOTTE, Thibault, *Déclarons L'État d'Urgence Écologique*, Éditions Luc Pire, Waterloo, 2020, Versão Kobo E-book. 2. Une Politique de l'Urgence pour atterrir sur notre planète.

quada. Ao contrário, seus traços se aproximam de uma *emergência crônica* – mas, esperamos, reversível – em que o estado crítico se prolonga no tempo e, portando, exige respostas que também se estendem temporalmente.

Essas, por sua vez, demandam mudanças profundas no mundo tal como o conhecemos, que vão desde transições significativas no modo como a energia é hoje produzida, do paradigma da utilização de fontes fósseis de energia para a ainda desafiadora *energia limpa*, passando por mudanças na forma como a economia é pensada e se desenvolve⁶³ – envolvendo profundas alterações no *design* dos bens de consumo e da forma de se relacionar com eles⁶⁴ –, até a forma como as empresas exercem suas atividades econômicas e os consumidores, suas escolhas. Note-se, ainda, como exemplo de respostas que se prolongam no tempo, os objetivos fixados a longos prazos em resposta à crise climática, como a meta da União Europeia da neutralidade carbônica em 2050.

Nessa linha, a emergência climática e ambiental apresenta-se também como uma *emergência global*, pois não se limita a um Estado ou região do globo, exigindo uma ação coordenada e uniforme, segundo o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, de todos os países⁶⁵.

Ainda, apesar de ter seu cerne em questões ambientais, a *emergência das emergências* também apresenta importantes dimensões econômicas, sociais e políticas⁶⁶, demandando ações sustentáveis em todos esses aspectos.

A dimensão econômica leva em conta os próprios impactos econômicos das decisões e das transições que se afiguram necessárias – desde logo, a transição para uma economia descarbonizada e circular, por exemplo – destacando a importância da sustentabilidade econômico-financeira das decisões e medidas empreendidas em resposta à emergência. Além disso, os fatores econômicos apresentam-se aqui como um dificultador ou um facilitador para a concretização das mudanças necessárias no contexto de emergência climática, como ocorre com a transição

⁶³ Essa alteração na forma como a economia é pensada e se desenvolve é proposta justamente pela economia circular, com a mudança de um paradigma linear para um paradigma circular, em que o que antes era visto como resíduo, agora é submetido a processos de valorização e alimenta novamente a economia. Com isso, busca-se reduzir a quantidade de resíduos e seu impacto no ambiente. No entanto, o novo paradigma da economia circular exige alterações na forma de conceber os produtos e, inclusive, de consumi-los.

⁶⁴ Referimo-nos, aqui, especificamente à mudança de paradigma proposta pela economia circular, da propriedade para a posse, em que as empresas deixam de fornecer produtos para fornecer serviços, e os consumidores passam usufruir de determinados bens – como transportes e até mesmo máquinas de lavar – não a partir de sua propriedade sobre eles, mas segundo uma lógica *peer-to-peer*.

⁶⁵ Afinal a própria poluição e os danos ambientais não respeitam fronteiras. No que tange ao princípio da responsabilidade comum mas diferenciada enuncia que cada Estado deve se esforçar, no limite de suas responsabilidades e na medida de sua capacidade para fazer algo, considerando que mesmo os menores esforços para a redução dos impactos ambientais, como a própria redução de emissões, podem contribuir para a melhora do clima. Nesse sentido, Cfr. ARAGÃO, Alexandra, «O abc da justiciabilidade do dever de prevenir as alterações climáticas. Início do fim da responsabilidade coletiva?», in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n. 1, 2015, p. 122.

⁶⁶ CHEVALIER, Cédric; MOTTE, Thibault, *Déclarons L'État d'Urgence Écologique*, Éditions Luc Pire, Waterloo, 2020, Versão Kobo E-book. 2. Une Politique de l'Urgence pour atterir sur notre planète.

energética, cujos custos podem atuar como um *desincentivo* aos investimentos em energias renováveis⁶⁷.

Por sua vez, a dimensão social traz importantes questões ao nível do acesso a recursos e bens naturais, ao modo de vida e a sustentabilidade de sociedades que se estruturaram e se sustentam à volta de energias fósseis⁶⁸, bem como questões de justiça *intra* e *intergeracional* - haja vista os sacrifícios impostos, no tempo presente, a determinadas sociedades enquanto outras nações do globo continuam poluindo de forma desenfreada, bem como os sacrifícios colocados à presente geração por danos cuja concretização provável afetará gerações futuras. Aqui, vislumbra-se também a questão dos refugiados climáticos. Ainda, a dimensão social engloba a necessária cooperação dos cidadãos e as mudanças de comportamento da sociedade como um elemento essencial para conter as alterações climática e evitar seus danos.

Já a dimensão política refere-se à incerteza de *quem* deve dar as respostas adequadas e como elas se articulam entre os níveis de ação (global, regional, estadual e local). Além disso, diz respeito também às escolhas políticas - mas que cada vez mais deixam de assumir um carácter unicamente político, buscando se abrir para os contributos da ciência haja vista a essencialidade dessa para a realização de juízos de prognose – como formas de responder à presente emergência.

Nesse ponto, é essencial destacar que a *emergência das emergências* possui também uma dimensão jurídica. Afinal, é o Direito que deve regular e informar a própria ação pública nas respostas à emergência ambiental e é no Direito que as respostas políticas, que também devem ser jurídicas, devem encontrar o fundamento de validade do seu conteúdo bem como das dinâmicas de sua concretização.

No essencial, o que o desafio colocado pelo *paradigma* da emergência na seara ambiental traz de novo consiste não em realizar transformações repentinas, mas em empreender medidas mais enérgicas e estabelecer fronteiras mais ambiciosas para o exercício de atividades potencialmente arriscadas, do ponto de vista ambiental, isso é, cujos efeitos podem desencadear danos e catástrofes ambientais.

⁶⁷ Um exemplo recentíssimo pode ser extraído da recente crise sanitária que enfrentamos: a paralisação das atividades da indústria em razão das medidas de lockdown (que, vale frisar, não tinham um finalidades ambientais ou econômicas) propiciou impressionantes melhoras no clima, visíveis a olho nu, mas ainda insuficientes perante as alterações climáticas e, ainda, são dificilmente defensáveis com o escopo de melhorar o clima, diante de sua insustentabilidade econômica. No entanto, o mesmo contexto levou à queda dos preços do petróleo, colocando em causa os investimentos nas energias renováveis e a necessária transição energética, tendo em vista os custos que apresenta.

⁶⁸ A esse respeito, é imprescindível mencionar o Mecanismo para uma Transição Justa, do Pacto Ecológico Europeu, que tem como um de seus pilares o fundo para uma transição justa, adotado com vistas a mitigar os impactos sociais e econômicos da transição para a neutralidade climática. Disponível em <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_en>, último acesso em 25 de fevereiro de 2021.

1.2 As Respostas Urgentes

Com efeito, a essência de uma *emergência* refere-se à existência de uma situação crítica, ao reconhecimento de um acontecimento perigoso que demanda respostas *urgentes*⁶⁹. A urgência, por sua vez, tem como elemento caracterizador o fator *tempo*⁷⁰, conexionado seja com uma situação de perigo ou de ameaça a bens cuja proteção é desejada, ou com uma situação que demanda a ação para tutelar um bem ou um interesse visto como prioritário.

Assim, apesar do termo *urgência* ser utilizado, por vezes, como sinônimo de emergência, com ela não se confunde. Como mencionamos, a essência de uma *emergência* refere-se ao reconhecimento de uma situação fática de níveis alarmantes, que demanda uma resposta, uma ação rápida com vistas a evitar ou mitigar a ocorrência de danos. Em outro giro, o cerne de uma urgência está na necessidade de agir rapidamente em razão dessa reconhecida situação crítica e, portanto, na ação necessária em resposta à emergência: sua tônica está, portanto, na necessidade de agir rapidamente para evitar sua ocorrência ou o agravamento da situação fática colocada, caracterizada por uma crise⁷¹ ou, ainda, por uma *emergência*.

Nesse sentido, na tentativa de identificar que respostas inadiáveis são requeridas, faz-se necessário tentar identificar modalidade de ação ou de resposta rápida é exigida a partir das circunstâncias fáticas – ou da situação de emergência - concretamente colocada, nada obstante as fronteiras aqui parecerem ofuscadas.

Como salientamos alhures, a emergência ambiental difere de outras situações paradigmáticas que exigem uma atuação urgente, tais como catástrofes ambientais ou mesmo a crise sanitária causada pela Covid-19, na medida em que não se refere propriamente à necessidade de agir agora para mitigar ou reparar os danos de acidentes graves ou os efeitos de catástrofes já deflagradas, mas busca sobretudo prevenir ou evitar riscos comprovados ou, ainda, que se apresentem como riscos hipotéticos ou potenciais da ocorrência de eventos catastróficos.

⁶⁹ Note, a esse respeito, a definição dada pelo Dicionário Michaelis, que conceitua *emergência* como “situação crítica e imprevista, que demanda ação imediata”. Acesso em 28 de dezembro de 2020, disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=emerg%C3%Aancia+>>. Aqui, vale esclarecer que ao longo do trabalho preferimos usar o termo *urgência* não por excluir o conceito e as situações de *emergência* – mesmo porque elas inexoravelmente demandam ações urgentes -, mas pelo fato da nossa análise centrar-se mais na rápida ação pública que é requerida pelas situações críticas, do que propriamente nessas últimas.

⁷⁰ FREITAS DO AMARAL, Diogo/GARCIA, Maria da Glória Dias, «O estado de necessidade em direito administrativo», in *Revista da Ordem dos Advogados*, 59, 1999, p. 492.

⁷¹ Afinal, uma situação de urgência pressupõe a existência de uma crise. Não é difícil chegar também a essa conclusão quando percorremos outros ramos da sociedade que, quando em crise, demandam uma urgência de ação e, sobretudo, uma urgência de respostas do Direito. Assim, por exemplo, no âmbito econômico Suzana Tavares da Silva refere-se à necessidade de ação rápida no contexto de crise econômico-financeira, a fundamentar o estado de emergência econômico-financeiro (cfr. TAVARES DA SILVA, Suzana, «Sustentabilidade e Solidariedade em Tempos de Crise», *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, José CASALTA NABAIS; Suzana TAVARES DA SILVA (Coord.), Almedina: Coimbra, 2011, p. 68.

Com isso, pode-se dizer que a emergência ecológica que hoje enfrentamos traz uma *urgência de ação proativa* que visa antecipar-se à concretização dos riscos com o escopo de evitar ou limitar a ocorrência de danos, e se difere da *urgência reativa*, a qual busca já reagir à ocorrência desses.

A urgência proativa, ou urgência de ação proativa refere-se à necessidade de empreender uma ação antecipatória, buscando agir sobre a situação potencialmente causadora de dano antes que esse se deflagre. Cuida-se de uma ação pautada na ideia de prudência¹ e que, portanto, convoca uma ação pautada nos dois princípios mobilizadores dessa ideia na busca de decisões sustentáveis, qual seja, o princípio da precaução ou no princípio da prevenção. Com efeito, é justamente nos meios de atuação *prudencial* que se situam instrumentos privilegiados de defesa do ambiente², tais como as avaliações de impacto ambiental, avaliação ambiental estratégica, planos, licenças, atos de afetação ou medidas de polícia.

Aqui, deve-se destacar que referir à urgência proativa como uma urgência que pode ser precaucional ou preventiva, não significa assumir a posição de parte da doutrina, em Portugal assumida por Carla Amado Gomes³, que alude à expansão da prevenção, de modo a antecipar sua aplicação e fazer caber aqui uma atuação que seria própria da precaução, mas sob a égide do princípio da prevenção. Ao contrário - e levando em consideração que a autonomização do princípio da precaução em relação ao princípio da prevenção continua a fazer sentido e a ser necessária, inclusive no plano prático, em que convoca uma atuação diferenciada, com especial destaque para os atos provisórios e para a inversão do ônus da prova – significa apenas reconhecer que ambos são ramificações distintas da ideia de prudência, funcionando também como distintas fontes de validade de atuação em contextos cujos graus de incerteza são, também, distintos.

Dessa forma, as respostas inadiáveis, não obstante estejam alicerçadas na ideia de prudência, assumirão contornos e conteúdo distintos consoante o *grau de incerteza* que estiver em causa.

Nesse contexto, Alexandra Aragão, compreende a incerteza como a “*condição em que os resultados possíveis são claros (os graus de danos ou de benefícios) mas as probabilidades são difíceis de quantificar*”⁴. Em outro giro, o risco refere-se

¹ Nesse sentido, DUPUY, Jean-Pierre, *O Tempo das Catástrofes: quando o impossível é uma certeza*, tradução de Lília Ledon da Silva, É Realizações Editora, São Paulo, 2011, p. 99 e ss.

² URBANO CALVÃO, Filipa, «As actuações administrativas no direito do ambiente», in: *Direito e Justiça*, v. XIV, Tomo 3, 2000, p. 124 e ss.

³ AMADO GOMES, Carla, *Introdução ao Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2017, p. 131 e ss.

⁴ ARAGÃO, Alexandra, «Princípio da Precaução: manual de instruções», in *Revista do Centro de Estudos em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, ano 11, nº 2, 2008, p. 35.

à situação em que é possível determinar com as possibilidades e a probabilidade relativa de sua verificação a partir do conhecimento científico já existente.⁵

Assim, havendo incerteza quanto aos *novos riscos* – que caracterizam-se por sua dimensão em larga escala (riscos globais), seu crescimento lento mas exponencial (riscos retardados) e por suas consequências duradouras (riscos irreversíveis) – nomeadamente quanto *risco do risco*⁶, à própria probabilidade da existência, da causa e do conteúdo dos novos riscos⁷, tem lugar uma ação precaucional.

Aqui, o princípio da precaução atua como uma espécie de *filtro normativo*⁸ que, identificando situações riscos graves ou de incertezas significativas⁹ quanto aos novos riscos – que podem envolver, por exemplo, o uso de uma nova tecnologia ou de determinada substância – convoca o poder público a agir ao invés de permanecer na inércia em situações de *incerteza científica* à espera de certezas concretas ou de catástrofes, adotando medidas aptas a minimizar ou a dissuadir o risco de dano e, assim, para prevenir situações ambientais irreversíveis¹⁰, como a extinção de espécies da fauna e da flora, além da degradação de ecossistemas inteiros. Impede, assim, que a falta de certezas científicas concretas quanto a novas técnicas, produtos ou tecnologias deixe, por um lado, o poder público de mãos atadas e, por outro, evita que a própria falta de certezas seja um óbice ao desenvolvimento científico-tecnológico.

No âmbito da ação precaucional tem, assim, especial relevo a *inversão do ônus da prova* que imputa ao poluidor os custos da precaução, transferindo para esse – e não para o legislador ou para o potencial poluído – o ônus de demonstrar a inocuidade da técnica, isto é, de que essa não causará acidentes ambientais ou de que estão a ser tomadas medidas preventivas eficazes nesse sentido¹¹.

Assim, além de buscar reduzir ao máximo a poluição e os danos ambientais utilizando as melhores técnicas disponíveis, o princípio da precaução também tem o mérito de, através da inversão do ônus da prova, incentivar a produção de conhecimento sobre

⁵ ARAGÃO, Alexandra, «Princípio da Precaução: manual...», p. 35.

⁶ Corresponde à expressão utilizada por Jean-Pierre Dupuy para ilustrar o momento ou à fase da incerteza em que o princípio da precaução é mobilizado. Cfr. DUPUY, Jean-Pierre, *O Tempo das Catástrofes...*, p. 131.

⁷ Referem-se às incertezas quanto ao *quê*, ao *porquê* e ao *se*. Cfr. ARAGÃO, Alexandra, «Princípio da Precaução...», p. 33.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, *Princípios do Direito Ambiental*, p. 215.

⁹ ARAGÃO, Alexandra, *Aplicação Nacional do Princípio da Precaução*, in *Colóquios 2011-2012*, Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal, 2013, p. 164.

¹⁰ Essa corresponde à definição que parte da doutrina classifica como *versão forte* do princípio da precaução. Cass Sunstein e Carla Amado Gomes referem-se, ainda, à uma versão fraca, no âmbito da qual a falta de certezas científicas quanto aos efeitos de determinado comportamento conduz à proibição desse. Essa última autora acrescenta, ainda, uma versão *média*, que acrescenta à versão forte uma análise de *custo-benefício* das medidas, moderando-a. Cfr. SUNSTEIN, Cass, *How Change Happens*, The MIT Press, Cambridge, 2019, p. 201 e ss; AMADO GOMES, Carla, *Introdução ao Direito do Ambiente...*, p. 132.

¹¹ ARAGÃO, Alexandra, *O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente*, Antonio Herman BENJAMIN, José Rubens Morato LEITE (coord. da série), Inst. O Direito por um Planeta Verde, São Paulo, 2014, p. 65.

o risco e permitir, em seguida, ações numa zona mais iluminada pela ciência, seja para afastar a hipótese de riscos e liberar a atividade, seja para dar origem a uma ação preventiva diante da possibilidade de estabelecer claramente o nexo causal entre um comportamento e possíveis danos ambientais.

Assim, tendo em vista a própria ausência de certezas científicas quanto à existência do risco, as medidas precaucionais revestem-se de *provisoriedade*¹² - que aqui justifica-se sobretudo pelo contexto de incerteza e complexidade da situação¹³. No entanto, após a produção de conhecimento sobre a matéria, as eventuais medidas concretamente aplicadas – que assumem um cunho essencialmente processual, estabelecendo minuciosamente regras rigorosas quanto a procedimentos de monitorização a ser seguidos, ou de informações a ser prestadas, com vistas a evitar falhas que possam acarretar acidentes e danos ambientais¹⁴, poderão ser descontinuadas ou flexibilizadas, ou mesmo resultar na não aplicação de medidas, caso fique demonstrada a segurança das substância, técnicas ou tecnologias cujos riscos incertos se buscou evitar.

A despeito das críticas recebidas pelo princípio da precaução, como um *princípio paralisante* por não oferecer soluções para a adoção de medidas concretas e adequadas¹⁵, esse se revela exatamente o contrário¹⁶. Como uma ação que visa promover uma proteção adequada quanto aos riscos deve, portanto, ser inervada pelos princípios da governância¹⁷, bem como pelo princípio da proporcionalidade que, a partir do modelo procedimental e instrumental que enuncia, confere legitimidade às medidas concretamente tomadas¹⁸.

¹² Como esclarece Filipa Urbano Calvão, está em causa a força do caso decidido material, que traz a ideia de autovinculação material da administração. O ato provisório não possui força de caso decidido, uma vez que, em face da provisoriedade, “o órgão administrativo que praticou esses atos não fica adstrito à conservação do conteúdo dos mesmos”. Cfr. URBANO CALVÃO, Filipa, *Os Actos Precários e os Actos Provisórios no Direito Administrativo*, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1998, p. 43-44.

¹³ URBANO CALVÃO, Filipa, «As actuações administrativas...», p. 137 e ss.

¹⁴ ARAGÃO, Alexandra, *O princípio do poluidor pagador...*, p. 153.

¹⁵ SUNSTEIN, Cass, *How Change Happens*, p. 201 e ss.

¹⁶ Nesse sentido, Alexandra Aragão destaca acertadamente destaca que a aplicação do princípio da precaução permite atenuar a insegurança jurídica na gestão dos riscos, na medida em que a avaliação científica do risco deve orientar o decisor antes da adoção de medidas precaucional, mas também após, tendo em vista a provisoriedade das medidas e a necessidade de revisão periódica das mesmas. Ainda, não trava o progresso, uma vez que convoca a ação adequada diante das vantagens e inconvenientes do risco em causa, não implicando, portanto, apenas em medidas negativas, de proibição, mas também em decisões de conteúdo positivo. Por fim, cuida-se de um princípio que almeja um nível elevado de proteção aos riscos (e não a utopia do *risco zero*), mas cuja análise de *custo-benefício* enfrenta algumas dificuldades na quantificação dos benefícios, que muitas vezes são perceptíveis apenas no futuro, a custos imediatos. Cfr. ARAGÃO, Alexandra, *Aplicação Nacional do Princípio...*, p. 23 e ss.

¹⁷ ARAGÃO, Alexandra, «Princípio da Precaução: manual...», p. 37 e ss.

¹⁸ LOPES, Dulce, «O papel do princípio da proporcionalidade num cenário de Direito Administrativo de necessidade e de excepção», in *Direito Administrativo de Necessidade e de Excepção*, Coord. Carla AMADO GOMES e Ricardo PEDRO, AAFDL, Lisboa, 2020, p. 174.

Em outro giro, quando a necessidade e encetar uma ação proativa urgente estiver diante de uma prática ou um comportamento cujos efeitos prováveis já são suficientemente conhecidos¹⁹, possibilitando o estabelecimento de nexo de causalidade entre as condutas e seus efeitos lesivos ou potencialmente catastróficos para o ambiente, a urgência será de uma ação proativa preventiva.

Com efeito, o concreto conhecimento científico dos riscos trazidos por determinada atividade permite que as ações sejam levadas a cabo com vistas a *antecipar a ocorrência do dano ambiental na sua origem*²⁰, de forma a buscar evitar a sua ocorrência. Deve-se destacar que a despeito do conhecimento dos riscos, seus efeitos, e do empreendimento de medidas concretas com vistas a mudar o rumo das coisas caso nenhuma ação fosse levada a cabo, nem sempre a ação preventiva é capaz de evitar as lesões em sua totalidade.

A ação preventiva busca aferir, já, quais e em que medida possíveis danos aos bens de fruição coletiva seriam toleráveis²¹ e, assim, estabelecer medidas para minimizar os possíveis danos, recorrendo também à utilização das melhores técnicas disponíveis²². Note-se que a ação aqui destina-se, de forma direta e imediata, evitar a ocorrência de um dano certo, enquanto a ação proativa precaucional, quando há incerteza sobre a existência ou o grau do risco, é multidirecionada: busca promover a ação prudencial e sustentável no contexto de incerteza legítima, a produção de conhecimento sobre o risco, bem como a realização da justiça intra e intergeracional²³.

As medidas preventivas já não possuem, via de regra, um caráter transitório ou provisório, mas são cobertas com a força do caso decidido, assumindo uma *pretensão de permanência*, e atribuindo ao poluidor ou ao agente que leva a cabo a atividade de risco, o ônus de arcar com os “*custos das medidas necessárias para se conformar com os padrões de qualidade do ambiente vigentes, em função da actividade que desenvolve e da poluição que gera*”²⁴.

Em todo caso, uma das fontes dos desafios a serem enfrentados no âmbito da emergência ambiental reside justamente no distanciamento das ameaças de danos e catástrofes que, como destaca Cass Sunstein²⁵, acaba por influenciar a forma como esses riscos e incertezas são apreendidos, bem como a própria percepção da necessidade de agir *sem*

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, *Princípios do Direito Ambiental*, 2. ed., Saraiva, São Paulo, 2017, p. 210.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, *Princípios do Direito Ambiental*, p. 209.

²¹ O que conduz à necessidade de, na harmonização dos direitos e interesses legalmente protegidos, bem como dos bens jurídicos em causa, tomar em consideração todos os interesses relevantes. Nesse sentido, AMADO GOMES, Carla, *Introdução ao Direito do Ambiente...*, p. 132.

²² AMADO GOMES, Carla, *Introdução ao Direito do Ambiente...*, p. 131.

²³ Nesse sentido, ARAGÃO, Alexandra, *Aplicação Nacional do Princípio...*, p. 13, e «Princípio da Precaução: manual...», p. 16.

²⁴ ARAGÃO, Alexandra, *O princípio do poluidor pagador...*, p. 156.

²⁵ SUNSTEIN, Cass R., *How Change Happens*, p. 209.

demora e a disposição (dos poderes públicos, dos cidadãos e dos operadores econômicos) para aceitar os concretos sacrifícios e limitações eventualmente impostos.

2. Políticas Públicas como Vias de Operacionalização Jurídica das Respostas

A emergência climática, como uma situação crítica de caráter *transtemporal*, *transgeracional*, *transversal* a diversos setores e *global*, a demandar mudanças profundas, estruturais e duradouras na sociedade e a realização de ações que se revelam como *planos de ações* para atingir metas a logo prazo, sinaliza já que apesar de classificar-se como uma grave *emergência* a demandar ações imediatas, as vias de respostas aqui passam pela elaboração de políticas públicas – e mudanças das já existentes, com vistas a empreender ações para evitar as catástrofes ambientais.

Falar em *política pública* significa referir-se a uma forma de governar sociedades complexas²⁶ e gerir suas demandas através de uma ação que visa dar-lhe, também, direção. Cuida-se, por conseguinte, de um modo de responder às necessidades da sociedade através de uma ação pública que vai sendo construída a várias mãos, de forma orgânico-funcionalmente racionalizada, orientada e coordenada, movida por objetivos a atingir no âmbito de um *quadro de ação*²⁷, que vai sendo pouco a pouco preenchido a partir da movimentação de rede de atores - que já não se limita às fronteiras do Estado, mas cada vez mais se internacionaliza e globaliza -, a partir de uma racionalidade estratégica e normativa²⁸, com vistas a alcançar objetivos previamente definidos. No entanto, esses já não se limitam àqueles estabelecidos no âmbito de uma *constituição dirigente*, mas são hoje e cada vez mais definidos no âmbito internacional e de forma reflexiva, a incorporar os contributos dos diferentes atores.

Mas falar em políticas públicas é, antes e sobretudo, falar em Direito e, de modo mais específico, na normatividade que impulsiona a criação e a mudança de políticas públicas – pautada na realização do *interesse público*²⁹ -, nos princípios e nas normas que estabelecem as diferentes funções e competências dos entes públicos na construção e densificação das *policies*, assim como nos limites que balizam o conteúdo das próprias decisões, que já não se encontram apenas na lei, mas estão antes e para além da própria Constituição.

²⁶ Referindo-se à *policy* como forma de governar sociedades complexas, Cfr. MULLER, Pierre, *Les Politiques Publiques*, 12ª ed., Presses Universitaires de France, Paris, 2018.

²⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari, *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, Saraiva, São Paulo, 2013, formato e-book.

²⁸ MONIZ, Ana Raquel, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 123 e ss.

²⁹ Nessa linha, cabe trazer os ensinamentos de Ana Raquel Moniz, aduzindo que a ação pública está subordinada ao interesse público, compreendido a partir de uma perspectiva normativa. (cfr. MONIZ, Ana Raquel, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 56 e ss).

Contudo, essas constatações não reduzem os possíveis níveis de complexidade. Isso porque as incertezas trazidas pela emergência ambiental que se busca responder têm aqui um *encontro nebuloso* com as incertezas trazidas pela crise que vivencia a própria ação pública e o Estado³⁰.

Desde logo, a incerteza política, intrinsecamente relacionada com a crise do Estado³¹, em que esse, em razão de sua inserção num ambiente de governança global - onde o poder é exercido em rede, ao lado de outros Estados e atores não governamentais - se vê num fenômeno de *salamização* interna e externa³², que conhece orientações verticais e horizontais (haja vista a coexistência de diversos polos de poder, caracterizando uma *refeudalização*³³ ou um sistema *neomedieval* do poder, como referido por Sabino Cassese³⁴). Ainda, a ação pública hodierna se movimenta em torno da *ameaça do risco*, “*pressupondo uma cooperação transfronteiriça dirigida a evitar catástrofes e criando uma cultura cívica de responsabilidade que ultrapassa fronteiras e opostos*”³⁵, direcionando exigências distintas às diferentes instâncias decisórias para dar respostas concretas e eficazes – sobretudo na seara ambiental, em que as fronteiras acabam por ser permeadas forçosamente por fenômenos como a poluição, e em que os riscos assumem uma face pulsante. A essa incerteza política, soma-se a incerteza normativa, relacionada com a crise de direção do direito³⁶ e a proliferação de instrumentos de *soft law*, que encontram terreno fértil nas políticas desenhadas no nível internacional.

Com efeito, o próprio contexto hodierno faz com que as soluções adotadas com a finalidade de harmonizar os diferentes interesses em causa sejam também elas complexas, e convoquem os poderes públicos a exercer um *poder de pilotagem*³⁷, que a partir da *governância*, busca incorporar os contributos da ciência e dos

³⁰ As incertezas que elencamos a seguir foram abordadas e encontram maiores desenvolvimentos na obra de MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 17 e ss. Com efeito, poderíamos aqui elencar as diversas facetas dessas incertezas, elencadas por Ana Raquel Moniz, uma vez que cada uma delas reflete-se nas ações para evitar ou mitigar os danos da crise ambiental e a desafia sob ângulos distintos. No entanto, em razão do espaço disponível para realizar o nosso estudo, optamos por abordar aquelas que se relacionam de forma mais direta com os desafios que nos propusemos a tratar.

³¹ Cfr. TAVARES DA SILVA, Suzana, *Um novo Direito Administrativo?*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p. 11.

³² Na designação utilizada por Casalta Nabais, Cfr., NABAIS, José Casalta, «A Autonomia Financeira das Autarquias Locais», in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº LXXXII, 2006, p. 57 e ss.

³³ No termo utilizado por Maria da Glória Dias Garcia, Cfr. *O Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009.

³⁴ CASSESE, Sabino, *Chi Governa il Mondo?*, Il Mulino, Bologna, 2013.

³⁵ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 23.

³⁶ Sobre a crise de direção do direito, CANOTILHO, José Joaquim Gomes, “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, p. 183 e ss.

³⁷ GARCIA, Maria da Glória Dias, *Direito das Políticas...*, p. 155.

diversos atores em causa, bem como levar a cabo atuações *soft* e negociadas, mas de forma a conduzir a articulação e harmonização dos múltiplos interesses na direção dos objetivos pretendidos e previamente estabelecidos.

Aqui tem especial relevo o Direito das Políticas Públicas³⁸, um novo paradigma quanto às formas de soluções jurídicas nas *policies* que traz a própria recompreensão da face jurídica das políticas públicas, vislumbrando nela um direito flexível, encontrado tanto na abertura e imprecisão que são próprias dos princípios, mas também na previsão detalhada de critérios de atuação em situações distintas, de modo a permitir a adaptabilidade da atuação pública³⁹. Como *eixo* dessa operacionalização jurídica, o Direito das Políticas Públicas valoriza atuações cooperadas e reflexivas, contribuindo também para a agilidade do processo decisório.

É necessário, então, compreender as exigências colocadas pela situação de emergência ambiental à ação pública e, sobretudo, perceber quais são os efeitos jurídicos de uma urgência que, para além de se qualificar como *fática* tendo em vista a própria natureza das situações que qualifica, é também – e cada vez mais – jurídica.

3. Os Desafios de uma Operacionalização Multinível

O ambiente constitui hoje uma das matérias que compõe um *interesse público global*, o que faz com que o Direito do Ambiente assuma ele próprio um caráter transnacional⁴⁰ a mobilizar também a elaboração de políticas públicas transnacionais, diante do reconhecimento de que a proteção do ambiente demanda uma atuação conjugada e coordenada entre os Estados. Assim, faz-se necessário definir os objetivos a nível transnacional para problemas que se revelam, também eles, transfronteiriços. No entanto, a execução acaba por ficar a cargo, na maior parte das vezes, da administração pública

³⁸ Cfr. MORAND, Charles-Albert, *Le Droit Néo-Moderne des Politiques Publiques*, LGDJ, Paris, 1999, p. 13 e ss. e GARCIA, Maria da Glória Dias, *Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 13 e ss.

³⁹ MORAND, Charles-Albert, *op. cit.*, p. 196.

⁴⁰ Acentuando o caráter transnacional do Direito do Ambiente e de seus instrumentos, TAVARES DA SILVA, Suzana, «Sustentabilidade energética: entre os direitos subjectivos e a juridicização das políticas públicas», Comunicação apresentada nas IV Jornadas do Ambiente, Energias e Alterações Climáticas, que tiveram lugar em Aveiro, no dia 28 de Novembro de 2012, disponível em < https://www.academia.edu/34183448/Sustentabilidade_energ%C3%A9tica_entre_os_direitos_subjectivos_e_a_juridiciza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas >, último acesso em 10 de janeiro de 2021. A esse propósito, e especificamente a respeito do Direito Internacional do Ambiente, Carla Amado Gomes aponta cinco fases de evolução desse, a saber, a fase da indiferença (que perdurou até o séc. XX), a fase da descoberta (1900 – 1972), a fase da utopia (1972-1992), a fase do realismo (1992 – 2002) e a fase do impasse (de Joanesburgo até os dias atuais). Essa última fase é aquela protagonizada por instrumentos de luta contra as alterações climáticas, com destaque para o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. Cfr. AMADO GOMES, Carla, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 11 e ss.

dos Estados⁴¹ e não deixa de se verificar aqui, também, uma tensão entre o desenho de estratégias a nível internacional e a soberania dos estados⁴².

Exemplo das preocupações com aspectos ambientais, notoriamente, as mudanças climáticas, a nível internacional é a realização de cimeiras internacionais, que resultam na realização de acordos e compromissos que vão dando corpo ao direito internacional do ambiente, como a Rio 92, a COP21 – que deu origem ao Acordo de Paris, o qual busca estabelecer um marco normativo internacional de luta contra as alterações climáticas aplicável a todas as partes, de modo a reforçar a reposta mundial à questão das alterações climáticas⁴³, mas também é alvo de críticas em razão da inexistência de limites mínimos de cumprimento das obrigações, o que coloca em causa a sua efetividade na luta contra o aquecimento global⁴⁴.

Cuida-se de um *ambiente* no qual as atuações negociadas e com natureza *soft* possuem espaço privilegiado, dando origem a importantes desafios ligados às respostas à uma crise ambiental global. Esses desafios ligam-se, inicialmente, à natureza de *soft law* dos objetivos traçados e dos compromissos firmados, que como disposições desprovidas de caráter autoritário⁴⁵ e também vinculativo, *a priori*, quanto aos seus destinatários, a *soft law* ganhou notoriedade no direito internacional como instrumento que gentilmente convida os Estados a adotar determinado comportamento, através de orientações, recomendações e *guidelines*⁴⁶.

3.1 O caráter *soft* das declarações e recomendações

Como referimos, nos últimos anos proliferaram-se as declarações de emergência climática que reconhecem a atual circunstância emergencial da questão climática, bem como o compromisso em adotar medidas para agir imediatamente para fazer frente à crise climática, mas que possuem natureza apenas simbólica, de *soft law*, não trazendo *a priori* obrigações e vinculações jurídicas quanto à adoção de ações concretas nesse sentido. Soma-se a essas declarações a recente recomendação do alto comissário da ONU para que os países declarem emergência climática⁴⁷. Tais declarações e recomendações,

⁴¹ Haja vista a existência de um aparato administrativo pouco desenvolvido no nível internacional. Ainda, como destaca Cassese, há na formulação das políticas globais mais uma continuidade dos poderes do que propriamente uma separação de poderes, como no âmbito estatal. Cfr. CASSESE, Sabino, *Chi Governa il Mondo?*, p. 58-59.

⁴² AMADO GOMES, Carla, *Direito Internacional do Ambiente...*, p. 39.

⁴³ ZAMBRANO GONZÁLEZ, Karla, «The European Union Facing the Climate Emergency», in *Anuario Español de Derecho Internacional*, v. 36, 2020, pp. 429-450

⁴⁴ Nesse sentido é a crítica de Carla Amado Gomes, Cfr. AMADO GOMES, Carla, *Direito Internacional do Ambiente...*, p. 30.

⁴⁵ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 35.

⁴⁶ DUPUY, Pierre-Marie, «Soft Law and the International Law of the Environment», in *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, no. 2, Winter 1991, p. 420 e ss.

⁴⁷ A recomendação da ONU foi realizada em dezembro de 2020, para que os países declarem emergência ambiental. Disponível em <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/12/12/secretario->

ao versarem sobre a emergência climática e da biodiversidade, reconhecem juridicamente – ainda que através de um direito mole, *soft* – a necessidade de agir com urgência. No entanto, a própria natureza desses instrumentos traz algumas questões quanto à vinculatividade jurídica e dificulta a adoção de medidas concretas com vistas a trazer operatividade à ação urgente com a qual esses atores se comprometeram. Assim, o *punctum crucis* aqui está em saber qual é o valor jurídico desses instrumentos de *soft law* e se podem ou não trazer vinculações ou obrigações *jurídicas* para os Estados.

Ab initio, os instrumentos de *soft law*, especialmente no ambiente internacional, caracterizam-se como manifestações normativas – com o propósito de dar direção e conduzir comportamentos em determinada matéria⁴⁸ - que não possuem caráter vinculativo, mas contam com um caráter persuasivo e carregam uma expectativa de adesão às suas diretrizes⁴⁹.

Charles-Albert Morand⁵⁰ destaca que, sob uma perspectiva dinâmica, os instrumentos de *soft law* que visam incentivar comportamentos, quando elaborados por autoridades públicas, podem consistir em etapas prévia à criação de normas obrigatórias e, ainda, são marcados com o *selo de oficialidade*, constituindo uma espécie de *direito qualificado*. Em razão do próprio processo de formação dessas normas ou mesmo das instituições que as proferem e do seu *efeito de visualização*⁵¹, tais instrumentos de *soft law* acabam por ter efeitos práticos de influenciar comportamentos próximos aos da *hard law* e, em razão do seu *tom* em geral gentil e não coercitivo, alcança índices mais altos de aceitabilidade e eficácia.

Nesse sentido, os compromissos internacionais com natureza *soft*, a exemplo dos compromissos firmado na Conferência Rio 92, possuem o valor jurídico de indicar a direção que será dada às políticas globais e, por conseguinte, exerce uma significativa influência na elaboração de legislações nacionais, constituindo uma referência para essas e indicando as possíveis obrigações que podem vir a ser cobradas dos Estados num futuro próximo⁵². Ademais, a dimensão regulatória internacional traz uma *global*

-geral-da-onu-pede-que-o-mundo-declare-estado-de-emergencia-climatica.ghtml>, último acesso em 10 de fevereiro de 2020.

⁴⁸ THIBIERGE, Catherine, *Le processus de densification normative en Droit et par-delà le Droit*, policopiado, disponível em https://www.academia.edu/17163537/Densification_normative_conclusion_, acesso em 10 de fevereiro de 2021.

⁴⁹ MÖLLERS, Thomas M. J., «Sources of Law in European Securities Regulation – Effective Regulation, Soft Law and Legal Taxonomy from Lamfalussy to de Larosière». In: *European Business Organization Law Review*, nº 11, 2010, p. 382.

⁵⁰ MORAND, Charles-Albert, *Le Droit Néo-Moderne...*, p. 170 e ss. O autor destaca ainda que frequentemente os poderes públicos fazem referência aos documentos internacionais de *soft law* em suas decisões e acabam, de certa forma, incorporando o conteúdo substancial desses atos para o *hard law* do direito interno.

⁵¹ O efeito de visualização é referido por Pierre Muller, cfr. MULLER, Pierre, *Les Politiques Publiques*, 12ª ed., Presses Universitaires de France, Paris, 2018.

⁵² DUPUY, Pierre-Marie, «Soft Law and the...», p. 434.

governance que acaba por influenciar os procedimentos e o tratamento das matérias a nível interno⁵³.

Assim, o caráter simbólico das declarações não significa que essas são *simples* declarações ou desprovidas de qualquer efeito. Caracterizadas como instrumentos que refletem a importância de determinada matéria e traduzem um forte compromisso, essa dimensão simbólica, como explica Marcelo Neves⁵⁴, constitui um plano reflexivo da realidade e carrega alto grau de significado, mas não sugere uma negação da força jurídica. De semelhante modo, as recomendações, como manifestações da atividade informativa que visam influenciar as condutas de seus destinatários⁵⁵, através do convite a se comportar de determinada forma, são carregadas de juízos de valor que acabam por demonstrar as opiniões, posicionamentos e preferências dos órgãos que emitem-nas e não deixam de ter efeitos *autovinculativos* para a administração.

Nesse sentido, seus efeitos práticos podem acarretar mudanças de comportamentos do público e dos operadores econômicos, levando-os, ainda, a realizar investimentos de confiança em razão do compromisso, ainda que simbólico, assumido pelo governo com uma atuação urgente em resposta à emergência climática⁵⁶, o que possui importantes reflexos nas decisões e medidas posteriores desse mesmo governo, em razão da proteção da confiança legítima – e demonstram a existência de efeitos jurídicos.

Pierre-Marie Dupuy⁵⁷, acentua que além das negociações levadas a cabo no próprio processo de formação da decisão serem realizadas como se o ato tivesse efeitos vinculativos (e não como se fosse dar origem um instrumento *soft*), por vezes o próprio conteúdo desses instrumentos faz com que esses assumam caráter vinculativo, ante os comportamentos que exigem dos seus destinatários e até a imposição de sanções. Nessa linha, os instrumentos *soft* com efeitos *hard*, dão origem ao que Thomas Mollers⁵⁸ denomina como *hoft law*.

Nesse toar, apesar da *vinculatividade de geometria variável*⁵⁹ dos instrumentos de *soft law*, a recomendação feita até o momento no plano internacional para os Estados, qual seja, a recomendação da ONU não parece apresentar traços de vinculatividade quanto aos seus destinatários. De semelhante modo, no plano europeu, a Declaração de

⁵³ CASSESE, Sabino, *Chi Governa il Mondo?*, p. 65.

⁵⁴ NEVES, Marcelo, «A Força Simbólica dos Direitos Humanos», in: Revista Eletrônica de Direito do Estado, n.º 4, Outubro/Novembro/Dezembro 2005, p. 3 e ss, disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-4-outubro-2005-Marcelo%20Neves.pdf>>.

⁵⁵ VITALI, Karoline Tavares, *Políticas Públicas: Análise Crítica de Aspectos Jurídicos*, Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2019, p. 81.

⁵⁶ Pense-se, por exemplo, em empresas que, em razão de tais declarações governamentais, realizem investimentos em novas tecnologias com a finalidade de reduzir as emissões de carbono de seus produtos.

⁵⁷ DUPUY, Pierre-Marie, «Soft Law and the...», p. 434.

⁵⁸ MÖLLERS, Thomas M. J., «Sources of Law...», p. 387.

⁵⁹ VITALI, Karoline Tavares, *Políticas Públicas: Análise ...*, p. 93 e ss.

Emergência do Parlamento também tem um caráter eminentemente *soft*, não vinculando os Estados-Membros à partida. No entanto, não deixam de ter valor jurídico, influenciando os Estados a declararem emergência climática, e tampouco deixam de produzir efeitos jurídicos. Ainda, é imprescindível destacar que a declaração do Parlamento Europeu levou à elaboração, da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática e que altera a Lei Europeia do Clima (Regulamento (UE) 2018/1999), que estabelece metas juridicamente vinculativas para os Estados-Membros da União Europeia⁶⁰, mas até o momento não entrou em vigor.

De todo modo, é inegável a verificação do fenômeno de *densificação normativa*, assinalado por Catherine Thibierge⁶¹, isto é, o ganho de força normativa do reconhecimento da urgência de ação para prevenir e mitigar os danos da emergência climática. Isso porque há aqui tanto uma densificação *quantitativa*, com um número significativo de declarações de emergência que reconhecem a urgência de ação, assim como recomendações no plano internacional e interno, quanto uma densificação *qualitativa*, através de documentos que vão desenvolvendo o conteúdo da ideia dessa ação inadiável para responder à emergência climática, conferindo força obrigatória a medidas destinadas a concretizá-las.

3.2 Coordenação entre o global e o local

Como é sabido, as respostas à emergência climática que enfrentamos demanda a ação coordenada de todos os países do globo, não bastando apenas a ação pública levada a cabo por alguns países, regiões ou governos locais, nada obstante a dificuldade de identificação e de gestão adequada dos problemas ambientais, haja vista as incertezas que os permeiam.

Nesse contexto, é possível identificar uma dificuldade de coordenação bi (ou multi⁶²) direcionada. Em termos concretos, o maior número de declarações de emergência climática está no nível local, dos municípios⁶³. No entanto, a assunção da liderança

⁶⁰ A proposta está disponível em <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0162_PT.html>, último acesso em 26 de fevereiro de 2021.

⁶¹ THIBIERGE, Catherine, *Conclusion: Le processus de densification normative en Droit et par-delà le Droit*, policopiado, disponível em <https://www.academia.edu/17163537/Densification_normative_conclusion>. A autora cita o exemplo da densificação normativa do princípio da precaução, que de uma ideia, um *princípio ético* que desabrochou na Alemanha, começou a ser pouco a pouco referido em diversos documentos internacionais com natureza de *soft law*, mas que influenciaram sua adoção pelos Estados, onde começou a aparecer em legislações já com força obrigatória.

⁶² Aqui nos referimos a uma dificuldade *bidirecionada* pois abordaremos os desafios de coordenação entre os níveis esses dois níveis: o global e o local, que trazem desafios tanto do global para o local, como do local para o global. Mas não podemos deixar de pontar aqui que a dificuldade de coordenação acaba por ser *multidirecionada*, uma vez que abrange também os atores não estatais.

⁶³ Consoante dados de 07 de fevereiro de 2021, até o momento 1.874 jurisdições e governos locais declararam emergência climática. Os referidos dados estão disponíveis em: <https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/>.

no combate ao aquecimento global pelas cidades faz com que as estratégias tenham como referencial os riscos que concretamente assolam as cidades, levando a medidas locais sem grandes impactos no cenário global⁶⁴. O que chama a atenção para a necessidade de desenhar uma estratégia global para as ações no contexto da emergência climática – que ainda não se verifica.

Nesse sentido, nada obstante o desenho de uma estratégia global ainda tenha de enfrentar desafios ligados à concreta adoção de medidas adequadas pelos Estados, ante a impossibilidade de imposição de quais medidas devem ser adotadas e como devem, sobretudo por questões de soberania, a elaboração dessa estratégia a nível internacional – que além das metas concretas poderia contar, inclusive, com recomendações acerca de quais setores deveriam sofrer uma intervenção e em que sentido – pode auxiliar e influenciar os governos nacionais e locais no desenho de suas políticas de emergência climática.

Não se pode olvidar que no plano internacional, os desafios democráticos se adensam, em razão do distanciamento do plano decisório e pelo fato de, não poucas vezes, os decisores não ser eleitos. Dessa forma, a doutrina tem acentuado que, nesse ambiente, busca-se suprir o déficit democrático gerado por esses fatores através da adoção de um procedimento de qualidade, invocado pela *good governance*, que encontra a legitimidade no procedimento decisório – sobretudo através do princípio da transparência – e da própria qualidade das decisões, consoante o princípio da eficácia⁶⁵.

4. Impreteribilidade da Densificação de uma Arquitetura da Urgência

Para a operatividade dessas respostas urgentes, é imprescindível lembrar que apenas o compromisso e a fixação de objetivos não bastam. Indo mais fundo, as atuações em situações de urgência demandam uma atuação mais intensa, a ser levada a cabo e concretizada no âmbito dos Estados. E, nada obstante a possibilidade de atuações administrativas dotadas de uma característica *soft* e de informalidade (tais como incentivos, recomendações e advertências) na harmonização dos diferentes interesses em pauta, essas acabam por conformar, assim como os atos administrativos imperativos, conflitos de interesses multipolares⁶⁶ e, assim, o próprio exercício dos direitos fundamentais dos sujeitos.

⁶⁴ AMADO GOMES, «Uma professora de direito do ambiente à beira de um ataque de nervos», in *Lisbon Law Review*, LXI, 2019/2, p. 78 e ss.

⁶⁵ TAVARES DA SILVA, Suzana, «Democracia Transnacional», in *X encontro de Professores de Direito Público*, ICJP, 2009.

⁶⁶ PAES MARQUES, Francisco, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares: Contributo para a sua compreensão substantiva*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 65-66.

Nesse diapasão, faz-se imprescindível a estruturação e a densificação, pelo poder legislativo, de uma *arquitetura da urgência ambiental*⁶⁷. Não para deixar pronto e acabado o *edifício da atuação de urgência ambiental*, haja vista que a própria limitação do direito de prever exaustivamente todas as situações possíveis⁶⁸ e uma tal pretensão de oferecer respostas prontas às crises que se avolumam apenas reforçaria e ratificaria as fragilidades do direito, mas para elaborar um programa normativo multipolar⁶⁹ ambiental, que além definir de antemão os problemas e as soluções a ser oferecidas⁷⁰, consoante uma racionalidade estratégica que, ao fim e ao cabo, significa a densificação do próprio quadro de ação das políticas públicas que nos referimos alhures. Ademais, relembre-se que a *urgência* de ação para prevenir, evitar ou mitigar os danos da emergência ambiental coloca, aqui, exigências mais enérgicas – e portanto, de medidas mais fortes que podem significar, também, restrições novas e até mais intensas a direitos fundamentais.

Assim, e considerando que a possibilidade de afetação de posições jurídicas subjetivas e de direitos fundamentais trazem consigo exigências mais fortes de proteção aos direitos fundamentais, a intervenção legislativa se faz essencial sobretudo por duas razões: em razão da condução das políticas públicas no quadro de separação e interdependência dos poderes, bem como em função da proteção dos direitos fundamentais, que se afigura aqui, também, uma razão democrática.

Afinal, no quadro da separação de poderes, ao legislador cabe a densificação do quadro de ação das políticas públicas, através da definição estratégica dos principais meios a serem utilizados para a prossecução das metas estabelecidas, bem como a realização político-jurídica dos direitos fundamentais⁷¹. Nesse sentido, o vínculo do legislador à dimensão objetiva⁷² desses, notadamente na perspectiva dos deveres estaduais de proteção⁷³, lhe confere o poder concretização dos direitos fundamentais, conformando

⁶⁷ Cuida-se de um tema que levanta ainda questões relacionadas à compreensão das exigências que o contexto de globalização e da estruturação da sociedade em rede pode colocar ao legislador na densificação do programa normativo multipolar no contexto da urgência ambiental, que não pudemos desenvolver pormenorizadamente aqui.

⁶⁸ Nesse sentido, GARCIA, Maria da Glória Dias, *Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009.

⁶⁹ A expressão é de Francisco Paes Marques, cfr. PAES MARQUES, Francisco, *As Relações Jurídicas Administrativas...*, p. 236.

⁷⁰ MONIZ, Ana Raquel, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 117 e ss.

⁷¹ MONIZ, Ana Raquel, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 116 e ss.

⁷² Como ensina Vieira de Andrade, reconhece-se que os direitos fundamentais possuem uma dupla dimensão, constituindo não apenas direitos subjetivos, mas também são dotados de uma dimensão objetiva que reforça sua imperatividade e “*alarga sua influência normativa no ordenamento jurídico e na vida em sociedade*”. Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 107 e ss.

⁷³ A dimensão objetiva vincula as entidades públicas a um dever específico de proteção dos direitos. Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais...*, p.134 e ss, e p. 205 e ss. A perspectiva da dupla dimensão dos direitos fundamentais e às exigências que coloca à atividade legislativa na

o seu conteúdo, harmonizando em abstrato os possíveis conflitos de direitos fundamentais e estabelecendo as restrições que poderão vir a sofrer. Deve, ainda, fazê-lo com suficiente densidade normativa, atendendo às exigências do princípio da segurança jurídica e da determinabilidade⁷⁴, mas sempre de modo a preservar o *núcleo essencial* da atividade administrativa, consoante as exigências do princípio da separação de poderes.

A definição clara e suficientemente densa de uma arquitetura da urgência, a se traduzir como um *regime jurídico da emergência ambiental*, traz benefícios multidirecionados. Desde logo, traz (i) *previsibilidade*, permitindo que os cidadãos e os operadores econômicos saibam de antemão as possíveis limitações que poderão sofrer em suas posições jurídicas subjetivas e, portanto, possam realizar autonomamente seus planos, condutas e investimentos. Ainda, permite (ii) que a administração, antes de proferir o ato administrativo (por exemplo, um licenciamento), possa *identificar ex ante os direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos que deve ponderar e levar em conta na sua tomada de decisão*, ante a definição das posições jurídicas subjetivas, bem como daqueles que são apenas titulares de interesses de fato. Possibilita, também o (iii) *estabelecimento de critérios normativos*, que além de guiar a atuação da administração pública, reduzem as incertezas ligadas ao escrutínio jurisdicional sobre a matéria, no momento do controle judicial das medidas adotadas.

Ao fim e ao cabo, a definição e densificação de um regime jurídico próprio para responder à presente emergência ambiental viabiliza a operacionalização de urgência ambiental de forma *orgânico-funcionalmente* orientada e, sobretudo, de modo a assegurar a proteção dos direitos fundamentais em causa.

Conclusão

Como visto, a emergência climática e da biodiversidade, em razão de suas próprias peculiaridades, demanda respostas sem demora mas que, no entanto, assumem o caráter de uma intervenção prolongada no tempo, razão pela qual a via das políticas públicas, ao permitir a realização dessa *programação de ação* e, ainda, permitir compreender a ação pública globalizada, com as interferências recíprocas entre os níveis local e global, se afigura, à partida, a mais adequada.

realização do dever estadual de proteção dos direitos fundamentais, notadamente na elaboração do programa normativo multipolar também é bem trabalhada por Francisco Paes Marques. Cfr. PAES MARQUES, Francisco, *As Relações Jurídicas Administrativas...*, p. 228 e ss.

⁷⁴ Interessante notar que Jorge Reis Novais defende a autonomização do princípio da determinabilidade como princípio estruturando do Estado de Direito. Ademais, a suficiente determinabilidade, clareza e densidade das normas é essencial para reduzir as incertezas e promover a segurança jurídica. Ainda, reflete-se na ação pública no quadro da separação de poderes, com importantes dimensões democráticas. Cfr. NOVAIS, Jorge Reis, *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Almedina, Coimbra, 2019, p. 267 e ss.

No entanto, os desafios começam pela natureza *soft* das declarações de emergência que não vinculam seus destinatários *a priori* e tampouco vinculam o próprio ente público a realizar, de fato, uma ação a dar respostas à emergência climática, dando lugar a uma autovinculação que apenas impede a adoção de comportamentos contrários. Esses desafios ganham ainda mais corpo diante da ausência de uma estratégia a nível internacional a que seja capaz de promover uma ação coordenada multinível.

Com efeito, diante desses desafios, a crise climática traz algumas questões importantes. Desde logo, qual seria a melhor via para alcançar uma estratégia global eficaz também a nível local? Seria a tentativa de estabelecimento de compromissos de natureza vinculativa, tal como o Acordo de Paris, mas que estabelecessem níveis mínimos de realização? Como o reforço da ideia de uma *constituição global*, assente sobretudo em princípios, pode contribuir para a operatividade das ações coordenadas em resposta à emergência climática? Ainda, nos governos que realizaram a declaração simbólica de estado de emergência, poderiam os demais poderes públicos – desde logo o poder legislativo –, por uma razão de coerência das políticas, agir para desenvolver e densificar um plano de ação, movimentando as engrenagens da máquina pública para realizar o compromisso enunciado?

At last but not the least, para alcançarmos respostas que protejam, de fato os direitos fundamentais no contexto da crise climática, faz-se essencial a intervenção legislativa, com vistas a estruturar um regime jurídico em (e para) resposta à emergência ambiental, suficientemente denso e claro, de modo a estabelecer critérios normativos para a atuação administrativa e para o controle judicial, bem como ponderar em abstrato as possíveis situações de conflitos de direitos fundamentais e estabelecendo, também em abstrato, as restrições que a posições jurídicas subjetivas poderão vir sofrer.

Bibliografia

AMADO GOMES, Carla, «Uma professora de direito do ambiente à beira de um ataque de nervos», in *Lisbon Law Review*, LXI, 2019/2, pp. 73-91.

AMADO GOMES, Carla, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, AAFDL, Lisboa, 2018.

AMADO GOMES, Carla, *Introdução ao Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2017.

ARAGÃO, Alexandra, «A governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida», in *Boletim da Faculdade de Direito: Studia Iuridica*, LXXXIV, Ad Honorem 2 - Colloquia - 14, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p.105-160.

ARAGÃO, Alexandra, «Princípio da precaução: manual de instruções», in *Revista do Centro de Estudos em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, ano 11, nº 2, 2008, pp. 9-57

ARAGÃO, Alexandra, *Aplicação Nacional do Princípio da Precaução*, in *Colóquios 2011-2012*, Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal, 2013, pp 159-185.

ARAGÃO, Alexandra, *O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente*, Antonio Herman BENJAMIN, José Rubens Morato LEITE (coord. da série), Inst. O Direito por um Planeta Verde, São Paulo, 2014.

- ARAGÃO, Alexandra, «O abc da justiciabilidade do dever de prevenir as alterações climáticas. Início do fim da responsabilidade coletiva?», in Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, n. 1, 2015
- BUCCI, Maria Paula Dallari, Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas, Saraiva, São Paulo, 2013
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, “Branquinhos” e Interconstitucionalidade: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, p. 183 e ss
- CASSESE, Sabino, Chi Governa il Mondo?, Il Mulino, Bologna, 2013
- CHEVALIER, Cédric/MOTTE, Thibault, Déclarons L’État d’Urgence Écologique, Éditions Luc Pire, Waterloo, 2020, Versão Kobo E-book.
- DUPUY, Jean-Pierre, O Tempo das Catástrofes: quando o impossível é uma certeza, tradução de Lília Ledon da Silva, É Realizações Editora, São Paulo, 2011.
- DUPUY, Pierre-Marie, «Soft Law and the International Law of the Environment», in Michigan Journal of International Law, vol. 12, no. 2, Winter 1991, p. 420 e ss.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo/GARCIA, Maria da Glória Dias, «O estado de necessidade em direito administrativo», in Revista da Ordem dos Advogados, 59, 1999, pp. 447 e ss.
- GARCIA, Maria da Glória Dias, Direito das Políticas Públicas, Almedina, Coimbra, 2009.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva, (Re) pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática. 5ª edição. Almedina Brasil, São Paulo, 2020
- IPCC, Global Warming of 1.5°C, An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Eds. Masson-Delmotte, V, et. al., 2018, disponível em <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- LOPES, Dulce, «O papel do princípio da proporcionalidade num cenário de Direito Administrativo de necessidade e de excepção», in Direito Administrativo de Necessidade e de Excepção, AAFDL, Lisboa, 2020
- MÖLLERS, Thomas M. J., «Sources of Law in European Securities Regulation – Effective Regulation, Soft Law and Legal Taxonomy from Lamfalussy to de Larosièrre». In: European Business Organization Law Review, nº 11, 2010, pp. 379-407
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. Os Direitos Fundamentais e a Sua Circunstância. Imprensa da Universidade de Coimbra: Coimbra, 2017
- MORAND, Charles-Albert, Le Droit Néo-Moderne des Politiques Publiques, LGDJ, Paris, 1999
- MULLER, Pierre, Les Politiques Publiques, 12ª ed., Presses Universitaires de France, Paris, 2018
- NABAIS, José Casalta, «A Autonomia Financeira das Autarquias Locais», in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nº LXXXII, 2006, pp. 15-63
- NEVES, António Castanheira, «Pensar o Direito num Tempo de Perplexidade», in Liber Amicorum de José de Souza e Brito: estudos de direito e filosofia. João Lopes ALVES [et. al.] (org), 2009, pp. 3-28
- NEVES, Marcelo, «A Força Simbólica dos Direitos Humanos», in: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 4, Outubro/Novembro/Dezembro 2005, pp. 1 e ss. (disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-4-outubro-2005-Marcelo%20Neves.pdf>).
- NOVAIS, Jorge Reis, Princípios Estruturantes de Estado de Direito, Almedina, Coimbra, 2019
- PAES MARQUES, Francisco, As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares: Contributo para a sua compreensão substantiva, Almedina, Coimbra, 2011
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, Princípios do Direito Ambiental, 2. ed., Saraiva, São Paulo, 2017.
- SUNSTEIN, Cass R., How Change Happens, The MIT Press, Cambridge, 2019;
- TAVARES DA SILVA, Suzana. «Sustentabilidade e Solidariedade em Tempos de Crise», Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise, José CASALTA NABAIS; Suzana TAVARES DA SILVA (Coord.), Almedina: Coimbra, 2011, pp. 61-87.
- TAVARES DA SILVA, Suzana, «Sustentabilidade energética: entre os direitos subjectivos e a juridicização das políticas públicas», Comunicação apresentada nas IV Jornadas do Ambiente, Energias e Alterações Climáticas, que tiveram lugar em Aveiro, no dia 28 de Novembro de 2012, disponível em <https://www.academia.edu/34183448/Sustentabilidade_energ%C3%A9tica_entre_os_direitos_subjectivos_e_a_juridiciza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas>.
- TAVARES DA SILVA, Suzana, Um novo Direito Administrativo?, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010
- TAVARES DA SILVA, Suzana, «Democracia Transnacional», in X encontro de Professores de Direito Público, ICJP, 2009.

THIBIERGE, Catherine, Conclusion: Le processus de densification normative en Droit et par-delà le Droit, policopiado, disponível em <https://www.academia.edu/17163537/Densification_normative_conclusion>, acesso em 10 de fevereiro de 2021.

URBANO CALVÃO, Filipa, Os Actos Precários e os Actos Provisórios no Direito Administrativo, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1998

URBANO CALVÃO, Filipa, «As actuações administrativas no direito do ambiente», in: Direito e Justiça, v. XIV, Tomo 3, 2000, pp. 121-146.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017.

VINKE K, GABRYSCH S, PAOLETTI E, ROCKSTRÖM J, SCHELLNHUBER HJ, «Corona and the climate: a comparison of two emergencies.» in Global Sustainability 3, e. 25, 2020, pp. 1–7. <https://doi.org/10.1017/sus.2020.20>

VITALI, Karoline Tavares, Políticas Públicas: Análise Crítica de Aspectos Jurídicos, Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2019.

ZAMBRANO GONZÁLEZ, Karla, «The European Union Facing the Climate Emergency», in Anuario Español de Derecho Internacional, v. 36, 2020, pp. 429-450

