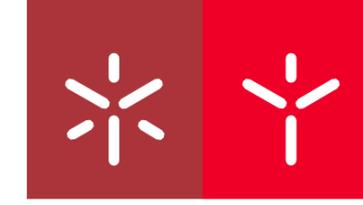


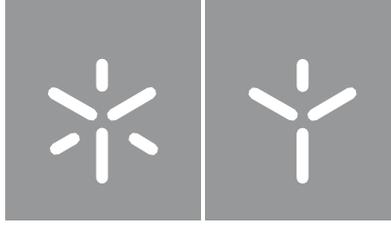


Nataly Carvalho Machado

O princípio da solidariedade no Pacto Ecológico Europeu: implicações na integração europeia

Universidade do Minho
Escola de Direito





Universidade do Minho

Escola de Direito

Nataly Carvalho Machado

O princípio da solidariedade no Pacto Ecológico Europeu: implicações na integração europeia

Dissertação de Mestrado
em Direito da União Europeia

Trabalho efetuado sob a orientação do
professor Doutor Carlos Eduardo Almeida de Abreu Amorim

AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador, Professor Doutor Carlos Abreu Amorim, direciono um especial agradecimento, porque prontamente aceitou orientar esta dissertação e sempre se mostrou disponível para me guiar, esclarecer dúvidas e inquietações ao longo das pesquisas.

À Escola de Direito da Universidade do Minho, pela seriedade e profissionalismo em proporcionar apoio acadêmico e inúmeros eventos que muito facilitaram e enriqueceram o meu percurso durante o mestrado.

Ao Mestrado em Direito da União Europeia — professores e colegas —, com uma palavra especial à Professora Doutora Alessandra Silveira, que sempre me acolheu e estimulou meus trabalhos de investigação, e pela motivação incansável que muito me ajudou nos momentos mais difíceis.

À minha família, que sempre me incentivou, confiou e esteve ao meu lado durante todo este percurso.

Aos meus amigos, que sempre tiveram paciência e colaboraram para que o caminho até a finalização desta dissertação fosse mais leve.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho acadêmico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração. Mais declaro que conheço e que respeito o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos. Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada. Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



AtribuiçãoCC BY

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

O princípio da solidariedade no Pacto Ecológico Europeu: implicações na integração europeia

RESUMO

A proteção do ambiente é tema central no quadro político-jurídico-normativo da União Europeia e é transversal a toda e qualquer definição e execução das ações da União. A investigação teórica deste trabalho concentra-se na análise do princípio da solidariedade no Pacto Ecológico Europeu e se, a partir deste cenário, existe alguma repercussão na integração europeia. Nesse sentido, o escrito preocupa-se, num primeiro plano, em conceituar a palavra solidariedade e contextualizá-la, já como princípio jurídico, no direito da União, com a intenção de compreender como referido princípio revela-se como fundamento e fim da União Europeia. A partir dessa análise, num segundo plano, o trabalho volta-se para a tutela ambiental na União Europeia tanto num viés jurídico quanto político, com enfoque neste último ao citar e detalhar o Pacto Ecológico Europeu. Para tanto, apoiado no reconhecimento do Pacto Ecológico Europeu como «política emancipatória» que visa à neutralidade climática até 2050, uma sociedade mais equitativa com transição justa, de modo a não deixar ninguém para trás e uma mudança de lógica de crescimento econômico dissociada da utilização dos recursos naturais, o escrito pormenoriza como o princípio da solidariedade — muito embora não expresso no documento — norteia todo o roteiro de estratégias traçado pelo Pacto Ecológico Europeu, sob os mais diversos formatos de princípios jurídicos outros. Para além disso, propõe-se analisar cada princípio identificado como manifestação do princípio da solidariedade nas estratégias do Pacto Ecológico Europeu e como todo o documento, principalmente no pilar do Mecanismo para uma Transição Justa, tem na solidariedade seu fundamento e fim no direcionamento de ações concertadas para se atingir os objetivos do Pacto. Tal e qual a própria União Europeia. Com isso, intenta-se comprovar e criar um paralelo entre as razões e os objetivos do Pacto Ecológico Europeu e a essência da União Europeia, e como a solidariedade que fundamenta e objetiva os dois projetos entrelaçam-se. A conclusão passa pela avaliação de que é factível que o Pacto Ecológico Europeu reafirma e reforça o processo de integração europeia.

Palavras-chave: Integração europeia; Mecanismo para uma Transição Justa; Pacto Ecológico Europeu; Princípio da solidariedade.

ABSTRACT

The principle of solidarity in the European Green Deal: implications for European integration

Environmental protection is a central theme in the political-legal-normative framework of the European Union, and it is transversal to any definition and execution of the European actions. The theoretical investigation of this dissertation focuses on the analysis of the principle of solidarity in the European Green Deal and whether, from this scenario, there is any repercussion on European integration. In this sense, this paper is concerned, at first, with conceptualizing the word solidarity and contextualizing it, as a legal principle, in European Union law, with the intention of understanding how that principle reveals itself as the foundation and end of the European Union. From this analysis, secondly, the work turns to environmental protection in the European Union from both a legal and political standpoint, focusing on the latter by citing and detailing the European Green Deal. To this end, based on the recognition of the European Green Deal as an «emancipatory policy» aimed at climate neutrality by 2050, a more equitable society with a fair transition so as not to leave anyone behind and a change in the logic of economic growth dissociated from the use of natural resources, the paper details how the principle of solidarity - although not expressed in the document - guides the entire roadmap of strategies outlined by the European Green Deal, under the most diverse formats of other legal principles. Moreover, it is proposed to analyse each principle identified as a manifestation of the principle of solidarity in the strategies of the European Green Deal and how the entire document, especially in the pillar of the Just Transition Mechanism, has in solidarity its foundation and end in directing concerted actions to achieve the goals of the Green Deal. As the European Union itself. With this, it is intended to prove and create a parallel between the reasons and objectives of the European Green Deal and the essence of the European Union, and how the solidarity that underlies and aims the two projects are intertwined. The conclusion is that it is feasible that the European Green Deal reaffirms and reinforces the European integration process.

Keywords: European Green Deal; European integration; Just Transition Mechanism; Principle of solidarity.

Índice

RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	ix
Introdução	10
Capítulo 1 – Solidariedade	14
1.1 Definições de solidariedade.....	14
1.2 A solidariedade na União Europeia e a sua identificação como princípio jurídico	26
Capítulo 2 – A União Europeia e a proteção do ambiente.....	35
2.1 A tutela ambiental pela União Europeia – do Tratado de Lisboa à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia	35
2.2 O Pacto Ecológico Europeu: exemplo de «política emancipatória» do «catastrofismo emancipatório» de Ulrich Beck?	57
Capítulo 3 – O princípio da solidariedade no Pacto Ecológico Europeu.....	69
3.1 Expressões do princípio da solidariedade no Pacto Ecológico Europeu	69
3.2 A distinção do princípio da solidariedade no Mecanismo para uma Transição Justa	92
Considerações finais – para onde iremos?.....	104
Referências Bibliográficas	108

SIGLAS E ABREVIATURAS

AUE	Ato Único Europeu
AEA	Agência Europeia do Ambiente
BEI	Banco Europeu de Investimento
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
Cfr.	Confira
coord.	coordenação
GEE	gases com efeito de estufa
LULUCF	Land Use, Land Use Change and Forests
MTJ	Mecanismo para uma Transição Justa
PEE	Pacto Ecológico Europeu
ss.	seguintes
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
trad.	tradução
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UNFCCC	Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas
Vol.	Volume

Introdução

«Sempre que a expectativa da catástrofe determina a consciência pública, as bases da sociedade e da política se modificam, as velhas instituições já não são mais capazes de arcar com os problemas, as regras precisam ser mudadas.»¹

Ulrich Beck

“*A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de facto*”². O trecho da declaração lançada em 9 de maio de 1950 por Robert Schuman, em que foi apresentado um projeto de unificação da indústria europeia do carvão e do aço, mudou verdadeiramente o curso da história europeia. O projeto europeu foi e continua sendo livre para evoluir de acordo com as circunstâncias e de acordo com a vontade política dos seus Estados-Membros (EM).

Desde a sua fase embrionária, referido projeto, hoje como União Europeia (adiante UE), sustenta-se numa ordem jurídica fundamentada e objetivada na solidariedade que visa à prossecução de seus fins, de forma sincronizada³ — cidadão, EM e UE — e alicerçada, *maxime*, em direitos fundamentais⁴. Aliás, a proteção dos direitos fundamentais no direito da União é exemplo de como o processo de integração europeia materializa o diálogo entres as ordens constitucionais nacionais e a da União, sob uma lógica de *interjusfundamentalidade*⁵, e sob um modelo plural e multinível⁶, na medida em que assenta em normas de proteção dos direitos fundamentais de caráter nacional, europeu e internacional.

¹Cfr. Ulrich Beck, *A Europa Alemã – a crise do euro e as novas perspectivas*, trad. Kristina Michahelles (Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2015), Arquivo Kindle, loc. 587.

² Informação disponível em https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en Acesso em 04/11/2021.

³ Trata-se do princípio da cooperação leal ou da lealdade, disposto no artigo 4º, nº 2, do Tratado da União Europeia: “A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respetiva identidade nacional, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional. A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro”. Cf. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 103. Klaus-Dieter Borchardt, *O ABC do Direito da União Europeia* (Luxemburgo: Serviços das Publicações da União Europeia, 2017), 140-141.

⁴ Artigo 2º, do Tratado da União Europeia: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”.

⁵ Conceito desenvolvido por José Joaquim Gomes Canotilho, conforme citado por Sophie Perez Fernandes, *A proteção dos Direitos Fundamentais pelo Direito da União Europeia: da Carta aos Estados, o enigma da Esfinge*, 2017, 12. Disponível em <http://hdl.handle.net/1822/53241> Acesso em 04/11/2021.

⁶ Sobre o modelo de proteção dos direitos fundamentais, Sophie Perez explica que «este permanece, por um lado, plural, multinível ou internormativo, na medida em que assenta em normas de proteção dos direitos fundamentais de distinta proveniência (nacional, europeia e internacional) e, por outro, dinâmico, aberto ou evolutivo, apesar do intuito consolidativo que está na génese da elaboração da CDFUE», cfr. em Sophie Perez Fernandes, *A proteção dos Direitos Fundamentais pelo Direito da União Europeia: da Carta aos Estados, o enigma da Esfinge*, 2017, 17. Disponível em <https://hdl.handle.net/1822/53241> Acesso em 04/11/2021.

E numa civilização não só europeia, mas também mundial, onde se vê a *liquidez*⁷ de fronteiras, a evolução de novas tecnologias, uma interconexão cada vez mais indissolúvel entre mercados, o constante intercâmbio de pessoas, numa transformação que opera em todos os níveis da vida em sociedade – político, econômico, social – o direito humano fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado está elencado em diversos ordenamentos jurídicos como um exemplo paradigmático de um direito-dever.

Nesse cenário, o ambiente assume um papel de centralidade nas políticas e no direito da União na prossecução de um desenvolvimento sustentável, na medida em que a solidariedade atravessa os fundamentos e fins não só da proteção do ambiente, como também de todas as outras políticas da UE. Nesse sentido, a União Europeia tem como um dos seus grandes intentos viabilizar projetos ambiciosos que visem permitir ao mesmo tempo um crescimento econômico dissociado da utilização dos recursos e uma sociedade equitativa por meio de uma transição justa, de modo a não deixar ninguém para trás⁸.

Para tanto, premente é a análise, nos planos jurídico-normativo e político da UE, das dimensões do princípio da solidariedade, nomeadamente no âmbito da proteção do ambiente, como elemento axiológico que uniu diferentes Estados-nação e pessoas no projeto de integração conhecido como União Europeia, numa dinâmica compensatória que une as ideias de compensação pela fragmentação territorial (adoção de soluções conjuntas sob uma consciência de unidade geográfica) e de estabilidade (repartição uniforme e equitativa de benefícios e encargos resultantes do processo de integração)⁹.

Ademais, no que concerne à proteção do ambiente, o Direito Europeu do Ambiente ancora-se num inconteste conjunto de normas jurídicas, cuja previsão no artigo 191.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), traz objetivos, pressupostos e princípios relativos à política ambiental, conjugado com o artigo 11.º, do TFUE, no qual toda a matéria de proteção do ambiente deve ser integrada na definição e execuções das políticas e ações da UE, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, com o artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE), no qual há obrigação de a União empenhar-se no desenvolvimento sustentável, e com o artigo 37.º, da CDFUE,

⁷ Conceito desenvolvido pelo sociólogo Zygmunt Bauman. Cfr. Zygmunt Bauman, *Modernidade Líquida*, trad. Plínio Dentzien (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001), 8.

⁸ Definido no Relatório *Brundtland* de 1987 “O Nosso Futuro Comum” da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento como ‘desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de resposta das gerações futuras às suas próprias necessidades’, o desenvolvimento sustentável tornou-se formalmente um dos objetivos, a longo prazo, da União Europeia com a introdução do artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/sustainable_development.html?locale=pt Acesso em 04/11/2021.

⁹ Cfr. Rita Lages, *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: LOM, 2015), 49-59, em <http://www.iei.uchile.cl/publicaciones/132157/el-valor-de-la-integracion-regional-y-del-dialogo-entre-regiones> A respeito dessa dinâmica compensatória, Miguel Poiars Maduro faz uma análise aprofundada sobre referida temática, Cfr. Miguel Poiars Maduro, *A Constituição Plural – Constitucionalismo e União Europeia*, (Cascais; Principia, 2006), 152-153. Acesso em 05/11/2021.

quando dispõe que todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente.

Em tempo, numa realidade cujos recursos naturais são postos a toda prova de existência, com práticas humanas que expõem o ambiente a situações de riscos¹⁰, o princípio da solidariedade, como valor e objetivo da União Europeia, assume um papel de protagonismo jurídico-constitucional de uma União de direito¹¹ e, ao mesmo tempo, intensifica a ideia de repartição de responsabilidades da tutela dos direitos fundamentais entre o supranacional, o estatal e os cidadãos.

É quando a União Europeia assume a vanguarda em planeamento e ações ambientais — tanto a nível interno, quanto externo — ao propor o Pacto Ecológico Europeu como resposta promissora às emergências climáticas e ambientais, e o qual define um plano de cinquenta ações comuns e transversais a todas as políticas europeias, a fim de permitir à União Europeia o alcance da neutralidade climática até 2050. Com enfoque, uma vez mais, num desenvolvimento econômico dissociado da exploração dos recursos naturais e em torno da sustentabilidade e do bem-estar de seus cidadãos, ao propor uma transição justa e que «não deixe ninguém para trás».

Há aqui um imperativo para análise detalhada sobre como o princípio da solidariedade, que permeia todas as estratégias traçadas pelo Pacto Ecológico Europeu, fundamenta e objetiva todas as políticas e futuras disposições normativas em relação não só ao próprio direito ambiental, mas a todas as outras políticas da União, tendo em conta o Pacto como referencial.

Nesse sentido, o estudo perpassará (i) a etimologia da palavra solidariedade nas mais diversas áreas de conhecimento até chegarmos à conceituação como princípio jurídico no âmbito do direito da UE; (ii) a tutela do ambiente no direito primário da União, desde os Tratados até a CDFUE, permeando algumas referências a acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJFUE) e disposições do direito derivado através de diretivas e regulamentos, até alcançarmos o próprio Pacto Ecológico Europeu; (iii) o princípio da solidariedade nas suas mais diversas aparências no Pacto Ecológico Europeu e como no Mecanismo para uma Transição Justa, um dos pilares do Pacto, o princípio da solidariedade manifesta-se de forma acentuada.

¹⁰ Segundo Beck, a presença invasora do risco representa tendência de desenvolvimentos da sociedade industrial. Naturalmente, também nas sociedades tradicionais existiam ameaças (com origem em pestes, catástrofes naturais, carestias etc.) dotadas de um poder destrutivo comparável ao das tecnologias contemporâneas; todavia, ao contrário do passado, os riscos actuais dependem de decisões de natureza económica, cfr. Alfredo Mela, Maria Carmen Belloni, Luca Davico, *A Sociologia do Ambiente*, (Lisboa: Estampa, 2001), 168.

¹¹ Segundo Alessandra Silveira, “(...) a União Europeia cria direito e vincula-se ao direito que ela própria cria. (...) a União Europeia funciona como uma União de direito (por alusão à expressão Estado de direito). Isto significa que o exercício do poder público da União deve estar submetido ao direito, tal como o exercício do poder público do Estado está submetido ao direito (não é outro o sentido da expressão “Estado de direito”). Não pode ser de outra forma porque a União é detentora de poder público”. Cfr. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência*, (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 28.

Logo, o objetivo do estudo que propomos realizar é compreender como o princípio da solidariedade, onipresente em todos os pilares do Pacto Ecológico Europeu, sob os mais diversos formatos de outros princípios, pode interferir no processo de integração da União Europeia que, tal e qual o referido Pacto, tem no princípio da solidariedade seu fundamento e seu fim.

Capítulo 1 – Solidariedade

1.1 Definições de solidariedade

«(...) que talvez sobrevivamos enquanto humanidade se conseguirmos aprender que não só devemos aproveitar os recursos do nosso poder e as possibilidades de acção, mas também aprender a deter-nos perante o Outro como Outro, em face da natureza e das culturas orgânicas dos povos e dos Estados, e a experienciar o Outro e os Outros como os Outros de nós mesmos, para conseguirmos uma participação recíproca.»¹²

Hans-Georg Gadamer

É por meio da lição do filósofo Hans-Georg Gadamer que escolhemos avançar com o desafio de escrutinar algumas dimensões do conceito de solidariedade, sem antes revelar que a definição de um termo em si mesmo é inevitável e por vezes pode ser considerada cansativa. Todavia, deve ser tida como necessária para entender como diferentes desenvolvimentos e entendimentos sobre um determinado vocábulo se formam ao longo do tempo e em determinados grupos de pessoas. Sendo assim, ao longo das linhas subsequentes pretende-se expor um contributo, ainda que limitado, pois não abrangeremos (nem de perto) a totalidade dos conceitos e dos conteúdos da palavra solidariedade.

Conceituar solidariedade pode ser uma tarefa um tanto vasta e complexa, em razão de ser um termo abstrato e de o significado variar a depender da área de estudo a que se pretende discorrer sobre o termo. Isto significa que não convém iniciar uma discussão sobre definição, alcance e aplicação da solidariedade no seio da União Europeia, nomeadamente no âmbito das políticas ambientais, sem antes falar brevemente sobre a etimologia da palavra.

O vocábulo solidariedade em si está intimamente associado aos conceitos de bem comum e à ideia de justiça e traz diferentes referências: ético-moral, jurídica, social, religiosa, institucional, política.

De acordo com a definição lexical, solidariedade no dicionário *Oxford* está atrelada à ideia de identificação e união de indivíduos dentro de uma comunidade, isto é, «apoio de uma pessoa ou grupo de pessoas a outra, porque compartilham sentimentos, opiniões, objetivos, etc»¹³. No dicionário Aurélio, solidariedade apresenta-se como «manifestação e compadecimento com as dificuldades ou sofrimento

¹²Hans-Georg Gadamer, *Herança e Futuro da Europa*, trad. António Hall (Lisboa: Edições 70, 2009), 28.

¹³ Vide Dicionário Oxford em <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/solidarity?q=solidarity> Acesso em 15/11/2021. Cfr., ainda, Irina Domurath, "The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach", *Journal of European Integration*, 2013, 459-475, 460, em <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.704630> Acesso em 15/11/2021.

de outras pessoas», e, ainda no mesmo dicionário, como conceito jurídico: «acordo através do qual algumas pessoas se sentem obrigadas umas em relação às outras e/ou cada uma (individualmente) em relação às demais»¹⁴. Num terceiro conceito vocabular, o dicionário *Michaelis* inicia a definição como «responsabilidade recíproca entre os membros de uma comunidade, de uma classe ou de uma instituição», e estende para uma visão sociológica do termo, no qual define o vocábulo como «estado ou situação de um grupo que resulta do compartilhamento de atitudes e sentimentos, tornando o grupo uma unidade coesa e sólida, com a capacidade de resistir às pressões externas»¹⁵.

Nos planos da ética e da Filosofia Moral lidamos com um autêntico valor ético-moral que poderia ser resumido na ideia fraternidade, cuja ideia de ser solidário é assumir como próprio os interesses de um terceiro, identificar-se com o outro, e com relação às virtudes da caridade e da benevolência¹⁶. Na ética, a solidariedade é conceitualmente próxima da equidade, da justiça social, justiça distributiva, responsabilidade e de outros tantos conceitos. Na proximidade com a responsabilidade, Hans Jonas apresenta uma «ética do futuro» que, por sua vez, não considera a ideia de reciprocidade, tida em conta pela ética tradicional, pois o que se preza garantir é a herança humana que cada um transporta e não necessariamente um concreto objeto¹⁷. Ademais, a ética por Hans Jonas que, «como tendo abandonado a contemporaneidade, uma vez que está voltada para o futuro e se não basta com a proximidade e a intersubjetividade, é também uma ética que confere um papel novo ao saber, pela complexidade da amplitude causal da acção humana e conseqüente incapacidade deste saber abarcar a totalidade dos efeitos previsíveis do agir»¹⁸. Mais: «a ética do futuro» de Hans Jonas, de dimensão «quase cósmica», caracteriza-se como «eminentemente política, (...) que, de um lado, demanda uma cidadania informada e ciente das conseqüências da sua acção e irreversibilidade, de outro, demanda uma cidadania a uma escala, mundial»¹⁹. Em suma, «é na realização da ética da solidariedade que a prática pode contribuir para o surgimento de novos sujeitos sócio-históricos para a transformação social, visto que a questão da especificidade da organização comunitária como uma prática social está intimamente ligada a uma ética de mediação para a solidariedade»²⁰.

¹⁴ Vide dicionário Aurélio em <https://www.dicio.com.br/solidariedade/> Acesso em 15/11/2021

¹⁵ Vide dicionário Michaelis <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/solidariedade/> Acesso em 15/11/2021

¹⁶Juliane Ottmann, "The Concept of Solidarity in National and European Law: The Welfare State and the European Social Model," in *Vienna Online Journal on International Constitutional Law* 2, no. 1 (January 2008): 38. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/icl-2008-0104> Acesso em 19/11/2021.

¹⁷Cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 79.

¹⁸Ibidem, 81.

¹⁹Ibidem, 81-82.

²⁰Tradução livre de «C'est dans la réalisation de l'éthique de la solidarité que notre pratique peut contribuer à l'émergence des nouveaux sujets socio-historiques pour la transformation sociale. La question de la spécificité de l'organisation communautaire comme pratique sociale est étroitement liée à une éthique de la médiation pour la solidarité», em Gérald Doré, "L'organisation communautaire et l'éthique de la solidarité", *Service social*, vol. 40, n.º 1, (Avril, 2005): 125-141, 137, em <https://doi.org/10.7202/706517ar> Acesso em 21/11/2021

No plano jurídico, a palavra solidariedade tem sua raiz conceitual dentro do Direito Civil Romano, «referindo-se a uma responsabilidade comum pelas dívidas contraídas por um dos membros de um grupo»²¹. É o que se chama de *obligatio in solidum*. Referido conceito corresponde a uma soma conjunta de responsabilidade não limitada dentro de indivíduos da mesma família ou de outra comunidade. E até hoje esse conceito pode ser encontrado em alguns sistemas de direito civil, no Código Francês²², no Código Civil Italiano²³, no Código Civil Português²⁴ e no Código Civil Alemão²⁵. Ressalte-se, que desde o século XVI, os advogados franceses já aplicavam o termo solidariedade, referindo a uma responsabilidade comum por dívidas contraídas por um dos membros do grupo²⁶. As consequências da solidariedade neste domínio particular do direito consideram a posição jurídica comum dos indivíduos em causa em relação a uma dada obrigação. Essa noção chegou à Revolução Francesa no final do século XVIII, quando se transformou de um conceito legal – responsabilidade comum por dívidas contraídas por um dos membros do grupo – em um conceito sociológico e político.

No domínio social, a solidariedade é condição *sine qua non* da existência de um grupo social. E é neste contexto que o sociólogo francês Émile Durkheim, numa das suas obras mais citadas, “Da Divisão do Trabalho Social”, publicada originalmente em 1893, desenvolve a ideia de que é necessária uma coesão social – denominada por solidariedade – para que uma sociedade possa existir, ao formular a questão básica: o que mantém a sociedade unida? Mais: «se se supõe uma multidão de indivíduos sem vínculos prévios entre si, que motivo poderia levá-los a esses sacrifícios recíprocos? A necessidade de viver em paz? Ela (a solidariedade) se encontra necessariamente onde quer que os homens vivam uma vida comum, resulte esta da divisão do trabalho social ou da atração do semelhante pelo semelhante»²⁷. Nesse sentido, Durkheim defendia que a sociedade é baseada em normas sociais, valores e rituais compartilhados, e que a solidariedade é um dos mecanismos

²¹Juliane Ottmann, "The Concept of Solidarity in National and European Law: The Welfare State and the European Social Model," in *Vienna Online Journal on International Constitutional Law* 2, no. 1 (January 2008): 39. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/icl-2008-0104> Acesso em 19/11/2021.

²²Código Civil Francês, Art. 1.200 “*Il y a solidarité de la part des débiteurs, lorsqu'ils sont obligés à une même chose, de manière que chacun puisse être contraint pour la totalité, et que le paiement fait par un seul libère les autres envers le créancier.*”. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000006165586/1804-03-29/#LEGISCTA000006165586 Acesso em 15/11/2021.

²³Código Civil Italiano, Art. 1.292 “*L'obbligazione è in solido quando più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità e l'adempimento da parte di uno libera gli altri; oppure quando tra più creditori ciascuno ha diritto di chiedere l'adempimento dell'intera obbligazione e l'adempimento conseguito da uno di essi libera il debitore verso tutti i creditori.*” Disponível em: <https://www.altalex.com/documents/news/2015/01/08/delle-obbligazioni-in-generale> Acesso em 15/11/2021.

²⁴Código Civil Português, Art. 512 “*A obrigação é solidária, quando cada um dos devedores responde pela prestação integral e esta a todos libera, ou quando cada um dos credores tem a faculdade de exigir, por si só, a prestação integral e esta libera o devedor para com todos eles.*” <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/147103599/202109131505/73906035/diploma/indice> Acesso em 15/11/2021.

²⁵Código Civil Alemão, Gesamtschuldner, § 421, “*Schulden mehrere eine Leistung in der Weise, dass jeder die ganze Leistung zu bewirken verpflichtet, der Gläubiger aber die Leistung nur einmal zu fordern berechtigt ist (Gesamtschuldner), so kann der Gläubiger die Leistung nach seinem Belieben von jedem der Schuldner ganz oder zu einem Teil fordern. 2Bis zur Bewirkung der ganzen Leistung bleiben sämtliche Schuldner verpflichtet.*” Disponível em: <https://dejure.org/gesetze/BGB/421.html> Acesso em 15/11/2021.

²⁶Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe. The History of an idea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 27.

²⁷Émile Durkheim, *Da Divisão do Trabalho Social*, tradução Eduardo Brandão (São Paulo: Martins Fontes, 1999), 96-98.

normativos que integram os membros de uma sociedade²⁸. Esta solidariedade seria, então, a própria essência da moralidade, visto que reuniria a autonomia pessoal e a integração social, dada a ideia de vinculação entre indivíduo e a comunidade social na qual se integra²⁹.

No trabalho supracitado, Durkheim distinguiu solidariedade entre mecânica e orgânica para classificar as sociedades. A solidariedade mecânica é aquela que caracteriza as sociedades homogêneas, nas quais as pessoas estão ligadas entre si por sua semelhança em condições de vida, cultura comum, e nas quais há um predomínio da consciência comum (coletiva) compartilhada com todos os outros indivíduos. Senão vejamos:

O conjunto das crenças e dos sentimentos comuns à média dos membros de uma mesma sociedade forma um sistema determinado que tem vida própria: podemos chamá-lo de *consciência coletiva* ou *comum*. (...) De fato, ela é independente das condições particulares em que os indivíduos se encontram: eles passam, ela permanece. (...) Do mesmo modo ela não muda a cada geração, mas liga umas às outras as gerações sucessivas. Ela é, pois, bem diferente das consciências particulares, conquanto só seja realizada nos indivíduos.³⁰

O elemento primordial na solidariedade mecânica é a identificação que, pela «similitude das consciências dá origem a regras jurídicas que, sob a ameaça de medidas repressivas, impõem a todos crenças e práticas uniformes; (mais a vida social se confunde completamente com a vida religiosa (..)»³¹. Ou seja, nesse tipo de sociedade, na qual a solidariedade deriva apenas das semelhanças, a força dos vínculos sociais está diretamente ligada à facilidade e frequência com que se rompem³². Além disso, nesse tipo de sociedade, Durkheim afirma que o indivíduo, não tendo individualidade própria, confunde-se, com seus semelhantes, em meio a um mesmo tipo coletivo³³.

Ainda, de acordo com Durkheim, os seres humanos têm dois tipos de consciência, uma que é a consciência individual e que é característica da pessoa, outra que é a consciência coletiva, a qual é compartilhada com todos os outros indivíduos da sociedade.

A solidariedade orgânica, por sua vez, decorrente de uma sociedade moderna, é caracterizada por um alto nível de divisão do trabalho e de diferenciação social. Ao contrário da

²⁸Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe. The History of an idea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 33.

²⁹Francisco Fernández Segado, "La solidaridad como Principio Constitucional", in *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 30, 2012, 139-181, 140, em <https://doi.org/10.5944/trc.30.2012.7004> Acesso em 20/11/2021

³⁰Émile Durkheim, *Da Divisão do Trabalho Social*, tradução Eduardo Brandão (São Paulo: Martins Fontes, 1999), 50.

³¹Ibidem, 216.

³²Ibidem, 129-133.

³³Ibidem, 216.

sociedade tradicional, em cuja solidariedade mecânica se concretiza, na sociedade moderna, na qual existe a solidariedade orgânica, os cidadãos estão vinculados pelo aumento da divisão do trabalho e não pela tradição e normas sociais herdadas, caracterizando uma dominância da consciência individual diante da consciência coletiva.

Vejamos o que diz Durkheim:

Bem diverso é o caso da solidariedade produzida pela divisão de trabalho. Enquanto a precedente implica que os indivíduos se assemelham, esta supõe que eles diferem uns dos outros. A primeira só é possível na medida em que a personalidade individual é absorvida na personalidade coletiva; a segunda só é possível se cada um tiver uma esfera de ação própria, por conseguinte, uma personalidade. É necessário, pois, que a consciência coletiva deixe descoberta uma parte da consciência individual, para que nela se estabeleçam essas funções especiais que ela não pode regulamentar; e quanto mais essa região é extensa, mais forte é a coesão que resulta dessa solidariedade. De fato, de um lado, cada um depende tanto mais estreitamente da sociedade quanto mais dividido for o trabalho nela e, de outro, a atividade de cada um é tanto mais pessoal quanto mais for especializada. (...) Aqui, pois a individualidade do todo aumenta a mesmo tempo que a das partes, a sociedade torna-se mais capaz de se mover em conjunto, ao mesmo tempo em que cada um de seus elementos tem mais vencimentos próprios.³⁴

Neste último tipo de solidariedade os indivíduos estão ligados por um tipo diferente de laço e a integração se baseia na cooperação. Quanto mais as pessoas diferem umas das outras, mais elas precisam umas das outras, mais elas dependem umas das outras. É uma interdependência pela diferença. Ou seja, ao mesmo tempo em que existe uma diferenciação entre os indivíduos, existem vulnerabilidades que os tornam interdependentes. Essa interdependência orgânica é a nova fonte de solidariedade. Para tanto, Durkheim identifica a solidariedade, elemento de integração e cooperação, tanto um ideal moral quanto um instrumento de legitimação, ao defender que pela divisão do trabalho «o indivíduo retoma consciência de seu estado de dependência para com a sociedade; é dela que vêm as forças que o retêm e o contêm. Numa palavra, já que a divisão do trabalho se torna a fonte eminente da solidariedade social, ela se torna, ao mesmo tempo, a base da ordem moral»³⁵. O autor vai além, quando explica que «se a divisão do trabalho produz a solidariedade, não é apenas porque

³⁴ Émile Durkheim, *Da Divisão do Trabalho Social*, tradução Eduardo Brandão (São Paulo: Martins Fontes, 1999), 108.

³⁵ *Ibidem*, 423.

ela faz de cada indivíduo um “trocador”, como dizem os economistas; é porque ela cria entre os homens todo um sistema de direitos e deveres que os ligam uns aos outros de maneira duradoura»³⁶.

Os aspectos pioneiros dos estudos de Durkheim se dão pelo entendimento de que os interesses comuns não são suficientes para sustentar a coesão de um grupo social, pelo que é necessário um código comum moral, no qual as emoções reforçam o compromisso de solidariedade³⁷. Ademais, os estudos do sociólogo reverberam até os dias atuais com a discussão de como as formas de solidariedade conceituadas pelo sociólogo se entrelaçam com questões que refletem sobre a relação entre o coletivo e o individual. E muito embora os trabalhos de Durkheim não compreendam um significado somente epistemológico, o sociólogo salienta que a tarefa das sociedades reside na introdução de uma maior equidade nas relações sociais, pois se todos os direitos são de uma forma ou de outra baseados na solidariedade, pode-se dizer que não existe sociedade sem solidariedade³⁸. Ou seja, diz o autor: «ela se encontra necessariamente onde quer que os homens vivam uma vida comum, resulte esta da divisão do trabalho social ou da atração do semelhante pelo semelhante”»³⁹.

Nessa perspectiva, Durkheim argumentou que a solidariedade orgânica da sociedade moderna só se desenvolveria se a divisão do trabalho tivesse o seu desenvolvimento de forma espontânea, na medida em que deveria ser observada uma equação diretamente proporcional entre as funções sociais dos indivíduos e a distribuição das capacidades naturais que permita que o sujeito tenha uma posição condizente com o seu talento. Dessa forma, a ordem estabelecida deve ser alterada para que as classes mais baixas possam ter acesso a novas funções na sociedade. Ou seja, para o sociólogo, «a justiça é o necessário acompanhamento de todo o tipo de solidariedade», premissa esta que Jüngen Habermas resgataria cem anos mais tarde⁴⁰.

³⁶Émile Durkheim, *Da Divisão do Trabalho Social*, tradução Eduardo Brandão (São Paulo: Martins Fontes, 1999), 429.

³⁷ Sobre o assunto, Durkheim afirma que “(...) se a divisão do trabalho não produz a solidariedade, é porque as relações entre os órgãos não são regulamentadas, é porque elas estão num estado de *anomia*.” Ainda sobre o assunto: “Podemos dizer, pois, de maneira geral, que a característica das regras morais é que elas enunciam as condições fundamentais de solidariedade. O direito e a moral são o conjunto de vínculos que nos prendem uns aos outros e à sociedade, que nos fazem da massa dos indivíduos um agregado e um todo coerente. É moral, pode-se dizer, tudo o que é fonte de solidariedade, tudo o que é força o homem a contar com o outrem, a reger seus movimentos com base em outra coisa que não os impulsos do seu egoísmo, e a moralidade é tanto mais sólida quanto mais numerosos e mais fortes são esses vínculos.” Vide Émile Durkheim, *Da Divisão do Trabalho Social*, tradução Eduardo Brandão (São Paulo: Martins Fontes, 1999), 385, 420.

³⁸Durkheim constata que «Onde quer que haja sociedades, há altruísmo, porque há solidariedade. Por isso, nós o encontramos, inclusive sob uma forma verdadeiramente intemperante; porque essas privações que o selvagem se impõe para obedecer à tradição religiosa, a abnegação com a qual ele sacrifica sua vida desde que a sociedade reclama seus sacrifício, a inclinação irresistível que leva a viúva da Índia a seguir seu marido na morte, o gaulês a não sobreviver a ser chefe de clã, o velho celta a livrar seus companheiros de uma boca inútil mediante morte voluntária, acaso isso tudo não é altruísmo?», cfr. em Émile Durkheim, *Da Divisão do Trabalho Social*, tradução Eduardo Brandão (São Paulo: Martins Fontes, 1999), 182.

³⁹ Além disso, Durkheim explica que “(...) quão errônea é a teoria segundo a qual o egoísmo é o ponto de partida da humanidade e o altruísmo, ao contrário, uma conquista recente. O que dá autoridade a essa hipótese em certos espíritos é o fato de parecer uma consequência lógica dos princípios do darwinismo. (...) Se as hipóteses de Darwin são utilizáveis em moral, o são com ainda mais reserva e comedimento do que nas outras ciências. De fato, elas fazem abstração do elemento essencial da vida moral, a saber, a influência moderadora que a sociedade exerce sobre seus membros e que tempera e neutraliza ação brutal da luta pela vida e da seleção. (Assim, o altruísmo não está destinado a se tornar (...) uma espécie de ornamento agradável de nossa vida social; ele será sempre a base fundamental da mesma. (...) Os homens não podem viver juntos sem se entenderem e, por conseguinte, sem fazerem sacrifícios mútuos, sem se ligarem uns aos outros de maneira forte e duradoura. Toda sociedade é uma sociedade moral” Vide Émile Durkheim, *Da Divisão do Trabalho Social*, tradução Eduardo Brandão (São Paulo: Martins Fontes, 1999), 98, 181-182, 218.

⁴⁰Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe. The History of an idea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 34-35.

Várias são as outras vertentes do conceito de solidariedade: o discurso acadêmico dos cientistas sociais e dos filósofos sociais, o discurso político da ideologia social-democrata e socialista, e o discurso cristão, que tem em seu cerne o sentimento de unidade, de amor ao próximo. Além disso, o conceito é praticamente onipresente na política e nos meios de comunicação como discurso. Consequentemente, a sua utilização frequente envolve diversas intenções e definições.

Steinar Stjernø, professor e pesquisador norueguês, analisa o tema da solidariedade de uma forma detalhada, que vai desde o processo histórico do conceito de solidariedade na Europa até o levantamento de questionamentos sobre como e em que medida atores e partes formularam direcionamentos políticos na linguagem da solidariedade. Em livro sobre o tema, “*Solidarity in Europe. The History of an idea*”, Stjernø reflete uma consciência crescente do significado teórico do conceito de solidariedade e começa por dizer que o fenômeno da solidariedade se inicia antes mesmo da formação da ideia sobre solidariedade. Inicia pela ideia cristã sobre fraternidade, o conceito precursor do termo solidariedade. A fraternidade que vem desde uma conotação religiosa até o uso com viés político na segunda metade do século XVIII, quando, finalmente, passou a ser conceito-chave juntamente com liberdade e igualdade durante a Revolução Francesa, se aproximando do significado do que viria a ser conceito de solidariedade durante os séculos XIX e XX⁴¹.

O autor destaca que foi Pierre Leroux o primeiro filósofo a elaborar o conceito de solidariedade de forma sistemática, no ano de 1840 na obra “*De l’Humanité*”, e a quem se atribui o pioneirismo do conceito de socialismo. Foi Leroux quem contribuiu de forma significativa para a transformação do conceito jurídico de solidariedade num conceito social⁴².

No entanto, é em Jürgen Habermas, filósofo e sociólogo, que Stjernø aponta a contribuição mais importante para o debate sobre a solidariedade na sociedade moderna sob a ética do discurso⁴³. Habermas resgata o projeto da modernidade alicerçado na razão fundamentada como consenso, não mais como reflexiva. E é com a ética do discurso que Habermas elabora a argumentação de que é através da comunicação que se pode resolver os problemas do mundo contemporâneo⁴⁴. Tem-se então uma razão comunicativa, que se apoia no diálogo, na interação entre indivíduos que possam se

⁴¹Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe. The History of an idea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 25-29.

⁴²Ibidem, 29.

⁴³Ibidem, 302.

⁴⁴Nesse sentido, Isabel Estrada Carvalhais, sobre os ensinamentos de Habermas, sublinha que o exercício dos direitos de participação e de comunicação, inerentes ao diálogo, tal como este é desejado, proporcionaria ao indivíduo a possibilidade de conhecimento do próximo e, pela capacidade exclusiva que o exercício da sua imaginação lhe dá, a compreensão do sofrimento, das necessidades e dos desejos do seu semelhante.» e acrescenta que, para Habermas, a solidariedade é «elemento articulador fundamental na teorização da sua ética discursiva — e que para ele significa o reconhecimento que fazemos do «outro» e de tudo que ele representa, as comunidades a que pertence e das ideias que por meio delas veicula — facto que só é possível se houver comunicação livre e em igualdade de acesso e de meios entre os indivíduos.», cfr. Isabel Estrada Carvalhais, *Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional* (Porto: Edições Afrontamento, 2004), 146.

posicionar criticamente em relação à validade da norma, e que é medida pela linguagem, isto é, pelo discurso. O diálogo, entretanto, deve estar livre das pressões dos sistemas econômico e político, haja vista possibilidade de privilégio de interesses particulares, com o fito, assim, de se chegar a uma ação comunicativa, isto é, ao consenso⁴⁵. O objetivo da ética do discurso é desenvolver uma filosofia moral com validade universal, na qual justiça e solidariedade são conceitos-chave. Habermas defende, então, que esses conceitos representam duas faces da moeda, na qual a solidariedade é a outra face da justiça⁴⁶. Ou seja, Habermas explica que:

(...) compreender o que é dito a alguém exige a participação no agir comunicativo. Tem que haver uma situação de fala (ou, pelo menos, ela deve ser imaginada) na qual um falante, ao comunicar-se *com* um ouvinte *sobre* algo, dá expressão àquilo que *ele* tem em mente. Deste modo, no caso do uso da linguagem-cognitiva, não-comunicativa, é só *uma* relação fundamental que está implicada: vamos chamar-lhe a relação entre fases e algo no mundo “sobre” o qual as frases enunciam algo. Se, ao contrário, a linguagem for empregada para o fim do entendimento mútuo (ainda que seja tão somente para constatar o final um dissenso), haverá então três dessas relações: ao dar uma expressão de aquilo que tem em mente, o falante comunica-se com um outro membro de sua comunidade linguística sobre algo no mundo. (...) quem participa de processos de comunicação ao dizer algo e ao compreender o que é dito — quer se trate de uma opinião que é *relatada*, uma constatação que é *feita*, de uma promessa ou ordena que é *dada*, quer se trate de intenções, desejos, sentimentos ou estados de ânimo que são *expressos* —, tem sempre que assumir uma atitude *performativa*. (...) A atitude performativa permite uma orientação *mútua* por pretensões de validade (verdade, correção normativa, sinceridade) que o falante ergue na expectativa de uma tomada de posição por sim/não da parte do ouvinte. Essas expressões desafiam uma avaliação crítica, a fim de que o reconhecimento intersubjetivo de cada pretensão particular possa servir de fundamento a um consenso racionalmente motivado. Ao se entenderem mutuamente na atitude performativa, o falante e o ouvinte estão envolvidos, ao mesmo tempo, naquelas funções que as ações comunicativas realizam para a reprodução do mundo da vida comum.⁴⁷

Para Habermas, há um elo entre o significado dos atos da fala à prática de dar razões. Ou seja: os atos da fala envolvem inerentemente reivindicações (abertas à crítica e à justificação) que

⁴⁵ Cfr. Jürgen Habermas, *Consciência Moral e Agir Comunicativo*, trad. Guido A. de Almeida (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989), 39-42.

⁴⁶ Cfr. Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe. The History of an idea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 302.

⁴⁷ Cfr. Jürgen Habermas, *Consciência Moral e Agir Comunicativo*, trad. Guido A. de Almeida (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989), 39-42.

necessitam de razões. Na situação do discurso cotidiano (e em grande parte da nossa ação), os oradores comprometem-se tacitamente a explicar-se e a justificar-se, se necessário. Para compreender o que se está a fazer num ato de discurso, é preciso de ter algum sentido quanto à resposta apropriada que justificaria o ato de discurso, caso se fosse desafiado a fazê-lo. Para tanto, um ato de fala consegue alcançar a compreensão quando o ouvinte assume uma posição afirmativa em relação à alegação feita pelo orador. Ao fazê-lo, o ouvinte presume que as alegações no ato de fala podem ser apoiadas por boas razões (mesmo que ela não as tenha pedido)⁴⁸.

Recapitulando Stjernø, este autor observa, ainda, que a solidariedade é definida tanto na perspectiva social quanto na política, com algumas definições que vão desde a prontidão de um agir coletivo e institucionalização desse agir, através do estabelecimento de direitos e cidadania, até conceitos confusos que em si mesmos não são de todos definidos com o uso de, muitas vezes, uma comunicação complicada, e com objetivos de subterfúgios políticos pela ausência da própria solidariedade⁴⁹.

Para além de um esmiuçado mapeamento histórico sobre o conceito de solidariedade, Stjernø, portanto, contribui para uma discussão perscrutada sobre os fatores que influenciaram no processo de mudança e desenvolvimento do conceito de solidariedade, ao preocupar-se em destrinchar questionamentos e análises sobre como conciliar a globalização da economia mundial com as práticas de solidariedade asseguradas por instituições políticas e jurídicas, em contextos de mudanças de conceito nos planos social e político.

Nas palavras de Javier de Lucas, a palavra solidariedade não pode ser entendida sem a noção de comunidade, sendo certo que não somente sob uma concepção comunitária se pode ter a solidariedade como um princípio forte, mas com uma conjugação da autonomia pessoal com a integração social⁵⁰. Ou seja, Javier de Lucas entende que a solidariedade subjacente a cada grupo político envolve partilha de direitos e obrigações como correlatos de uma posição comum e de interesses comuns. O autor reconhece, assim, a solidariedade como princípio jurídico e político, e como uma força motriz, juntamente com a igualdade, do Estado Social de Direito⁵¹.

Nesse contexto, Jesús González Amuchástegui toma por base a França do século XVIII e alicerça a solidariedade como um valor superior no sistema legal, separando-a da dimensão como uma

⁴⁸ Cfr. James Bohman e William Rehg, "Jürgen Habermas", *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (May 17, 2007), em <https://plato.stanford.edu/entries/habermas/#TheComAct> Acesso em 03/12/2021.

⁴⁹Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe. The History of an idea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 2.

⁵⁰Cfr. Javier de Lucas, "La polémica sobre los deberes de solidaridad", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 19, Septiembre/Diciembre 1994, 11, em cfr. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-del-centro-de-estudios-constitucionales/numero-19-septiembrediciembre-1994/la-polemica-sobre-los-deberes-de-solidaridad-1> Acesso em 12/10/2021

⁵¹ Ibidem, 12.

virtude. Ou seja, Amuchástegui, alicerçado nas ideias de Peces-Barba⁵², trata o conceito de solidariedade numa dimensão jurídica que orienta a ver os direitos humanos como garantia e proteção da autonomia individual, e que coloca o Estado como responsável pela conciliação entre os interesses particulares e coletivos⁵³. Para a construção do conceito de solidariedade, o autor condiciona o alcance da autonomia individual à satisfação das necessidades básicas humanas, tornando o Estado e terceiros responsáveis pela sua proteção.

Para Gabriel Real Ferrer, a solidariedade é entendida «*como el vínculo colectivo propio de todo cuerpo político*»⁵⁴. Nesse sentido, «*la solidaridad, el actuar solidario, está en el origen: es la técnica necesaria para plasmar ese ideal e idealizado, materialmente inexistente pero latente Contrato Social que está en el origen de la sociedad; de la sociedad políticamente organizada, de esa comunidad de intereses que es el Estado. Un pacto que se renueva periódicamente, diariamente, diría. Pacto que está en la Constitución y en las leyes, y que debe tenerse cotidianamente presente pues es el único capaz de transmutar la naturaleza de nuestra actividad. La solidaridad convierte la acción dispersa en acción colectiva, lo privado en público*»⁵⁵. Para o autor, a solidariedade além de acompanhar o próprio processo civilizatório, é também indispensável para a coesão social e, provavelmente, o único elemento capaz de transformar um grupo de pessoas num coletivo.

Nessa linha de pensamento, Léon Bourgeois⁵⁶ assume uma via entre o individualismo e o coletivismo ao defender a interdependência social. Vai de encontro à ideia marxista de luta de classes. É através da teoria do solidarismo, doutrina proposta por Bourgeois, que o social-republicano baseia seu raciocínio entre o individualismo liberal e o socialismo revolucionário. Bourgeois tenta mostrar que a solidariedade — nomeado por ele como fraternidade — se for bem compreendida, nos permite conceber que a liberdade e a igualdade não são opostas e que é possível construir uma doutrina que permita a sua coexistência sem conflitos. Léon Bourgeois procura reconciliar os dois grandes grupos políticos que se confrontaram na viragem do século XX: os socialistas, que estavam interessados na

⁵²Cfr. Javier de Lucas, “La polémica sobre los deberes de solidaridad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 19, Septiembre/Diciembre 1994, 18.

⁵³ Para Jesús González Amuchastegui, professor de Filosofia do Direito, a “superación de la lucha competitiva por la supervivencia y el reconocimiento de una responsabilidad colectiva en la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la comunidad”. Cfr. Jainer Enrique García Gómez; Alejandra Galvis Triviño, “El Concepto de Solidaridad desde el Pensamiento Filosófico del Derecho de Jesús González Amuchastegui”, em *Vox Juris*, Vol. 37, n°. 2, 2019, 211-223, em <https://doi.org/10.24265/voxxuris.2019.v37n2.15> Acesso em 26/12/2021

⁵⁴ Cfr Gabriel Real Ferrer, “La Solidaridad en el Derecho Administrativo”, em *Revista de Administración Pública*, n° 161, (Mayo-Agosto, 2003): 123-179, 135, em https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=0uwBXNcAAAAJ&pagesize=80&citation_for_view=0uwBXNcAAAAJ:ux6o8ySG0sC Acesso em 26/12/2021.

⁵⁵Ibidem, 136.

⁵⁶Léon Bourgeois, autor da obra *Solidarité* (1886) foi primeiro-ministro a França, agraciado com o Nobel da Paz em 1920, e é um dos teóricos do Solidarismo, doutrina característica a III República Francesa que propõe o desenvolvimento de legislação social, que em como premissa um vínculo fraterno, ancorada em modelos do Estado Providência. Para mais informações, conferir <https://www.britannica.com/biography/Leon-Bourgeois> Acesso em 26/12/2021.

igualdade, e os liberais, que queriam defender a verdadeira liberdade. Ou seja, o autor argumenta que é preciso que o indivíduo deve ter em conta que todas as responsabilidades são mútuas numa sociedade e, como membro desta, deve ter consciência comum⁵⁷.

É imensa a literatura sobre solidariedade e precisaríamos de um incalculável número de páginas para beirar o esgotamento do conceito dessa palavra. Fato é que o próprio conceito de solidariedade acompanha a história da humanidade e traz consigo variadas raízes e ligações em torno da liberdade, igualdade e justiça, dentre aquelas, a jurídica. Por isso, é mister uma análise que não perspective a solidariedade numa retórica vazia, sob a ideia de que ela somente existe sob a égide da coletividade. Até porque a existência da solidariedade é verdadeira quando também envolve a ação individual, com a devida consciência de pertencimento comum de riscos e de responsabilidades em igualdade de condições sociais e de direito.

Retomemos, então, Hans-Georg Gadamer, em “Herança e Futuro da Europa”:

Viver com o Outro, viver com o Outro do Outro, eis a tarefa humana fundamental, que se impõe tanto à escala grande como à mais pequena. Assim como aprendemos a viver Um com o Outro quando crescemos e entramos na vida, segundo a expressão usual, assim também o mesmo se passa com as grandes formações da humanidade, com os povos e os Estados. Nisto a Europa tem a vantagem especial de ter podido e devido aprender mais do que outros países a viver com os outros, mesmo quando os outros são diferentes.

Eis aí em primeiro lugar, a pluralidade das línguas europeias, em que o Outro se aproxima na sua alteridade. Esta vizinhança do Outro concerne-nos em toda a sua diferença. O Outro do vizinho não é apenas a diferença tímida a evitar, é também a diferença que convida e contribui para o encontro connosco mesmos. Todos somos Outros, todos somos nós mesmos.⁵⁸

Agora enquadrado em território europeu, essa é a essência do que hoje é conhecida como União Europeia (UE): projeto no qual o termo solidariedade não pode ser encarado de forma esvaziada. Pelo contrário: a todo instante devemos questionar como a União Europeia que agora existe se tornou o que é e o que pode ser. O próprio nome “união” traduz o esforço conjunto que deve ser tido em conta para encarar acontecimentos que já não se limitam a termos obsoletos como «fronteiras nacionais» e «economias nacionais». As crises climáticas e ambiental são exemplos desse tipo de fenômeno, cujo

⁵⁷Vide Rainer Zoll, *O que é Solidariedade Hoje?* (Ijuí: Editora Unijui, 2007), 14.

⁵⁸Hans-Georg Gadamer, *Herança e Futuro da Europa*, trad. António Hall (Lisboa: Edições 70, 2009), 25-26.

enfrentamento demanda ações coordenadas e de caráter coletivo, uma vez que interesses nacionais não mais cabem no enfrentamento de um problema como tal e que não conhece fronteiras.

Nessa esteira, Zygmunt Bauman enfatiza que:

(...) a Europa está bem mais bem situada do que qualquer outro setor da humanidade para enfrentar tal desafio e insistir, de modo convincente e efetivo, que, quando se trata de uma modo de conviver num planeta transformado numa densa rede de dependência mútua, na verdade não *há uma alternativa viável ou plausível*, uma vez que a segurança e o bem-estar de uma parte do globo não podem mais ser alcançados, muito menos garantidos, a menos que o direito a uma vida segura e digna seja estendido a todos, tanto no papel quanto de fato.⁵⁹

A solidariedade — situemo-nos daqui por diante na União Europeia — deve, portanto, ser encarada como uma exigência jurídico-política, haja vista estarmos a falar de uma «integração numa comunidade política europeia em emergência»⁶⁰. Ou seja, quando se reconhece os próprios cidadãos da UE como sujeitos ativos e passivos do processo de integração europeia⁶¹, conforme idealizou um dos Pais Fundadores, Jean Monnet, quando do início da edificação europeia, o projeto de união emoldura-se numa união de pessoas e não de Estados: «*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*»⁶².

Mostrar-se-á então que a União Europeia, única em sua existência como projeto de integração entre Estados-nação, pode ser considerada como um sistema de solidariedade na medida em que referido termo tem o estatuto de princípio fundamental e desempenha funções que são fundamentais tanto para a eficácia quanto para a especificidade de um projeto *sui generis*⁶³, o qual é preservado e

⁵⁹Zygmunt Bauman, *Europa - uma aventura inacabada*, trad. Carlos Alberto Medeiros (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006), 45-46.

⁶⁰ Cfr. Sophie Perez Fernandes, “Em busca de um sentido de pertença à comunidade nascida da integração por via do estatuto de cidadão da União – de *Rottmann a Petruhhin*”, in *UNIO E-book Workshop CEDU/UNISC 2016: Interfundamentalidade, Internormatividade e Interjurisdicionalidade*, coord. Alessandra Silveira, (Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU), 2017), 314. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/53733> Acesso em 03/01/2022

⁶¹ Leciona Francisco Lucas Pires que “Ao contrário das organizações internacionais, a União e a Comunidade têm por sujeitos passivos e activos não apenas os Estados, mas os próprios indivíduos, hoje, aliás, considerados como ‘cidadãos europeus’”, cfr. Francisco Lucas Pires, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu (Seu Sentido, Problemas e Limites)*, (Coimbra: Almedina, 1997), 86. Neste sentido, outrossim, Clovis Demarchi, Jaine Cristina Suzin, “O caso *Petruhhin* e o princípio do nível mais elevado de proteção no tocante aos direitos fundamentais no âmbito da União Europeia”, *Revista de Direito Internacional*, (Centro Universitário de Brasília: 2019), 309, em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5999> Acesso em 03/01/2022

⁶² Cfr. La Maison Jean Monnet em <https://www.jean-monnet-europe.eu/fr/jean-monnet-un-homme-de-conviction> Acesso em 03/01/2022

⁶³ “Os elementos tradicionais do Estado moderno estão ausentes na União Europeia — povo território, soberania, autoridade hierárquica — logo, o instrumento jurídico-político do Estado não serve para captar o funcionamento da União Europeia, *maxime* do seu constitucionalismo. E como explica *António Vitorino*, por ser um modelo de integração original, a União Europeia colhe elementos de vários modelos de organização política (desde o Estado nacional ao modelo federal, passando pela lógica confederal ou pelas características típicas das organizações internacionais contemporâneas), mas com eles não se confunde.” Cfr. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 28-29.

conservado numa base jurídica de União de direito⁶⁴. Afinal, já dizia Bauman: «(...) a Europa não é algo que se descubra, mas uma missão – algo a ser produzido, criado, construído. E é preciso muita engenhosidade, sentido de propósito e trabalho duro para realizar essa missão»^{65,66}.

1.2 A solidariedade na União Europeia e a sua identificação como princípio jurídico

Tecendo a manhã

Um galo sozinho não tece uma manhã:
ele precisará sempre de outros galos.
De um que apanhe esse grito que ele
e o lance a outro; de um outro galo
que apanhe o grito de um galo antes
e o lance a outro; e de outros galos
que com muitos outros galos se cruzem
os fios de sol de seus gritos de galo,
para que a manhã, desde uma teia tênue,
se vá tecendo, entre todos os galos.

E se encorpando em tela, entre todos,
se erguendo tenda, onde entrem todos,
se entretendendo para todos, no toldo
(a manhã) que plana livre de armação.
A manhã, toldo de um tecido tão aéreo
que, tecido, se eleva por si: luz balão.⁶⁷

João Cabral de Melo Neto

Alcemos voo através do poema “Tecendo a Manhã”, publicado em 1966, do escritor

⁶⁴Sobre a União de direito, explica a professora Alessandra Silveira que “ (...) da mesma forma que o Estado cria direito e vincula-se a ele, a União Europeia cria direito e vincula-se ao direito que ela própria cria. (...) Por isso se diz que a União Europeia funciona como uma União de direito (por alusão à expressão Estado de direito). Isto significa que exercício do poder público da União deve estar submetido ao direito, tal como o exercício do poder público do Estado está submetido ao direito (não é outro o sentido da expressão “Estado de direito”). Não pode ser de outra forma porque a União é detentora de poder público. (...) E a base jurídica desta União de direito encontra-se nos tratados constitutivos – assim como a base jurídica de um Estado de direito encontra-se na sua respectiva Constituição. Cfr. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 28-29.

⁶⁵Zygmunt Bauman, *Europa - uma Aventura Inacabada*, trad. Carlos Alberto Medeiros (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006), 8.

⁶⁶Nicolas Politis analisa que «O esforço europeu de conciliação e cooperação é inspirado por um ideal tão elevado, bem como por uma necessidade de tal uma necessidade tão urgente de salvação, que merece ser seriamente ser seriamente tentado. Porém, para ser bem sucedido, deve ser determinado pelo que não há felicidade para o homem sem sacrifício» tradução livre de « L'effort de conciliation et de coopération européennes s'inspire d'un idéal tellement haut, en même temps que d'une nécessité de si pressant salut, qu'il mérite d'être sérieusement tenté. Mais il doit, pour réussir, se déterminer par l'idée éleusienne qu'il n'est pas pour l'homme de bonheur sans sacrifices», em Nicolas Politis, "La Solidarité Européenne", *Esprit International: The International Mind*, Vol.10, n.º 38 (April, 1936): 151-170, 169, em <https://heinonline.org/HOL/License> Acesso em 03/01/2022

⁶⁷João Cabral de Melo Neto, *A educação pela Pedra* (Rio de Janeiro: Alfaguara, 2008), 219.

brasileiro João Cabral de Melo Neto, *poeta engenheiro*⁶⁸, o qual traz uma construção e organização sintática das palavras que nos remete ao significado de solidariedade. O escritor traz a metáfora do cantar dos galos, a qual nos orienta a perceber que a construção da história humana e do seu futuro depende de uma ação presente, conjunta, concertada e contínua entre os indivíduos.

Em terras europeias, a ação conjunta dos *galos* do tipo *Estados-Membros (EM)* nos remonta ao projeto de integração europeia⁶⁹ — tal qual conhecemos hoje — que sinalizou seus contornos iniciais no pós-Segunda Guerra Mundial, período no qual o significado de solidariedade germina como essência do projeto europeu e perpassa toda a sua evolução sócio-histórico-político-econômica. Dado o cenário, entendemos a necessidade de captar as especificidades e as vicissitudes que lançaram «a Europa em sua aventura — contínua, inacabada e, ao que se espera, interminável»⁷⁰.

Para compreender referida essência, é necessário captar o significado desse que é «um acordo entre os povos da Europa»⁷¹. Um pacto que tenciona uma integração baseada no desejo de substituir a hostilidade, o nacionalismo e as rivalidades das nações europeias arrasadas pelas duas guerras mundiais, por uma união de paz completamente nova, e com a solidariedade como fundamento⁷². Assinalada pelos *Pais Fundadores*, nomeadamente Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer entre outros, a união tinha por alicerce o objetivo precípua — em sua essência político — de paz sob uma perspectiva de integração econômica, para que pudesse ser construído paulatinamente «o edifício na base resistente das solidariedades concretas»⁷³. As palavras de Jean Monnet sinalizam bem essa ideia: «Continuem, continuem, não há futuro para os povos da Europa que não passe pela união»⁷⁴.

⁶⁸Um pouco de quem foi João Cabral de Melo Neto em <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/viver/2020/01/ha-100-anos-nascia-joao-cabral-de-melo-neto-o-poeta-engenheiro.html> Acesso em 03/01/2022

⁶⁹A unificação europeia foi objeto de estudo e de anseios integratórios por diversos nomes muito antes do pós-1945. Nomes como Pierre Dubois que propôs um Plano de federação europeia (1307), visando à paz, “Jiri Podiebrad, rei da Boêmia, com o seu célebre *Tratatus* (1464), que preconiza uma comunidade europeia (com uma Assembleia que votaria por maioria simples, um tribunal de justiça, uma arbitragem internacional, forças armadas comuns, orçamento federal). O *Novo Cineas* (1623), do pacifista Emeric de Lacroix, conhecido como Crucé, propõe uma Assembleia ou Senado permanente dos Estados, “depositário da paz pública”, sediado em Veneza, “onde todos os Soberanos terão perpetuamente os seus embaixadores, para que os diferendos sejam dirimidos por julgamento de toda a assembleia”. Maximilien de Béthune, o duque de Sully, publica o *Grand Dessein* (1638), onde defende um equilíbrio europeu assente numa Confederação da Europa. (...) *A Plan for na Universal and Perpetual Peace*, de Jeremy Bentham (1789, publicado em 1839), original na forma e no conteúdo, em 14 proposições fundamentadas, parte da rejeição do colonialismo, a começar pela Grã-Bretanha (1ª proposição), para que a Europa unida viva em “fraternidade europeia”. Se Montesquieu escrevera, em 1734, que “a Europa é um Estado composto por várias províncias”, e Voltaire, em 1751, que ela é “uma espécie de grande República dividida em vários Estados”, coube a Immanuel Kant, em *Zum ewigen Frieden* [Para a Paz Perpétua], em 1795, fundamentar a ideia de federação, como o termo e acme da sua filosofia política.” Cfr. Acílio da Silva Estanqueiro Rocha, “Europeísmo”, in *Enciclopédia da União Europeia*, Ana Paula Brandão et al. (coord.) (Lisboa: Petrony Editora, 2017), 189, em <https://hdl.handle.net/1822/54155> Acesso em 03/01/2022

⁷⁰Zygmunt Bauman, *Europa: uma aventura inacabada* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006), 130.

⁷¹Cf. Miguel Poiares Maduro, *A Constituição Plural – Constitucionalismo e União Europeia* (Cascais: Principia, 2006), 19.

⁷²A UE, no ano de 2012, recebeu o Prêmio Nobel da Paz pelo papel desempenhado em defesa das causas da paz, da reconciliação, da democracia e dos direitos humanos na Europa. Cfr. Klaus-Dieter Borchardt, *O ABC da União Europeia* (Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2007), 27.

⁷³Vide Pascal Fontaine, *A União Europeia*, trad. Ana Moura, (Lisboa: Editorial Estampa, 1995), 167.

⁷⁴Cfr. informação em https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/jean-monnet_pt Acesso em 03/01/2022. Para além disso, leciona Alessandra Silveira que “Da leitura das *Memórias de Jean Monnet* depreende-se que tais homens tinham e comum a marca indelével dos sofrimentos que a violência e a intolerância lhes imprimira. Odiavam a guerra e o espírito de dominação (para lhes escapar, alguns deles tiveram de enfrentar o rigor do exílio). Por isso a integração europeia — isto é, a união dos povos livres do continente — constituía para eles o único caminho de

Pascal Fontaine expôs, inclusive, que «a Europa nasceu de uma vontade e perdura pela necessidade»⁷⁵. A vontade foi de paz, o motivo mais pujante para quem sofreu os horrores de duas grandes guerras e a compreensão era que a solidariedade não existia — precisava de ser criada.

O primeiro passo da integração europeia foi então inaugurado pela Declaração *Schuman*⁷⁶. Foi o ponto de partida que conjugou o diálogo democrático com a solidariedade para solucionar problemas mais urgentes, como a igualdade de direitos e deveres entre potências vitoriosas e vencidas. Na oportunidade, o documento em questão desafiou países ambiciosos, muito embora fragilizados — nomeadamente França e Alemanha —, a voluntariarem soberania nos setores do carvão e do aço a uma alta autoridade comum e com a livre circulação desses dois produtos⁷⁷. O designio do projeto era político — que estrategicamente teve que ficar camuflado e adormecido no modelo inaugural de integração —, no entanto, a via exequível para uma união imediata se deu pela integração numa perspectiva econômica, assente na ideia de modelo de unidade europeia através da integração dos mercados, para depois, então, concretizar objetivos ambiciosos e assentes no primado da política. Mais: segundo a própria Declaração Schuman, «o estabelecimento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) deveria constituir a primeira pedra de um processo mais vasto que visava a criação de uma federação europeia»⁷⁸.

Nessa linha de pensamento, António Goucha Soares sublinha que Monnet defendia que o processo de integração tinha que ser pautado em pequenas integrações econômicas setoriais, haja vista o próprio Monnet não acreditar «que a construção europeia pudesse ser despoletada de modo abertamente político; preferia antes uma via de tipo funcionalista (...) e defendia que a integração europeia era um projecto que deveria começar pela criação de solidariedades de facto entre França e

esperança. O que os unia e os federava era aquela potência abstracta que se impõe a todos os homens: a necessidade. E a melhor solução era mesmo esta: delegação de soberania e exercício comum da soberania delegada.” Cfr. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 21. Lembremos que “Jean Monnet, político e conselheiro económico francês, apoiou a integração europeia durante toda a sua vida. As suas ideias inspiraram o Plano Schuman para pôr em comum a produção francesa e alemã de carvão e aço.” Para mais informações sobre os *Pais Fundadores*, vide http://publications.europa.eu/resource/cellar/68bdd08f-bc32-4cf3-b714-fe6237052617.0018.03/DOC_1 https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/jean-monnet_pt Acesso em 07/01/2022

⁷⁵Pascal Fontaine foi o último assistente de Jean Monnet, um dos «pais fundadores» da Europa. Vide Pascal Fontaine, *A União Europeia*, trad. Ana Moura, (Lisboa: Editorial Estampa, 1995), 15.

⁷⁶“A Europa não será feita de uma só vez nem segundo um plano único. Será construída através de realizações concretas que comecem por criar uma solidariedade de facto. A aproximação das nações da Europa exige que o secular antagonismo entre a França e a Alemanha seja eliminado”. “A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de facto.” Trechos estes contidos no texto integral da Declaração Schuman, documento simbólico do início da integração europeia e que deu ímpeto às negociações subsequentes que resultaram na assinatura do Tratado de Paris e que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA. Para mais informações, consultar em https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pt Acesso em 07/01/2022. O plano Schuman propunha o objetivo imediato de reconciliação franco-alemã e delineava uma gestão comum do carvão e do aço sob uma Alta Autoridade Comum. E foi a CECA- Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, estabelecida pelo Tratado de Paris, que concretizou a Declaração Schuman. Para mais informações, vide https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pt e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=legissum%3Axy0022> Acesso em 07/01/2022.

⁷⁷ Vide Pascal Fontaine, “*A União Europeia*”, trad. Ana Moura, (Lisboa: Editorial Estampa, 1995), 31.

⁷⁸Cfr. António Goucha Soares, *A União Europeia* (Coimbra: Almedina, 2006), 13.

Alemanha, que afastasse o perigo de confrontação entre esses Estados»⁷⁹. Ou seja, pela criação sucessiva de interesses comuns entre os principais Estados europeus, conferir-se-ia, paulatinamente, uma orientação política ao processo de integração europeia.

Nesse contexto, infere-se que a solidariedade não deve ser analisada tão somente no âmbito do discurso político, filosófico, sociológico ou cristão, mas também numa dimensão jurídica que, de forma amplamente utilizada na legislação da União Europeia (UE), desde os seus Tratados constitutivos, passando pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), até a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), tem lugar cada vez mais proeminente na ordem jurídica da UE. Ou seja, desde a gênese do projeto europeu que a lógica do processo de integração entre os EM se baseia num mecanismo e num método que transcendem a noção de um mero mercado comum, pois simplesmente se voltam para fundamentos teórico-normativos de uma União de direito, da qual uma das forças motrizes é a solidariedade.

Não surpreendentemente, a experiência nos mostra que a paz e um projeto político-econômico não podem ser salvaguardados sem uma organização capaz de os garantir, haja vista a Europa ser confrontada constantemente pelo dilema de *unir ou perecer* face às vicissitudes inerentes à história humana⁸⁰. Diante disso, chegamos ao que conhecemos por arcabouço jurídico que envolve o projeto europeu tal como hoje está delineado.

O Tratado de Lisboa⁸¹, Tratado que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, estabelece o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) como os documentos-guia de toda a organização da UE. Tais documentos, apesar de não trazerem uma definição legal do termo solidariedade, trazem várias expressões e vários contextos em diferentes níveis de solidariedade, o que nos obriga a começar por

⁷⁹ Ibidem, 13. Para além disso, Pedro Froufe também pontua sobre o desígnio político ser posicionado como um objetivo mediato do processo integratório, e que « claramente após 1992 (com o Tratado de Maastricht) sublinhou-se o sentido da organização económica pressuposta e pretendida, desde o início, para o processo de integração europeia, ao estabelecer-se que, para se alcançarem os fins (amplos, políticos e mediatos) enunciados no original artigo 2.º do Tratado CEE, a “ação dos Estados-Membros e da Comunidade” implicava “a adoção de uma política económica baseada na estreita coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros, no mercado interno e na definição de objetivos comuns, e conduzida de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência”. Cfr. Pedro Madeira Froufe, “Constituição económica da União Europeia, antes e depois de Lisboa (entre o princípio concorrencial e a “economia social de mercado)””, *UNIO EU Law Journal*, Vol. 3, n.º 1, (janeiro, 2017): 114-129, 115, em <https://hdl.handle.net/1822/46811> Acesso em 10/02/2022.

⁸⁰O início do século XXI tem sido bastante exemplificativo em relação a crises. E são elas de todos os tipos: ambiental, económica, social, política, sanitária, imigratória. Só para citar as mais recentes, a pandemia ocasionada pelo coronavírus COVID-19, a crise climática cada vez mais agonizante e que assola o mundo, conforme últimos relatórios do IPCC, e a invasão da Ucrânia pela Rússia que, uma vez mais, assombra a Europa com a barbárie ligada a tudo que traz uma guerra. Para mais informações, vide <https://www.ipcc.ch/reports/> <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/timeline/> <https://expresso.pt/internacional/2022-02-24-a-guerra-na-ucrania-comecou-as-3h30-cronologia-das-primeiras-12-horas-de-um-pais-debaixo-de-fogo> Acesso em 10/03/2022.

⁸¹O Tratado de Lisboa, conhecido por Tratado Reformador, foi assinado em dezembro de 2007 em Lisboa, e surgiu como alternativa possível ao Tratado Constitucional, chumbado em referendo na França e Holanda. Cfr. Alessandra Silveira, com colaboração de Pedro Madeira Froufe, *Tratado de Lisboa-Versão Consolidada* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2021), 17. Para mais informações, também conferir <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe> Acesso em 10/03/2022. Para além disso, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta da UE recebeu um efeito jurídico vinculativo igual aos Tratados, conforme Art.º 6º, n.º 1, 1ª parágrafo, TUE. Cfr. algumas explicações sobre a Proteção dos Direitos Fundamentais na União Europeia, em https://e-justice.europa.eu/563/PT/part_i_protecting_fundamental_rights_within_the_european_union Acesso em 10/03/2022.

colocar a questão principal: solidariedade entre quem e para quem?

De uma leitura do TUE e do TFUE a solidariedade aparece como: *solidariedade entre os seus povos*⁸² e *com o resto do mundo*⁸³, solidariedade junto à igualdade⁸⁴, como valores, *solidariedade entre as gerações*⁸⁵, solidariedade como princípio a ser respeitado na *ação externa da União*⁸⁶ e nos *políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo à imigração*⁸⁷, solidariedade mútua entre os EM nas *ações de política externa e de segurança comum*⁸⁸, no *espaço de segurança, liberdade e justiça*⁸⁹, na *política económica*⁹⁰, no domínio da *energia*⁹¹, na própria *cláusula de solidariedade* em situações de *ataque terrorista ou de catástrofe natural*⁹² *solidariedade entre a Europa e os países ultramarinos*⁹³. Ou seja, no âmbito dos Tratados, três dimensões principais da solidariedade sobressaem-se: como um valor orientador, como objetivo político e como base para os direitos e obrigações legais.

A CDFUE, que com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa passou a ser documento vinculativo para os EM⁹⁴, traz a solidariedade tanto no seu Preâmbulo⁹⁵, enquanto valor indivisível no qual se baseia a União, quanto como designação do Título IV⁹⁶, o qual agrupa um conjunto de direitos sociais, quais sejam: *direito à informação e consulta dos trabalhadores na empresa, direito de negociação e de ação coletiva, direito de acesso aos serviços de emprego, proteção em caso de despedimento sem justa causa, condições de trabalho justas e equitativas, proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho, proteção na conciliação da vida familiar e profissional, segurança social e assistência social, proteção da saúde, acesso a serviços de interesse económico geral, proteção do ambiente, proteção dos consumidores.*

⁸² A solidariedade presente no Preâmbulo do TUE tem teor essencialmente político, representando um desejo dos EM, através de uma declaração que indica o fato da existência da solidariedade e o objetivo de aprofundar a solidariedade. Cfr. TUE em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT> Acesso em 22/02/2022

⁸³ Art. 3.º, n.º 5, TUE.

⁸⁴ Art. 2.º, TUE.

⁸⁵ Art. 3.º, n.º 3, TUE.

⁸⁶ Art. 21.º, n.º 1, TUE.

⁸⁷ Art.º 80º, TFUE. Cfr. em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT> Acesso em 22/02/2022

⁸⁸ Art. 24.º, n.º 2 e n.º 3, TUE, Art.º31º, n.º 1, TUE.

⁸⁹ Art. 67.º, n.º 2, TFUE.

⁹⁰ Art. 122.º, n.º 1, TFUE.

⁹¹ Art. 194.º, n.º 1, TFUE.

⁹² Art. 222.º, n.º 1, TFUE.

⁹³ Preâmbulo do TFUE.

⁹⁴ A CDFUE, que não consta no corpo principal do Tratado de Lisboa, recebeu a equiparação de valor jurídico em relação aos Tratados, consoante art. 6.º, n.º 1, 1.º parágrafo, sobre a qual o Tribunal de Justiça da União Europeia passou a ter competência jurisdicional nos domínios relativos à salvaguarda dos direitos fundamentais, enunciados na CDFUE. Cfr. Alessandra Silveira, com colaboração de Pedro Madeira Froufe, *Tratado de Lisboa-Versão Consolidada* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2021), 17.

⁹⁵ Preâmbulo da CDFUE. Cfr. em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR> Acesso em 22/02/2022

⁹⁶ Desde o art. 27.º até o art. 38.º da CDFUE.

Para além dos Tratados e da CDFUE⁹⁷, o TJUE traz um contributo determinante na constitucionalização do termo solidariedade ao longo do processo de integração europeia. São inúmeros os acórdãos⁹⁸ dessa Corte que declaram que o princípio da solidariedade implica a aceitação de partilha de encargos, posto que «os Estados-Membros e seus nacionais têm obrigações bem como benefícios, deveres bem como direitos»⁹⁹ e que se deve recordar sempre que a «solidariedade constitui a essência do projeto europeu. Através da participação neste projeto e da cidadania da União, os Estados-Membros e os seus nacionais têm obrigações bem como benefícios, deveres bem como direitos. No âmbito do «demos» europeu, partilhar não consiste em vasculhar os Tratados e o direito derivado em busca do que se pode pedir. Exige assumir responsabilidades e (sim) encargos coletivos para promover o bem comum»¹⁰⁰. Concebe-se, então, que a lógica que envolve a ordem jurídica da UE, sinalizada nos julgados do TJUE, revela um tom existencial, na medida em que os princípios que norteiam o direito da UE, nomeadamente o da solidariedade, não podem ser postos em causa sem minar os próprios fundamentos que fizeram nascer a UE e que a mantém até então.

A noção de solidariedade também está numa série de documentos¹⁰¹ responsáveis por modelar os contornos jurídicos da ordem jurídica da UE: Diretiva 2013/32/UE¹⁰², Regulamento (UE) 2021/888¹⁰³, Regulamento (UE) 2021/783¹⁰⁴, Agenda de Política Social 2006-2010¹⁰⁵, Agenda Social

⁹⁷Os Tratados da UE, incluindo os respectivos anexos e protocolos, bem como a CDFUE são fontes do direito primário da UE e proporcionam às instituições da União um quadro para o exercício das suas competências legislativas e administrativas no interesse da UE. Cfr. Klaus-Dieter Borchardt, *O ABC da União Europeia* (Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2007), 94.

⁹⁸Citemos alguns dos inúmeros: Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, de 10 de dezembro de 1969, Processos apensos 6 e 11-69, do TJUE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0006> Acórdão *Comissão Europeia contra República da Áustria*, de 4 de maio de 2016, processo C-346/14, do TJUE, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:62014CJ0346> Acórdão *XXX contra Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, de 22 de fevereiro de 2022, Processo C-483/20, do TJUE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:62020CJ0483> Acórdão *Comissão/Polónia*, de 2 de abril de 2020, Processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, do TJUE, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=PT&num=C-715/17> Acesso em 23/02/2022

⁹⁹Trecho do considerando 253 das Conclusões da então Advogada-Geral Eleanor Sharpston, no Acórdão *Comissão vs Polónia*, de 2 de abril de 2020, Processos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, do TJUE. Cfr. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=219670&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1625359>

¹⁰⁰Considerando 253, *op. cit.*

¹⁰¹A exemplo dos regulamentos, das diretivas e das decisões, que têm efeito vinculativo, conforme art. 288.º, do TFUE, e das recomendações e dos pareceres, desprovidos de efeito juridicamente vinculativo e possuem natureza meramente declarativa, conforme mesmo artigo do mesmo Tratado. Ademais, a prática determinou o desenvolvimento de toda uma série de atos atípicos: acordos interinstitucionais, resoluções, conclusões, comunicações, livros verdes e livros brancos. Todos como fontes jurídicas de direito derivado da União. Para mais informações, cfr. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:community_legal_instruments Acesso em 23/02/2022

¹⁰²Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013L0032> Acesso em 23/02/2022

¹⁰³Regulamento (UE) 2021/888 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2021 que cria o programa do Corpo Europeu de Solidariedade e revoga os Regulamentos (UE) 2018/1475 e (UE) n.º 375/2014, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0888&from=EN> Acesso em 23/02/2022

¹⁰⁴Regulamento (UE) 2021/783 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1293/2013, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R0783> Acesso em 23/02/2022

¹⁰⁵Para mais informações, conferir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:c10127> Acesso em 23/02/2022

2005-2010¹⁰⁶, Livro Verde “Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas”¹⁰⁷, Comunicação da Comissão “Construir uma Europa Inclusiva”¹⁰⁸, Livro Verde sobre o Envelhecimento - Promover a responsabilidade e a solidariedade entre gerações¹⁰⁹, Comunicação da Comissão — A solidariedade europeia para com os refugiados e as pessoas em fuga da guerra na Ucrânia¹¹⁰ e tantos outros documentos jurídicos e não jurídicos europeus que sublinham questões diversas na UE.

Até aqui já se pode deduzir que a solidariedade, que está no cerne da integração europeia, não é um ato generoso ou uma virtude altruísta, sobre o qual um EM espera receber algo em troca após um ato de solidariedade, mas sim um ato (pela ação coletiva) que espera a mesma resposta futura em troca dos custos e riscos assumidos entre os EM que escolheram pertencer a uma comunidade baseada em princípios democráticos quando de suas adesões ao projeto europeu. Ademais, o termo *solidariedade*, já no preâmbulo do TUE, confirma que os signatários do Tratado declaram que a UE será estabelecida em conformidade com o desejo dos signatários de «aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições»¹¹¹. Isto é, a cooperação entre nações europeias torna-se a manifestação do princípio fundamental da solidariedade, uma solidariedade que respeita o carácter único da história de cada nação, cultura e tradição.

Stjernø refere que a *prontidão para a ação coletiva* no caso da UE pode implicar uma resposta coordenada a um problema particular que afeta a União como um todo, como também pode implicar a necessidade de delegar poderes através das instituições da UE, a fim de harmonizar e de unificar aspectos dos sistemas jurídicos e monetários¹¹². Para tanto, o fato de os EM pertencerem à UE

¹⁰⁶ Para mais informações, conferir <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d828cfc6-a9ba-449b-849f-7f92a2280892/language-es> Acesso em 23/02/2022

¹⁰⁷ Livro Verde “Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas”, Bruxelas, 16.3.2005, COM(2005), 94 final, em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c08260e4-6f8e-47cd-aeee-03b57715189b/language-pt/format-PDF> Acesso em 23/02/2022

¹⁰⁸ Comunicação da Comissão “Construir uma Europa Inclusiva”, Bruxelas, 1.3.2000 COM (2000) 79 final, em <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/58078e7d-a6b8-42ff-90f9-f806730649ce> Acesso em 24/02/2022

¹⁰⁹ Livro Verde sobre o Envelhecimento, Bruxelas, 27.01.2021, COM(2021), 50 final, em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d918b520-63a9-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF/source-255092712> Acesso em 24/02/2022

¹¹⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - A solidariedade europeia para com os refugiados e as pessoas em fuga da guerra na Ucrânia, Estrasburgo 8.3.2022 COM(2022) 107 final, em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6b5c99ea-9f0b-11ec-83e1-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF/source-255092712> Acesso em 24/02/2022

¹¹¹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT> Acesso em 24/02/2022

¹¹² Tradução livre de “readiness to collective action”. Para Steinar Stjernø, “Solidarity in Europe cannot be founded on ‘sameness’ and homogeneity. Increasing pluralisation and individualisation of society due to changes in the labour market, family structure, life-styles and cultural identity call for solidarity based on the acceptance of diversity. (...) Nancy Fraser suggests that recognition of differences should be a key value. Yet, this cannot replace the concept of solidarity, only supplement it because solidarity is a stronger and more encompassing concept than recognition. Solidarity means recognition, not vice versa. (...) Solidarity must include a state of readiness for collective action – either by staying together with others in the struggle for a defined objective, or by sharing resources with them. The preparedness for sharing cannot be solely about a private and individual decision to give to individuals or groups that have less. It must include willingness to act collectively and to redistribute through other arenas than the private one. In modern society this means to use politics as an arena and to be willing to use taxes and governmental institutions to share and redistribute”. Cfr. Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe. The History of an idea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 324-326.

a tempo inteiro, concluímos que referida solidariedade *no pode ser flexível ou esporádica*¹¹³, posto que deve ser considerada constante para responder a situações de emergência e de novos desafios. Vê-se, assim, que na UE a solidariedade funciona não só como um pacto de co-responsabilidade¹¹⁴ que reforça as interdependências entre os EM e do sentimento de pertença, bem como um *princípio-guia* dos princípios orientadores da União de direito ao regular as relações entre os EM e os seus povos.

A solidariedade no contexto da UE deve ter uma abordagem mais pragmática e concreta — e explicada pela cooperação entre os EM —, uma vez que impõe obrigações legais, tais como ser leal¹¹⁵ nas relações mútuas e empreender todos os esforços necessários para atingir objetivos comuns. Nesse sentido, Rita Lages sublinha que: «(...) *la solidaridad se encuentra en las fundaciones de la integración europea, debiendo realizarse mediante una «solidaridad de hecho», i.e., a través de esquemas racionales y eficaces de cooperación»*¹¹⁶ e que «(...) *la Unión se sostiene mientras todos y cada uno de sus miembros puedan de ella beneficiarse equitativamente; y por ende, todos y cada uno responden ante ella en conjunto, repartiendo las cargas de la integración (responsabilidad in solidum)*»¹¹⁷. Ou seja, resta nítida a possibilidade de justificação para uma imposição de uma solidariedade atrelada a deveres jurídicos, haja vista tratar-se de uma repartição de tarefas/responsabilidades comuns.

E no seio do direito da UE esse cenário está manifestadamente definido quando o próprio

¹¹³ Marjorie Jouen, “Solidarité 2.0”, *Policy Paper Institut Jacques Delors*, 196 (Paris: Notre Europe, 2017), 4, em <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/solidarite2.0-marjoriejouen-juin2017.pdf> Acesso em 24/02/2022

¹¹⁴ Leciona Alessandra Silveira que “em qualquer sistema federativo ou multinível, os atores políticos envolvidos na integração europeias estabelecem entre si um compromisso de cooperação (ou de co-responsabilidade de todos pela sorte do sistema federativo) que resulta decomposto numa Constituição (ou nos tratados que funcionam como a Constituição da União Europeia por força do labor jurisprudencial do TJUE, sempre empenhado no processo de constitucionalização dos tratados)”. Cf. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 103.

¹¹⁵ O princípio da cooperação leal está previsto no art. 4.º n.º 3 do TUE, segundo o qual “a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados”. Sobre tal princípio, Alessandra Silveira esclarece que “Por força do princípio da lealdade os Estados-Membros estão obrigados a adoptar todas as medidas necessárias ao cumprimento dos objectivos dos tratados e a não adoptar medidas que ponham em causa tais objectivos. E a União Europeia, por sua vez, tem de respeitar a igualdade dos Estados-Membros. Sublinhe-se que a União Europeia é, tanto quanto nos foi possível apurar, o único sistema federativo da actualidade cuja Constituição (leiam-se tratados constitutivos) adopta formalmente tal princípio — o que denota a preocupação dos redactores dos tratados em fazê-lo cumprir.” Cf. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 104.

¹¹⁶ A mesma autora destaca a solidariedade funciona como mecanismo “de compensación por la fragmentación territorial, creando em los Estados Miembros una conciencia de unidad geográfica, que les permita, i.a., adoptar soluciones conjuntas para problemas de interés común o tomar posiciones concertadas frente a situaciones de gravedad, y de estabilidad, pues sólo asegurando, em su orden interno, el reparto uniforme y equitativo de los beneficios y de las cargas resultantes de la integración entre todos los EEMM, es posible lograr una mayor aceptación por parte de los mismo Estados de las decisiones normativas que les pueden resultar desfavorables” Cf. Rita Lages de Oliveira, “Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea”, *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 51, em <http://www.iei.uchile.cl/publicaciones/132157/el-valor-de-la-integracion-regional-y-del-dialogo-entre-regiones> Acesso em 27/02/2022 Sobre o princípio da solidariedade, Javier de Lucas En ese sentido, resulta difícil dejar de aceptar que la solidaridad parece constituir una exigencia o principio básico del modelo de legitimidad crítica que está en la base de lo que Habermas, quizá de modo excesivamente optimista (al menos, desde luego, desde el punto de vista jurídico/constitucional) considera «principios jurídicos universalistas» cuya interpretación (desde las diversas tradiciones nacionales) podría permitir lo que él llama «Patriotismo europeo de la Constitución». Cf. Javier de Lucas, “La polémica sobre los deberes de solidaridad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 19, Septiembre/Diciembre 1994, 11. Cf. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-del-centro-de-estudios-constitucionales/numero-19-septiembrediciembre-1994/la-polemica-sobre-los-deberes-de-solidaridad-1> Acesso em 27/02/2022

¹¹⁷ Cf. Rita Lages de Oliveira, “Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea”, *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 51-52, em https://www.academia.edu/31944993/Un_estudio_preliminar_sobre_la_solidaridad_como_valor_y_objetivo_de_la_Uni%C3%B3n_Europea Acesso em 27/02/2022

artigo 2.º, TUE, indica seu padrão axiológico e encontra sua própria expressão vinculante quando «*acrecienta la fuerza jurídica donde solo había fuerza moral — busca garantizar la congruencia estructural de un sistema compuesto de dos órdenes jurídicas (la de la Unión y las de los EEMM) unidas por una «interdependencia existencial»*»¹¹⁸. Ademais, referido artigo do TUE, quando lido e analisado de forma coordenada com outros artigos dos Tratados, é critério de adesão de Estados que queiram aderir à UE, consoante artigo 49.º, TUE, bem como parâmetro de controle de atuação dos EM e das instituições da UE¹¹⁹.

Nesse contexto, a solidariedade entre os EM não pode ser descrita como uma virtude altruísta, mas como um princípio jurídico de uma União de direito que norteia a mesma resposta futura em troca dos custos ou riscos assumidos entre os EM. E muito embora os Tratados não contenham uma definição legal de solidariedade, o próprio termo, dentro do direito da UE, deve ser visto como um garantidor da igualdade dos EM ante o direito da UE, «*al permitir a los Estados miembros que se beneficien de las ventajas de la Comunidad, el Tratado les impone asimismo la obligación de que cumplan sus normas*»¹²⁰ e funcionar como princípio básico de funcionamento da UE ao orientar as ações dos EM, que não devem prejudicar nem os interesses da União, nem os interesses em detrimento dos outros EM da UE. Para tanto, poder-se-ia dizer que o princípio da solidariedade se aproxima de outro *princípio-guia* do direito da UE: o da cooperação leal que, essencialmente inserido na identidade da UE, é tanto mobilizador dos objetivos da UE quanto garantidor do direito da União.

Tecer a União Europeia é, por assim dizer, uma sucessão infinita de práticas de solidariedade e de cooperação entre os *cantos dos galos EM (e entre eles mesmos)* e seus povos. O canto do *galo EM, v.g.*, somente produz seus efeitos se lançado a outro *galo EM*, um ao outro, num processo contínuo de construção e fortalecimento de integração europeia. A tarefa de se construir *a manhã (ou o amanhã)* eventualmente se mostrará difícil — ou impossível — de forma solitária, e a necessidade de unir forças é premente, a fim de enfrentar conjunta e concertadamente os desafios globais que já nem nos batem à porta, mas que já atravessaram porta a dentro, designadamente, a crise climática e a sua *irmã gêmea*, a crise ecológica.

¹¹⁸ Cfr. Rita Lages de Oliveira, “Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea”, *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 54.

¹¹⁹ *Ibidem*, 55.

¹²⁰ *Ibidem*, 52.

Capítulo 2 – A União Europeia e a proteção do ambiente

2.1 A tutela ambiental pela União Europeia – do Tratado de Lisboa à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

«A metamorfose europeia *não* significa que os Estados-nação desapareceram, mas significa uma «viragem copernicana»: a Europa já não gira em torno do Estado-nação como o Sol parece girar em torno da Terra; os Estados-nação vão girar em torno da Europa, tal como a Terra gira em torno do Sol. Isto significa que o Estado-nação, ou, ainda mais, a ideia de Estado-nação, se está a metamorfosear.»¹²¹

Ulrich Beck

Seria árduo discorrer sobre o Direito do Ambiente e pensar o nosso presente sem referir os estudos do sociólogo Ulrich Beck. Isso porque, num dos seus últimos trabalhos, “*A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade*”, Beck, que tanto contribuiu com o pensamento e aprofundamento sobre o seu então presente e as suas experiências, propôs-se a compreender e a refletir os acontecimentos globais¹²², nomeadamente os relacionados às alterações climáticas, e a analisar pormenorizadamente o processo em que o mundo — no seu tempo, e mais do que nunca, no nosso — está a passar. Ou seja, a *metamorfose*. Ulrich Beck explica que a «metamorfose» «significa uma transformação muito mais radical, na qual as velhas certezas da sociedade moderna desaparecem, e algo de novo emerge»¹²³, sendo “necessário explorar novos começos”¹²⁴. E cita as *alterações climáticas* e a *sociedade de risco* como *agentes da metamorfose*, e os quais «já alteraram a nossa maneira de ser no mundo — a maneira como vivemos no mundo, como pensamos o mundo e como tentamos agir sobre o mundo por meio da ação social e da política»^{125,126}.

¹²¹Ulrich Beck, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 195.

¹²²Ulrich Beck, em seus estudos sobre a metamorfose do mundo, começa por se perguntar “«Qual o significado dos acontecimentos globais que se desenrolam sob o nosso olhar na televisão?»” e declara falência em relação aos conceitos e teorias postas até então, pois não seriam capazes de “*de exprimir a convulsão deste mundo*”. Cfr. Ulrich Beck, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 15.

¹²³Ulrich Beck, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 16.

¹²⁴Ibidem, 16.

¹²⁵Surge outro questionamento: “«Em que mundo estamos a viver?»”. E para Ulrich Beck a resposta é a seguinte: “na metamorfose do mundo”. E quando os conceitos de «mundo» e de «humanidade» estão intimamente ligados, o autor explica que “A questão do falhanço do mundo foca a atenção no conceito «mundo». Todas as instituições estão a falhar: ninguém nem nada é suficientemente decisivo no confronto com o risco climático global. E é precisamente a insistência no falhanço que está a fazer do mundo o ponto de referência para um mundo melhor”. Cfr. Ulrich Beck, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 17.

¹²⁶Sobre contextualização da *teoria da metamorfose* e a *sociedade de risco*, conceitos criados e trabalhados por Ulrich Beck, Sophie Perez faz uma síntese clarificadora sobre a localização da *teoria da metamorfose* em Ulrich Beck, senão vejamos: «Em 1986, utilizou a categoria da *sociedade de risco* e, em 2007, a da *sociedade de risco mundial*, para resumir “uma época da sociedade moderna que não só se livra das formas de vida tradicionais, como

No rastro do pensamento de Ulrich Beck, pretende-se abordar a proteção jurídica do ambiente no panorama do direito da União Europeia. Direito este que é exemplo de um *novo começo*, sob a ideia de mudança de lógica que Ulrich Beck nomeia «*Viragem Copernicana 2.0*», ao versar que a metamorfose está a ocorrer «sobretudo e desde logo na realidade das práticas e atividades quotidianas»¹²⁷ e, finalmente, ao constatar que «o mundo não gira em torno da nação, mas as nações giram em torno das novas estrelas fixas: «mundo» e «humanidade»»¹²⁸. Ademais, o «reconhecimento de que nenhum Estado-nação pode lidar sozinho com as alterações climáticas tornou-se senso comum»¹²⁹.

Nesse contexto, num cenário de crise ecológica que põe em risco a humanidade e a natureza, a discussão sobre a proteção ambiental no direito da União é tarefa premente pela intencionalidade que move o direito da UE: o de solidariedade e de cooperação entre os EM – entre eles mesmos e entre eles e as instituições europeias – na aplicação do direito criado pela própria UE¹³⁰.

Aliás, considera o professor José Gomes Canotilho que “*a proteção do ambiente não deve ser feita a nível de sistemas jurídicos isolados (estatais ou não) mas sim a nível de sistemas jurídico-políticos, internacionais e supranacionais, de forma a que se alcance um standard ecológico ambiental razoável a nível planetário e, ao mesmo tempo, se estruture uma responsabilidade global (de estados, organizações, grupos) quanto às exigências de sustentabilidade ambiental*”¹³¹.

As normas de direito ambiental europeu, entretanto, não foram introduzidas tão logo da criação das Comunidade Europeias, já que não há menção explícita, em qualquer trecho do Tratado de Roma, de 1953, das palavras *ambiente* ou *proteção do ambiente*. Somente de forma muito ampla poderíamos

também questiona os efeitos secundários de uma modernização bem sucedida”. A teoria da sociedade do risco confronta o processo de modernização das sociedades industrializadas, não com os seus fracassos, mas com os seus sucessos: “a sociedade moderna não padece das suas *derrotas*, mas sim das suas *vitórias*”, pois a produção e a distribuição dos “bens” trazidos pelos avanços da ciência e da técnica ignoraram os efeitos negativos ou “males” correspondentes. Tomando o exemplo das alterações climáticas, elas são “produto da modernização bem-sucedida que desrespeita sistematicamente as suas consequências para a natureza e para o ser humano.”²⁴ Agora, em 2015, Ulrich Beck apresenta a sociedade de risco como agente da metamorfose do mundo: “[a] teoria da metamorfose vai para além da teoria da sociedade de risco mundial” pois “não se trata dos efeitos secundários negativos dos bens, mas dos *efeitos secundários positivos dos males*.” A tese defendida é a de que os riscos globais, em particular as alterações climáticas, mas também a digitalização da sociedade, proporcionam novas oportunidades para a ação política – o que Ulrich Beck designa de *catástrofismo emancipatório*.» Cfr. Sophie Perez, “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”, *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol.4, nº 3 (Maio de 2018): 125-126, in <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/54832> Acesso em 03/03/2022

¹²⁷Ulrich Beck, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 55.

¹²⁸ Ibidem, 18.

¹²⁹ Ibidem, 55.

¹³⁰Leciona Alessandra Silveira que “A União Europeia não constitui, por conseguinte, um sistema de governo em sentido estrito, mas sim aquilo que os politólogos percebem como um “complexo emaranhado de redes de governação multinível”, no qual a “coordenação interinstitucional e intergovernamental desempenha um papel fundamental”. E mais: “A União Europeia, como sabemos, não é um Estado (na concepção moderna), mas cria direito como se fosse, isto é, cria normas jurídicas que vinculam obrigatoriamente os Estados-Membros e seus cidadãos. Ou seja, o sistema europeu funciona enquanto ordem jurídica, ou como um conjunto organizado de normas jurídicas.” Cfr. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 28.

¹³¹ José Joaquim Gomes Canotilho, “Estado constitucional ecológico e democracia sustentada”, *CEDOUA- Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano IV, (Fevereiro de 2001): 10, em <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5732/1/revedoua8%20art.%201%20JJGC.pdf?ln=pt-pt> Acesso em 03/03/2022

visualizar implicitamente a proteção do ambiente no artigo 2.º do Tratado de Roma, que traz um trecho de *aumento do nível de vida* entre as *missões* da Comunidade e no Preâmbulo, relativo à *melhoria das condições de vida e de trabalho dos povos*¹³². Nitidamente, a ambição dos redatores do Tratado estava inteiramente centrada na criação do mercado único e na união econômica, do qual as preocupações ambientais estavam ausentes. Isto não é surpreendente, uma vez que o direito ambiental internacional estava ainda nos seus primórdios. Ou seja, até quase o final da década de 60 do século XX, a tutela do ambiente não era preocupação e muito menos pauta para os governos e os povos. Foi de forma pontual (e de absoluto destaque), que o discurso sobre a necessidade de se ter uma noção de consciência ambiental tem como marco inicial a publicação do livro *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, em 1962.

Somente no ano de 1967, em razão de não só inúmeros acontecimentos, alguns deles de imensa repercussão, a exemplo do *Torrey Canyon*, navio liberiano que encalhou perto das ilhas *Scilly* (Reino Unido), que derramou perto de 120.000 toneladas de petróleo bruto, atingindo o litoral da Bretanha (oeste de França)¹³³, como também da necessidade de se instrumentalizar as relações interpessoais em prol do equilíbrio dinâmico e sustentável do ambiente, a exigência de tutela jurídica do ambiente começa a ganhar algum ruído. Ou seja, a ação antrópica na intensificação e extenuação de recursos naturais não renováveis começa por trazer um processo de conscientização e proliferação da temática ambiental no aprofundamento dos estudos científicos, nas discussões sociais e nas políticas governamentais.

Foi a primeira crise petrolífera, no início dos anos 1970, que deu origem a um impulso de uma consciência ambiental mundial. O destaque ficou para o relatório *"Os limites ao crescimento"*, produzido pelo Clube de Roma em 1972¹³⁴, com o fito de sensibilizar os líderes mundiais sobre as consequências de uma exploração indiscriminada dos recursos naturais e sobre a necessidade de se pautar ações que viabilizassem a aplicação do conceito de sustentabilidade com soluções ambientalmente eficazes nas políticas de desenvolvimento econômico.

No ano de 1972, então, ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano¹³⁵, celebrada em Estocolmo, a qual evoca os Estados-nações a conjugar esforços em relação às questões ambientais, a fim de buscar soluções que conciliassem as ameaças produzidas pelo

¹³²Para mais informações vide Maria Alexandra de Sousa Aragão, "Direito Comunitário do Ambiente", *CEDOUA- Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano IV, (Coimbra: Almedina, 2001), 10.

¹³³Para mais informações, consultar <https://correiodominho.pt/noticias/mare-negra-principais-desastres-desde-1967/29114> Acesso em 04/03/2022

¹³⁴Para mais informações, consultar <https://www.clubofrome.org/history/> Acesso em 04/03/2022

¹³⁵Para mais informações, consultar <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972> Acesso em 04/03/2022

modelo econômico com a preservação do ambiente¹³⁶. Foi um marco histórico, visto que adotou princípios para uma boa gestão do ambiente e produziu o documento conhecido como *Declaração de Estocolmo*¹³⁷. Houve, outrossim, reflexos nas legislações internas de muitos países, a exemplo da reunião pelo Conselho Europeu em Paris para discutir a necessidade de uma política ambiental comunitária que acompanhasse a ideia de que «a expansão económica, que não é um fim em si mesma, deve, prioritariamente, permitir atenuar as disparidades das condições de vida; deve prosseguir-se com a participação de todas as forças sociais e deve traduzir-se numa melhoria da qualidade e do nível de vida. (...) Conceder-se-á particular atenção à protecção do meio ambiente com o fim de pôr o progresso ao serviço do homem»¹³⁸.

Essa consciência foi notada ainda na mesma década através das primeiras diretivas pela então *Comunidade Económica Europeia* (CEE)¹³⁹, as quais harmonizavam aspectos ambientais à realização do mercado comum¹⁴⁰, dentre elas, a Diretiva 75/439/CEE¹⁴¹, de 16 de junho de 1975, relativa aos óleos usados, e a Diretiva 75/442/CEE¹⁴², de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos com objetivos ligados. Outras diretivas também remontam a mesma década, no entanto desconectadas com a ideia de um fim econômico. O exemplo é a Diretiva 79/49/CEE, que, tendo como base jurídica a norma correspondente ao atual artigo 352.º do TFUE¹⁴³, «diz respeito à conservação de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-membros ao qual é aplicável o Tratado. Tem por objectivo a protecção, a gestão e o controle dessas espécies e

¹³⁶ Para mais informações, vide United Nations Conference on the Human Environment, 5-16 June 1972, Stockholm, em [https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972#:~:text=The%201972%20United%20Nations%20Conference,the%20environment%20a%20major%20issue.&text=One%20of%20the%20major%20results,Nations%20Environment%20Programme%20\(UNEP\)](https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972#:~:text=The%201972%20United%20Nations%20Conference,the%20environment%20a%20major%20issue.&text=One%20of%20the%20major%20results,Nations%20Environment%20Programme%20(UNEP)) Acesso em 05/03/2022

¹³⁷ Para mais informações, consultar <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf> Acesso em 05/03/2022

¹³⁸ Cfr. Sixth General Report on the Activities of the Communities 1972, Bruxelas/Luxemburgo, fevereiro de 1973, 8, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5808d251-9b4e-4c3e-b0b3-329aa8f211e1/language-en/format-PDF/source-80572429> Acesso em 05/03/2022

¹³⁹ A Comunidade Económica Europeia (CEE) foi instituída pelo Tratado de Roma em 1957. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome> Acesso em 05/03/2022

¹⁴⁰ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1091.

¹⁴¹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:01975L0439-20051228> Acesso em 05/03/2022

¹⁴² Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31975L0442> Acesso em 05/03/2022.

¹⁴³ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1091. O artigo 352.º, n.º 1 dispõe que Artigo 352.º (ex-artigo 308.º TCE) 1. Se uma ação da União for considerada necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas. Quando as disposições em questão sejam adotadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu. Nesse sentido, estabelece a conhecida «cláusula de flexibilidade». Esta cláusula « foi introduzida pelos pais fundadores dos Tratados em reconhecimento do facto de que é impossível fazer face a todas as eventualidades que possam surgir ao longo do processo de integração. A cláusula permite à UE atuar em domínios em que os Tratados não lhe atribuem explicitamente competência, mas são necessários para alcançar os objetivos enunciados no Tratado. Por conseguinte, representa um meio de adaptação a novos desafios.». Sobre as competências subsidiárias, cfr. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:subsidiary_powers https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/role-flexibility-clause_pt.pdf Acesso em 06/03/2022

regulamenta a sua exploração»¹⁴⁴. Dado o contexto, questionamentos não faltaram a respeito da competência da União em matéria ambiental e o TJUE foi confrontado sobre o assunto, pela primeira vez, no processo C-240/83¹⁴⁵, relativo à validade da Diretiva 75/439/CEE¹⁴⁶. Nesse processo e em tantos outros subsequentes¹⁴⁷, o TJUE teve a chance de se pronunciar e de assentar o alargamento das competências europeias à temática ambiental¹⁴⁸, ao esclarecer no referido acórdão que o princípio da liberdade de comércio não pode ser visto em termos absolutos, posto que está sujeito a certos limites justificados pelos objetivos de interesse geral perseguidos pela então Comunidade Europeia (CE)¹⁴⁹, e que «a proteção do ambiente é uma condição *sine qua non* da “melhoria das condições de vida”, a qual é um obtivo prioritário da CEE, expresso nos Tratados»¹⁵⁰. Nessa esteira, na sequência da primeira Comunicação da Comissão¹⁵¹, de 1971, sobre a política da Comunidade em matéria de ambiente, é editado também o primeiro programa europeu de ação para o ambiente, em 1973 a 1976¹⁵², que prosseguia objetivos que deram origem a uma série de programas plurianuais e diretivas. No entanto, a política ambiental europeia ainda se pronunciava de forma dissipada e, ao mesmo tempo, limitada.

A consolidação destes avanços iniciais e de grande importância para a proteção ambiental veio com o Ato Único Europeu (AUE)¹⁵³, já em 1987, o qual iniciou uma nova fase de impulso e de aprofundamento do processo de integração europeia, ao introduzir alterações nas competências atribuídas à CEE, com o reconhecimento formal da competência partilhada entre a Comunidade e os

¹⁴⁴ Cfr. Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31979L0409> Acesso em 05/03/2022

¹⁴⁵ Acórdão *Procureur de la République/ADBHU*, de 7 de Fevereiro de 1985, processo C-240/83, do TJUE, em <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&jur=C%2CT%2CF&num=C-240/83&parties=&dates=error&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnrec=alldocnrec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher> Acesso em 10/03/2022

¹⁴⁶ Cfr. Diretiva 75/439/CEE do Conselho de 16 de Junho 1975 relativa à eliminação dos óleos usados, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:01975L0439-20051228> Acesso em 05/03/2022

¹⁴⁷ Ludwig Krämer faz um apanhado detalhado de cinquenta julgamentos do TJUE relacionados à proteção do ambiente em Ludwig Krämer, *Casebook on EU Environmental Law* (Oregon: Hart Publishing, 2002).

¹⁴⁸ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1092.

¹⁴⁹ Considerando 12 do Acórdão *Procureur de la République/ADBHU*, 7 de Fevereiro de 1985, processo C-240/83, TJUE, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&jur=C%2CT%2CF&num=C-240/83&parties=&dates=error&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnrec=alldocnrec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher> Acesso em 05/03/2022.

¹⁵⁰ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1092.

¹⁵¹ First communication of the Commission about the Community's policy on the environment. SEC (71) 2616 final, 22 July 1971. Cfr. <http://aei.pitt.edu/3126/1/3126.pdf> Acesso em 05/03/2022

¹⁵² Para mais informações, consultar http://ec.europa.eu/dgs/environment/pdf/information_brochure_pt.pdf Acesso em 05/03/2022

¹⁵³ Para mais informações, consultar <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027> Acesso em 05/03/2022

EM na área do ambiente¹⁵⁴. Foi a primeira vez que a proteção do ambiente estava expressamente referida como um dos objetivos da integração europeia. Ou seja, foi com o Ato Único Europeu que formalizou, no artigo 174.º, n.º1, o «reconhecimento de natureza *transnacional* dos fenómenos de degradação do ambiente e preferencialmente *supranacional* das medidas de protecção do ambiente»¹⁵⁵. Mais: que a Comunidade tinha por objetivo *preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente, a proteção da saúde das pessoas e a utilização prudente e racional dos recursos naturais*¹⁵⁶, bem como fundamentar-se, em matéria de ambiente, nos princípios gerais do exercício de tais competências, quais sejam: “*nos princípios da acção preventiva, da reparação, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente, e no princípio do poluidor-pagador*”¹⁵⁷. Entretanto, foi o Tratado de Maastricht¹⁵⁸, assinado em 1992, o qual instituiu a União Europeia, que determinou que as instituições europeias acomodassem um nível de proteção ambiental elevado¹⁵⁹, ao acrescentar o princípio da precaução¹⁶⁰, e o objetivo de promover no plano internacional medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente¹⁶¹. Frise-se, outrossim, que quando o Ato Único Europeu foi redigido em 1986, o n.º 2 do artigo 130.º do Tratado estipulava que “*as exigências em matéria de protecção do ambiente são uma componente das outras políticas da Comunidade*”¹⁶². O Tratado de Maastricht modificou esta redação para afirmar que estas exigências “*devem ser integradas na definição e aplicação das demais*

¹⁵⁴Outras áreas também foram incorporadas no espectro de competências da então CEE, tais como as áreas de coesão económica e social e do desenvolvimento tecnológico. Frise-se, ainda, que o objetivo político principal do Ato Único Europeu foi a realização do mercado interno, que compreendesse um espaço sem fronteiras internas, em que existisse livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, vindo a conferir uma nova dinâmica ao funcionamento da CEE. Cfr. António Goucha Soares, *A União Europeia* (Coimbra: Almedina, 2006), 23. Ainda sobre o Ato Único Europeu, cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027> Acesso em 10/03/2022.

¹⁵⁵Cfr. Maria Alexandra de Sousa Aragão, “Direito Comunitário do Ambiente”, *CEDOUA- Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano IV, (Coimbra: Almedina, 2001), 12.

¹⁵⁶Sobre os três objetivos, a professora Alexandra Aragão explica que o primeiro objetivo tem uma “visão ecológica pura ou *fundamentalista*”, o segundo objetivo mostra o “bem jurídico ambiente numa perspectiva mais antropocêntrica e conservadora”, e o terceiro objetivo coloca a “Natureza como matéria prima ou como prestadora de serviços ao Homem”. Ibidem e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:1987:169:TOC> Acesso em 10/03/2022.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Para mais informações, António Goucha Soares, *A União Europeia* (Coimbra: Almedina, 2006), 29-35. Cfr. Também sobre o Tratado de Maastricht sobre a União Europeia <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026> Acesso em 10/03/2022.

¹⁵⁹ Importante frisar, como bem lembra a professora Alexandra Aragão, que antes do Tratado da união europeia, a obrigação do nível elevado da proteção do ambiente apenas existia para as propostas da Comissão e, com a revisão, referida exigência não estaria mais restrita às propostas da Comissão, mas também às do Conselho, com deliberações por maioria. Assim, estaria definido o impedimento da “redução da protecção comunitária do ambiente ao «mínimo denominador» entre os níveis de protecção de todos os Estados membros”. Ademais, o princípio do nível de proteção elevado deveria aplicado, levando-se em consideração a «diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade». Cfr. Maria Alexandra de Sousa Aragão, “Direito Comunitário do Ambiente”, *CEDOUA- Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano IV, (Coimbra: Almedina, 2001), 22-23.

¹⁶⁰ A única referência expressa ao princípio da precaução no Tratado da Comunidade Europeia (CE) encontra-se no título consagrado ao Ambiente, no artigo 174.º, n.º 2 «A política da Comunidade no domínio do ambiente visará a um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, e do poluidor-pagador. As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias», em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> Atualmente no artigo 191.º, n.º 2, do TFUE, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=SV> Acesso em 11/03/2022.

¹⁶¹ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1092. Cfr. artigo 191.º, n.º 1, do TFUE, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=SV> Acesso em 11/03/2022.

¹⁶² Cfr. Ato Único Europeu em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT> Acesso em 11/03/2022.

políticas comunitárias”, o que é uma forma de afirmar o princípio da integração. É então através do princípio da cooperação que será organizada a articulação entre as questões económicas e não económicas, incluindo a proteção do ambiente. Ou seja, a entrada do ambiente como seara de competência partilhada da União traz um quadro de reconhecimento da proteção ambiental — dantes apenas por práticas judiciais e legislação esparsa — ao mais alto nível de todas as outras normas consagradas nos Tratados Constitutivos.

De um ponto de vista institucional, a proteção ambiental foi acompanhada pela criação de uma Direção-Geral do Ambiente na Comissão Europeia, seguida em 1992 pela criação da Agência Europeia do Ambiente (AEA)¹⁶³, uma agência especializada responsável pela análise do estado do ambiente na Europa. No plano internacional, o direito ambiental ganhava uma nova dimensão com a célebre Declaração do Rio de 1992¹⁶⁴, na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, que estruturou todo o direito ambiental em torno do princípio do desenvolvimento sustentável, um princípio que se tornaria parte dos objetivos da União em 1997 por força do Tratado de Amesterdão¹⁶⁵.

É no Tratado de Lisboa¹⁶⁶, tido como tratado reformador, assinado em 2007, cuja essência do que vinha sido consagrado nos outros Tratados sobre a proteção ambiental foi mantida, com uma modificação de numeração de artigos e acréscimo da disposição sobre «as alterações climáticas como um problema ambiental global, que cabe a União Europeia combater através da política ambiental»¹⁶⁷.

É curioso perceber como se deu o início da proteção do ambiente no direito da União, que de forma tímida e ao mesmo tempo pujante, já fazia parte do direito da UE sem nem mesmo ainda estar normatizado nos Tratados Constitutivos. Foi por muitas vezes tangenciando a ideia de funcionamento

¹⁶³Sobre a Agência Europeia do Ambiente (AEA), cfr. <https://www.eea.europa.eu/pt/about-us> Acesso em 11/03/2022.

¹⁶⁴A Rio-92, resumidamente, foi responsável por sistematizar e aplicar uma declaração de princípios para o enfrentamento dos problemas crescentes da emissão de gases causadores de efeito estufa, com o acatamento de duas convenções multilaterais a nível mundial (uma sobre diversidade biológica, outra sobre alterações climáticas), e pela adoção do documento *Agenda 21*, plano de ação a nível de comunidade internacional, com o objetivo de responsabilidade ambiental e de um roteiro para a implementação de políticas fixadas na cimeira, em prol de um desenvolvimento sustentável. Foi também na Rio-92 que se apresentou a proposta de utilização do princípio da precaução, elencado no “Princípio 15” da declaração proveniente da ECO-92, qual seja: Para que o ambiente seja protegido, será aplicada pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental. Cfr. https://apambiente.pt/sites/default/files/_A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2303:catid=28&Itemid https://apambiente.pt/sites/default/files/_A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf Acesso em 15/03/2022.

¹⁶⁵ É inserido o seguinte artigo: «Artigo 3º-C As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da Comunidade previstas no artigo 3º, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável.» Lembremos que o termo *desenvolvimento sustentável* já constava no preâmbulo do Tatado da União Europeia. Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT> Acesso em 15/03/2022.

¹⁶⁶Cfr. Informações sobre o Tratado de Lisboa em <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon> Acesso em 15/03/2022.

¹⁶⁷ Artigos 11.º e 191.º a 193.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/71/politica-ambiental-principios-gerais-e-quadro-de-base> Ainda, Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1092.

do mercado comum¹⁶⁸, sob uma perspectiva econômica, que o domínio da proteção do ambiente mostrou sua força inicial através dos acordos¹⁶⁹ do TJUE ao se firmar o entendimento de que a proteção do ambiente também devia ser considerada como objetivo essencial da então Comunidade Europeia, posto que o próprio preâmbulo do Tratado já afirmava a *melhoria constante das condições de vida e de trabalho dos seus povos*¹⁷⁰. Ademais, percebeu-se que as fronteiras entre os EM já não eram — nunca foram, melhor dizendo — necessariamente só econômicas, haja vista nítida exigência de disposições que protegessem o homem e o ambiente. Para tanto, retomemos as análises de Ulrich Beck, quando o sociólogo afirma que “a «invenção» da Europa foi produto não de uma deliberação pública e de processos democráticos; foi, e continua a ser, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que elevou os tratados europeus de fundação ao estatuto de «Carta Constitucional» em importantes decisões judiciais em 1963 e 1964”¹⁷¹.

Uma vez constitucionalizada a proteção ambiental no direito da União, estamos a falar de um alcance de *standard* elevado— *nível de proteção elevado*¹⁷² — da proteção do bem *ambiente* a um nível supranacional¹⁷³. É o que a *metamorfose do mundo* por Ulrich Beck provoca na imagem de mundo, que o autor justifica como «historicamente falsa», posto que as nações são «metamorfosadas» e agora “têm de encontrar o seu lugar no mundo digital em risco, na qual as fronteiras se tornaram líquidas e flexíveis, e têm de se (re)inventar, contornando as novas estrelas fixas do «mundo» e da «humanidade»”¹⁷⁴.

A propósito do nível de proteção elevado, não só esse *standard* se limita aos Tratados Constitutivos. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), proclamada em 2000, e

¹⁶⁸A exemplo da Diretiva 79/409 relativa à conservação das aves selvagens no território europeu dos Estados-Membros e dos seus habitats, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:31994L0024> Acesso em 18/03/2022.

¹⁶⁹ Acórdão *Procureur de la République/ADBHU*, 7 de Fevereiro de 1985, processo C-240/83, do TJUE, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&jur=C%2CT%2CF&num=C-240/83&parties=&dates=error&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnrec=alldocnrec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher> Acesso em 18/03/2022.

¹⁷⁰ Cfr. Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=SV> Acesso em 18/03/2022.

¹⁷¹Cfr. Ulrich Beck, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 192-193.

¹⁷²Cfr. art. 174.º, n.º 2, do TCE, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> e art. 191.º, n.º 2 do TFUE em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=SV> Acesso em 18/03/2022.

¹⁷³José Joaquim Gomes Canotilha, “Estado constitucional ecológico e democracia sustentada”, *CEDOUA- Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano IV, (Fevereiro de 2001): 12, in <https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5732/1/revcedoua8%20art.%201%20JJGC.pdf?ln=pt-pt> Acesso em 21/03/2022.

¹⁷⁴Sobre a questão, Ulrich Beck ainda explica que “A teoria da metamorfose vai além da teoria da sociedade de risco mundial: não se trata dos efeitos secundários negativos do bem, mas dos efeitos secundários positivos dos males. Produzem horizontes normativos de bens comuns e impelem-nos além do âmbito nacional para um panorama cosmopolita”. E vai além, ao explicar que “A questão do falhanço do mundo foca a atenção no conceito «mundo».” E que “Todas as instituições estão a falhar, ninguém nem nada é suficientemente decisivo no confronto com o risco climático global. E é precisamente a insistência no falhanço que está a fazer do mundo o ponto de referência para um mundo melhor.” Ulrich Beck, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 16-19.

com o intuito de reunir num texto único um conjunto de direitos fundamentais aos cidadãos da União¹⁷⁵, a qual tem efeito jurídico vinculativo¹⁷⁶ aos órgãos da UE e aos EM quando estes apliquem o direito da UE¹⁷⁷, traz também a preocupação incontornável com a integração de um elevado nível de proteção do ambiente em todas as políticas da União¹⁷⁸.

Além disso, numa perspectiva de política ambiental, a disposição objetiva do artigo 37.º, CDFUE, tem efeitos positivos sobretudo no que diz respeito às possibilidades alargadas do legislador e do executivo de adoptar regulamentos e medidas restritivas dos direitos fundamentais para a proteção do ambiente, visto que o âmbito das garantias dos direitos fundamentais que tendem a contradizer-se, especialmente os direitos fundamentais da liberdade económica de atividade, pode ser relativizado e ao mesmo tempo materialmente restringido invocando o artigo supracitado¹⁷⁹. Para tanto, resgatemos a análise de Mariana Canotilho, ao analisar a densificação do princípio do nível elevado da proteção em matéria de direitos fundamentais. Sobre o Direito do Ambiente, referida autora cita os ensinamentos de Alexandra Aragão, que sustenta que o princípio do nível elevado de proteção ecológica:

¹⁷⁵Sophie Perez nos lembra que «A CDFUE não substitui, por um lado, o sistema de proteção dos direitos fundamentais na ordem jurídica da UE – completa-o, não só porque acresce às fontes de direitos fundamentais que já integravam o bloco de jusfundamentalidade da UE, mas também porque contempla um amplo catálogo de direitos fundamentais. Repare-se que, ao lado de direitos que já integravam o *acquis jusfundamental* da União, também foram consagrados direitos “novos”, nomeadamente (...) proteção do ambiente (art. 37.º), (...)». Cfr. Sophie Perez, “A proteção dos Direitos Fundamentais pelo Direito da União Europeia: da Carta aos Estados, o enigma da Esfinge”, *CEDU (Centro de Estudos em Direito da União Europeia)*, 2017, 17, em <https://hdl.handle.net/1822/53241> Acesso em 24/03/2022.

¹⁷⁶Somente com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009.

¹⁷⁷Vide Artigo 51.º, n.º 1, da CDFUE.

¹⁷⁸A título de conhecimento, existe um entendimento em parte da doutrina que o artigo 37.º da CDFUE não cria um direito fundamental à proteção ambiental ao cidadão, visto que a norma contém um objetivo da União, nomeadamente em termos de conteúdo, ao repetir a chamada cláusula de integração ou transversal do artigo 11.º do TFUE. E que o artigo 37.º da CDFUE, com a sua formulação de uma disposição objetiva da União, salienta, por um lado, o elevado estatuto que a proteção ambiental adquiriu nos últimos anos no panorama jurídico-político da União e especialmente nos Tratados da UE e, por outro lado, por precisamente não criar um direito fundamental executável à proteção ambiental. Noutras palavras, o artigo 37.º da CDFUE é uma garantia do dever de proteger, num elevado nível de proteção, de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável, levando em consideração os objetivos da UE, referidos no artigo 3.º, n.3 do TUE. Sobre o tema, assumiam, nos seus territórios, contornos mais mitigados», em Alexandra Aragão, “Dimensões europeias do princípio da precaução”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol.7 (Coimbra Editora, 2010): 245-291, 274, em https://sigarra.up.pt/flup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=49809 Acesso em 24/03/2022. Sobre o tema, Sophie Perez também explica que “Não podem existir situações abrangidas pelo âmbito de aplicação do DUE excluídas do âmbito de aplicação da CDFUE: dentro do âmbito de aplicação do DUE, a proteção jusfundamental opera dentro da «rede estruturada»437 de proteção dos direitos fundamentais arquitetada pelo art. 6.º TUE que integra, então, a CDFUE com força jurídica vinculativa desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Aqui reside o verdadeiro sentido da centralidade da CDFUE no sistema de proteção dos direitos fundamentais da UE. Estando em causa uma situação abrangida pelo âmbito de aplicação do DUE, o padrão de jusfundamentalidade relevante será o determinado pela CDFUE, incluindo no que toca à determinação do nível de proteção mais elevado nos termos do art. 53.º CDFUE. E a interpretação dada pelo TJ a este preceito revela a sua disposição em ceder lugar aos «padrões nacionais de proteção dos direitos fundamentais» sem abdicar, contudo, do «nível de proteção previsto pela Carta», nem do «primado, [d]a unidade e [d]a efetividade do direito da União.»” Cfr. Sophie Perez, “A proteção dos Direitos Fundamentais pelo Direito da União Europeia: da Carta aos Estados, o enigma da Esfinge”, *CEDU (Centro de Estudos em Direito da União Europeia)*, 2017, 17, em <https://hdl.handle.net/1822/53241> Acesso em 24/03/2022.

¹⁷⁹Alexandra Aragão explica que o princípio do nível de proteção elevado não é absoluto e que «o estabelecimento do princípio do nível de proteção elevado visa impedir uma proteção ambiental reduzida ao “mínimo denominador comum” entre os Estados membros do norte da Europa, tradicionalmente mais empenhados numa proteção forte, eficaz e a longo prazo do ambiente, e dos Estados membros do sul da Europa, para quem o ambiente ainda era um luxo e cujas preocupações se orientavam mais para a solução de prementes problemas sociais e económicos de curto prazo e menos para os problemas ambientais que, de qualquer forma, assumiam, nos seus territórios, contornos mais mitigados», em Alexandra Aragão, “Dimensões europeias do princípio da precaução”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol.7 (Coimbra Editora, 2010): 245-291, 274, em https://sigarra.up.pt/flup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=49809 Acesso em 24/03/2022. Sobre o tema, Sophie Perez também explica que “Não podem existir situações abrangidas pelo âmbito de aplicação do DUE excluídas do âmbito de aplicação da CDFUE: dentro do âmbito de aplicação do DUE, a proteção jusfundamental opera dentro da «rede estruturada»437 de proteção dos direitos fundamentais arquitetada pelo art. 6.º TUE que integra, então, a CDFUE com força jurídica vinculativa desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Aqui reside o verdadeiro sentido da centralidade da CDFUE no sistema de proteção dos direitos fundamentais da UE. Estando em causa uma situação abrangida pelo âmbito de aplicação do DUE, o padrão de jusfundamentalidade relevante será o determinado pela CDFUE, incluindo no que toca à determinação do nível de proteção mais elevado nos termos do art. 53.º CDFUE. E a interpretação dada pelo TJ a este preceito revela a sua disposição em ceder lugar aos «padrões nacionais de proteção dos direitos fundamentais» sem abdicar, contudo, do «nível de proteção previsto pela Carta», nem do «primado, [d]a unidade e [d]a efetividade do direito da União.»” Cfr. Sophie Perez, “A proteção dos Direitos Fundamentais pelo Direito da União Europeia: da Carta aos Estados, o enigma da Esfinge”, *CEDU (Centro de Estudos em Direito da União Europeia)*, 2017, 17, em <https://hdl.handle.net/1822/53241> Acesso em 24/03/2022.

(...) é um princípio “*tipicamente hierarquizador que vale para o direito ecológico como vale para todos os domínios em que a eminência da protecção de bens jurídicos emergentes reclame a prevalência destes sobre outros bens jurídicos clássicos conflitantes*”. Nestes termos, afirma a autora, o referido princípio “*aplica-se (...) em situações em que possa existir protecção. Havendo dois ou mais níveis, o princípio do nível elevado de protecção diz que, em concreto, deve ser escolhido aquele que se revelar mais elevado*”, implicando a opção pelo bem jurídico mais carecido de protecção ou mais frágil, correspondendo, assim, “*a um princípio de justiça em sentido clássico*”. Segundo Alexandra Aragão, este princípio do nível elevado de protecção ecológica opera, nos *momentos judicativos*, como verdadeiro princípio metodológico, levando a cabo uma intervenção hierarquizadora nos casos de antinomias normativas ou de conflitos entre interpretações da mesma norma. No primeiro caso, e para a autora citada, ele “*impõe ao julgador a aplicação imediata, mesmo aos particulares, da norma jurídica que, sendo válida e vigente no ordenamento nacional (...) garanta um nível de protecção mais elevado do que outra*”. Na segunda situação, na resolução de dúvidas hermenêuticas, “*há que escolher, de entre os sentidos possíveis, aquele que resultar numa protecção [ecológica] acrescida*”¹⁸⁰.

A respeito, vários são os acórdãos do TJUE que tratam sobre o princípio do elevado nível de proteção do ambiente, *exempli gratia*, o acórdão *Associazione Italia Nostra Onlus*¹⁸¹, referente ao processo C-444/15, do TJUE, no qual a Corte relaciona os três dispositivos já citados, o artigo 191.º, n.º 2, do TFUE, o artigo 3.º, n.º 3, TUE e o artigo 37.º da Carta, e firma o entendimento que «a política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um «nível de proteção elevado», tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União»¹⁸² e que «a política da União no domínio do ambiente vise um nível de proteção elevado, esse nível de proteção, para ser compatível com a mesma disposição, não deve necessariamente ser tecnicamente o mais elevado possível. Com efeito, o artigo 193.º TFUE permite que os Estados-Membros mantenham ou introduzam medidas de proteção reforçadas»^{183,184}.

¹⁸⁰ Cfr. Mariana Rodrigues Canotilho, “O princípio do Nível mais Elevado de Protecção em Matéria de Direitos Fundamentais”, tese de dissertação, Universidade de Coimbra, 2008), 210-211, em https://www.academia.edu/7801208/O_PRINC%C3%8DPIO_DO_N%C3%8DVEL_MAIS_ELEVADO_DE_PROTEC%C3%87%C3%83O_EM_MAT%C3%89RIA_DE_DIREITOS_FUNDAMENTAIS Acesso em 24/03/2022.

¹⁸¹ Cfr. Acórdão *Associazione Italia Nostra Onlus*, de 21 de dezembro de 2016, processo C-444/15, do TJUE, em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186493&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14208256> Acesso em 24/03/2022.

¹⁸² *Ibidem*, considerando 42.

¹⁸³ *Ibidem*, considerando 44.

¹⁸⁴ No mesmo sentido, as Conclusões da Advogada-Geral Juliane Kokott, do mesmo processo (C-444/15, do TJUE), são bastante esclarecedoras ao destringir as nuances do princípio do elevado nível de proteção do ambiente, no direito primário da UE, quando opina no considerando 25 que os mesmos três dispositivos, o artigo 191.º, n.º 2, do TFUE, o artigo 3.º, n.º 3, TUE e o artigo 37.º da Carta, « não podem ser interpretadas e apreciadas de

Ora, ao tratar do direito ambiental, o artigo 37.º, da CDFUE, funciona como uma norma constitucional que permite uma proteção ambiental de longo alcance, especialmente orientada pelo princípio do desenvolvimento sustentável, e induz uma interpretação amigável do ambiente das normas do direito da União e do direito nacional, em particular, ao contribuir para a justificação de medidas tomadas por um EM que vão além do nível de proteção ambiental prescrito pela União.

Noutras palavras, conectado com o artigo 11.º, do TFUE, o artigo 37.º, da CDFUE, formula o objetivo da União de proteção ambiental como uma tarefa transversal. De acordo com esta ideia básica, a proteção ambiental não pode ser realizada sozinha. Deve seguir os requisitos de proteção ambiental incluídos na formulação da política global da União, isto é, aqueles elencados no artigo 3.º, n.º 3, do TUE e no artigo 191.º, n.º 2 do TFUE, o qual se baseia, designadamente, nos princípios da precaução e da ação preventiva: *os dados científicos e técnicos disponíveis; as condições do ambiente nas diversas regiões da União; as vantagens e os encargos que podem resultar da atuação ou da ausência de atuação; o desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões*. E evidentemente ao próprio desenvolvimento sustentável, que também deve ser assegurado nos termos do próprio artigo 37.º, da CDFUE. Ou seja, uma política que tenha em conta a ideia de «justiça na relação entre as diferentes regiões, entre os indivíduos e os povos, dentro e fora da Europa»¹⁸⁵, e os interesses das gerações futuras, com a utilização dos recursos naturais renováveis apenas dentro dos limites da sua capacidade regenerativa.

Nesse sentido, distingue-se aquele que norteará toda aplicação das políticas de proteção do ambiente no âmbito da UE: o princípio da integração. A propósito dos princípios, Maria da Glória Garcia explica que a «realização do direito do ambiente através de princípios jurídicos tem dois efeitos: encurtar a distância entre o direito e a realidade e produzir alterações na compreensão da acção dos

forma independente umas das outras. Na realidade, todas elas expressam o princípio único do elevado nível de proteção do ambiente, ao qual, atendendo à sua múltipla referência no direito da União, se impõe atribuir especial importância». E vai além: no considerando 28, lembra que o TJUE já se posicionou sobre o que significa assegurar um elevado nível de proteção do ambiente, isto é, « que a promoção de um elevado nível de proteção do ambiente não exige necessariamente que esse nível seja tecnicamente o mais elevado possível. É o que resulta, desde logo, da própria expressão em causa (nível de proteção apenas «elevado»), mas também do facto de o artigo 193.º TFUE permitir aos Estados-Membros manterem ou introduzirem medidas de proteção mais exigentes.» E, finalmente no considerando 32, quando sustenta que « a definição do objetivo do artigo 191.º, n.º 2, TFUE não se esgota na mera superação de critérios externos. Exige, isso sim, um constante esforço por mais e melhor proteção do ambiente, mesmo que não exista, em todo o mundo, um nível de proteção mais elevado. É que um nível de proteção deixa, em todo o caso, de ser elevado se for possível, sem dificuldade, atingir um nível ainda mais elevado - esta situação, como é óbvio, não se confunde com a exigência de se atingir, em todas as circunstâncias, o nível de proteção tecnicamente mais elevado.», em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183131&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14208256> Nessa mesma linha de raciocínio, a então Advogada-Geral Eleanor Sharpston, nas Conclusões do processo C-557/15, que deu origem ao acórdão *Comissão/Malta*, processo C-557/15, do TJUE, de 21 de junho de 2018, no considerando 44, afirma que « o princípio de um «elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente», estabelecido no artigo 3.º, n.º 3, do TUE tornou-se um objetivo orientador do direito da UE. O mesmo princípio está igualmente consagrado no artigo 37.º da Carta que — uma vez mais, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa — faz parte do direito primário da UE e deve ser considerado um instrumento interpretativo do direito derivado.», em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193239&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9547338> Acesso em 25/03/2022.

¹⁸⁵Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1097-1098.

juristas, técnicos do direito»¹⁸⁶.

O princípio da integração, proclamado no Princípio 13 da Declaração de Estocolmo¹⁸⁷, e que está incluído no Princípio 4 da Declaração do Rio¹⁸⁸ «para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a protecção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente” e em tantos outros documentos internacionais, indicando o dever de ter em conta uma perspectiva ambiental na aplicação das demais políticas, serviu de base para que iniciativas como a do AUE, por exemplo, acrescentasse ao art. 130.º R a disposição “as exigências em matéria de protecção do ambiente são uma componente das outras políticas da Comunidade»¹⁸⁹. Já em 1992, com o TUE, passou a constar no artigo supracitado, a seguinte disposição: «as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias»¹⁹⁰. Com o Tratado de Amesterdão, o art.3.º-C dispõe que «as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da Comunidade previstas no artigo 3º, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável»¹⁹¹. Finalmente, no TFUE, o princípio da integração passa a constar no art. 11.º, o qual impõe que «as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável»¹⁹². E a CDFUE, no Capítulo “Solidariedade”, assinala em seu art. 37.º, que a «todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável»¹⁹³.

Ou seja, o princípio da integração exige que se evite abordagens setoriais e isoladas e implica a integração do ambiente em todas as decisões e estratégias públicas e privadas como um requisito fundamental para assegurar a eficácia da protecção ambiental¹⁹⁴. Sejam tais decisões relacionadas diretamente com o ambiente, sejam aquelas nitidamente distantes da matéria ambiental. Claramente tem-se a transversalidade do ambiente na aplicação de todas as políticas da UE, legislativas ou

¹⁸⁶ Cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 479.

¹⁸⁷ Cfr. Declaração de Estocolmo em <https://jornalismosocioambiental.files.wordpress.com/2018/04/declarac3a7c3a3o-da-conferc3aancia-das-nac3a7c3b5es-unidas.pdf> Acesso em 25/03/2022.

¹⁸⁸ Cfr. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em https://apambiente.pt/sites/default/files/_A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf Acesso em 25/03/2022.

¹⁸⁹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT> Acesso em 25/03/2022.

¹⁹⁰ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> Acesso em 25/03/2022.

¹⁹¹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT> Acesso em 25/03/2022.

¹⁹² Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=SV> Acesso em 25/03/2022.

¹⁹³ Cfr. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf Acesso em 25/03/2022.

¹⁹⁴ Sobre o princípio, leciona Alexandra Aragão que «O princípio da integração do ambiente nas restantes políticas resulta do reconhecimento de que não há atividades humanas que se possam afirmar como totalmente inócuas em termos ambientais». Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1099.

administrativas, que mesmo que não tenham como objetivo principal o ambiente, leve em consideração os seus efeitos ambientais¹⁹⁵.

Ora, de uma breve análise do princípio da integração no direito da União, percebe-se que o direito do ambiente na ordem jurídica da UE nasce como um *fluido* que *inunda* tanto o próprio direito criado pela União e ao qual vincula-se¹⁹⁶ quanto as ordens jurídicas dos EM pela preferência de aplicação das normas europeias sobre as normas nacionais^{197,198}. Ademais, consoante ensina Maria da Glória Garcia, «compreendido o ambiente como problema da vivência comunitária, a reflexão que se empreende centra-se na procura do lugar para o direito na sua resolução. (...) Procurar o lugar do direito neste contexto vasto de resolução da problemática comunitária, que passa pelas questões da natureza ambiental, obriga a um trabalho de redução da complexidade, de desconstrução e desconstrução do pensamento jurídico (...)»¹⁹⁹.

Frise-se que o princípio da integração «não é, em sentido estrito, um princípio de política do ambiente»²⁰⁰ no quadro jurídico da União. No entanto, mesmo antes de ser constitucionalizado pelos Tratados, a começar pelo Ato Único Europeu, já se demonstrava uma preocupação, através de diretivas e projetos que impactassem o ambiente de alguma maneira. Uma vez consagrado no Tratado, tem-se um ponto de não retorno à invisibilidade às questões ambientais, pois «estabelecem cada vez mais restrições às liberdades fundamentais e cada vez mais conformam a prossecução das restantes políticas europeias, as quais passam a dever considerar o ambiente não apenas como *limite* mas também como *fim* acessório dessa política»²⁰¹. Nesse cenário, Sophie Perez destrincha a correlação das políticas ambientais com o direito da integração europeia, quando equaciona o artigo 11.º do TFUE

¹⁹⁵Alexandra Aragão explica que «ter em consideração» é *ponderar adequadamente*, em conformidade com os critérios jurídicos de balanceamento, consagrados no direito europeu para sopesar os aspectos ambientais quando confrontados com outros aspectos extra-ambientais *maxime* económicos e sociais». Ibidem, 1101. No sentido da transversalidade do ambiente na aplicação de todas as políticas da UE, Ludwig Krämer que «The provision States that environmental considerations be fully taken into account in the elaboration and implementation of other Union policies. It is based in the concept that environmental requirements and, subsequently, environmental policy cannot be seen as an isolated green policy which groups specific actions on the protection of water, air, soil, fauna and flora. Rather, the environment is affected by other policies such as on transport, energy, and agriculture, for example, art 11 TFUE therefore calls for a permanent, continuous “greening” of all Union policies». Cfr. Ludwig Krämer, *Eu Environmental Law* (London: Sweet and Mawell, 2012), 20.

¹⁹⁶ Cfr. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 28-29.

¹⁹⁹Neste sentido, Alessandra Silveira, sobre o princípio do primado do Direito da União Europeia dispõe que: “(...) o primado não converte a União em superior hierárquico dos Estados-Membros, porque a lógica da pluralidade de ordenamentos o impede (...) o primado não se fundamenta na hierarquia, mas na aplicação preferente de umas normas sobre outras de distinta fonte, sendo todas, em princípio válidas.” Cfr. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 36.

¹⁹⁸ Vide em Nataly Machado, “Cidadania europeia no acórdão *Rendón Marín*: uma jurisprudência ambiciosa do Tribunal de Justiça da União Europeia”, texto distinguido em *Prémio Professor Sousa Franco Edição 2020*, em <https://www.ulisboa.pt/node/29447> Acesso em 28/03/2022.

¹⁹⁷Cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O Lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 36.

²⁰⁰ Cfr. Alexandra Aragão, *O Princípio do Poluidor Pagador-pedra angular da política comunitária do ambiente*, coord. José Rubens Morato Leite e António Herman Benjamin (São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014), 67.

²⁰¹ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1088.

com o artigo 3.º n.º 3²⁰², do TUE e com o artigo 37.º da CDFUE. Esta *tríplice*²⁰³, a qual conecta muito bem Perez, nos mostra como a proteção ambiental está imersa e conectada com o processo de integração europeia, quando une o dever de incluir a proteção do ambiente em todas as políticas da União, com o desempenho sustentável aliado à componente econômica e com o dever de em todas as políticas da União se ter um elevado nível de proteção do ambiente²⁰⁴.

É a partir do supracitado que percebemos o princípio da integração funcionar como bússola na aplicação dos princípios fundamentais enumerados no artigo 191.º, n.º 2, do TFUE, quais sejam: o princípio da ação preventiva, o princípio da correção na fonte, o princípio da precaução e o princípio do poluidor-pagador. Observa-se que o princípio do desenvolvimento sustentável, princípio estruturante do direito europeu, não aparece no Título XX do TFUE, mas que os requisitos de proteção ambiental devem ser integrados na definição e implementação de outras políticas e medidas da União, em particular para a promoção do desenvolvimento sustentável, em conformidade com o princípio da integração normalizado no artigo 11.º, do TFUE. E apesar de uma análise aprofundada não caber neste trabalho sobre referidos princípios, destacar-se-ão brevemente os pontos principais de cada um deles, para uma melhor compreensão a respeito da integração europeia imersa na proteção ambiental.

O princípio da prevenção tem especial importância na proteção do ambiente, pois implica uma ação para que se evite um dano ambiental antecipável e comprovado e, em sua maioria, irreversível²⁰⁵. Para tanto, é um princípio que estrutura todas as políticas europeias relacionadas com inúmeras adversidades, algumas delas relacionadas aos resíduos, à proteção do ar, às instalações industriais, ou à qualidade da água, por exemplo. Este princípio exige, portanto, que todos os conhecimentos e informações relevantes, comprovando cientificamente a existência de um risco conhecido, sejam tidos em conta o mais cedo possível no processo de decisão, e que as melhores técnicas disponíveis sejam utilizadas para evitar a criação de danos em vez de tentar combater os seus efeitos posteriormente. O princípio da prevenção pressupõe a utilização de instrumentos que evitem os danos ambientais, quais sejam fiscais, penais, avaliação de impacto ambiental, licença ambiental, entre outros²⁰⁶.

²⁰² Art. 3.º n.º 3, A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico. Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:pt:PDF> Acesso em 28/03/2022.

²⁰³ Cfr. Sophie Perez, “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”, *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol.4, n.º 3 (Maio de 2018): 118-143, 133, em <https://hdl.handle.net/1822/54832> Acesso em 30/03/2022.

²⁰⁴ Ibidem, 133.

²⁰⁵ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1103.

²⁰⁶ Ibidem, 1104.

Tal como o princípio supracitado, o princípio da precaução²⁰⁷, constitucionalizado em 1992 pelo TUE, surge como uma resposta às preocupações sobre como se evitar a ocorrência de danos ambientais futuros. A aplicação deste princípio, no entanto, pressupõe a falta de certeza²⁰⁸, tendo em conta a falta de provas científicas evidentes, mas que não deve atrasar a adoção de medidas eficazes e proporcionadas para prevenir o risco de danos graves e irreversíveis para o ambiente²⁰⁹. É um princípio *in dubio pro ambiente*²¹⁰, no qual impõe ao potencial poluidor o ônus da prova de que um dano ecológico não ocorra e de que adote específicas medidas de precaução²¹¹. Apesar de os Tratados não definirem o princípio da precaução, uma célebre Comunicação²¹² foi publicada pela Comissão Europeia no ano 2000, a fim de traçar e de estabelecer diretrizes para o uso do princípio em questão, particularmente no que se refere à gestão de riscos, o que inclui a avaliação de riscos, a gestão de riscos e a comunicação de riscos. O princípio da precaução corresponde na União Europeia, consoante Alexandra Aragão, «tanto a uma vontade política, como a uma *necessidade jurídica*»²¹³, o qual assegura que o legislador da UE tenha um amplo âmbito de avaliação, prognóstico e avaliação na formulação das suas medidas de política ambiental, na medida em que a falta de certeza científica não deve ser usada como justificativa para postergar a adoção de medidas precaucionais, quando houver ameaça séria de danos irreversíveis^{214, 215}.

²⁰⁷O princípio da precaução está elencado no «Princípio 15» da Declaração do Rio de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “Para que o ambiente seja protegido, será aplicada pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental”. Michel Prieur explica que é, portanto, uma medida cujo objetivo é a proteção do meio ambiente e a prevenção de sua degradação e que o núcleo da precaução é a necessidade de tomar medidas efetivas o mais rápido possível, mesmo em casos de incerteza científica. Em termos legais, isto significa que medidas preventivas devem ser tomadas o mais rápido possível diante dos riscos de danos que ainda não se sabe que possam ocorrer com sérios danos ao meio ambiente. Cfr. Michel Prieur, *Le Principe de Précaution*, 1-2, em <https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/2-Prieur.pdf> Acesso em 30/03/2022.

²⁰⁸ Vide considerando 62 do Acórdão *Verlezza e o.*, de 28 de março de 2019, processos apensos C-487/17 a C-489/17, do TJUE, quando a Tribunal entende que « o princípio da precaução deve ser interpretado no sentido de que quando, após uma avaliação dos riscos tão completa quanto possível tendo em conta as circunstâncias particulares do caso concreto, o detentor de um resíduo suscetível de ser classificado mediante códigos espelho se vê na impossibilidade prática de determinar a presença de substâncias perigosas ou de avaliar as características de perigosidade apresentadas pelo referido resíduo, deve este último ser classificado como resíduo perigoso» Cfr. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212327&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9897927> em Acesso em 28/03/2022.

²⁰⁹ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1104.

²¹⁰ Significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente. *Ibidem*, 1104.

²¹¹ *Ibidem*, 1104.

²¹² Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução, Bruxelas, de 2 de Fevereiro de 2000 COM (2000) 1 final, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001> Acesso em 30/03/2022.

²¹³Cfr. Alexandra Aragão, “Dimensões europeias do princípio da precaução”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol.7 (Coimbra Editora, 2010): 245-291, 281, em https://sigarra.up.pt/flup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=49809 Além disso, para a mesma autora, o princípio da precaução está « intrinsecamente ligado aos novos tempos do direito ambiental, o princípio da precaução é, por excelência, um instrumento de realização do desenvolvimento sustentável», em Alexandra Aragão, “Princípio da precaução: manual de instruções”, em *CEDOUA*, (Novembro,2008): 9-57, 53, em <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8833/10/1-Princ%3ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em 30/03/2022.

²¹⁴ Michel Prieur trata do princípio da precaução baseando-se na abordagem da irreversibilidade das agressões ambientais e das incertezas científicas, em Michel Prieur, *Droit de l'environnement* (Paris: Dalloz, 2019), 154 - 155. Para além disso, é importante lembrar que o princípio da precaução surge na surge como resultado das grandes transformações que a sociedade vive desde a Revolução Industrial, tendo sido gerado, a nível interno, na Alemanha, na Bundes-Immissionsschutzgesetz de 1974 (artigo 5º, §§1º e 2º) , com a Lei Federal de Proteção Contra Emissões, no âmbito da poluição atmosférica. Vide Carla Amado Gomes, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente* (Lisboa: AAFDL, 2005), 146. E: Ana Gouveia e Freitas Martins, *O princípio da precaução no*

Para além dos princípios citados, há o princípio do poluidor-pagador²¹⁶. É um princípio fundamental do direito ambiental da UE e consiste em obrigar o poluidor a pagar um montante proporcional aos custos de precaução e prevenção, e não proporcional aos danos causados por uma atividade poluente²¹⁷. O princípio do poluidor-pagador surge, inicialmente, como um princípio económico de internalização de custos, adoptado por uma Recomendação²¹⁸ da *Organization et Coopération et de Développement Economique* (OCDE) em 1972. De princípio económico, tornou-se princípio jurídico, quando consagrado no direito da União, pelo Ato Único Europeu em 1987. Hoje, tal princípio está disposto no artigo 191.º, n.º 2, do TFUE, e é apresentado como um dos fundamentos da política da União em matéria de ambiente. O princípio é, portanto, vinculativo para as instituições europeias e para as autoridades nacionais que o implementam. No entanto, realce-se que o princípio do poluidor-pagador não é um princípio de responsabilidade, com a premissa de impor ao poluidor pagamentos para ressarcir as vítimas de danos causados; tal princípio, atua, sobretudo, a título de precaução e de prevenção²¹⁹.

O princípio da correção na fonte aparece pela primeira vez no direito da UE, quando da promulgação do Ato Único Europeu, e assenta numa lógica preventiva. Segundo Alexandra Aragão, este princípio «determina quem deve, e onde e quando se devem desenvolver acções de protecção do ambiente. Visa, portanto, pesquisar as causas da poluição para, sempre que possível, as eliminar ou

direito do ambiente (Lisboa: AAFDL, 2002), 25. No plano internacional o ano de 1992, no qual houve a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro, a qual foi marco na busca pela protecção jurídica do meio ambiente, e no qual restou consagrado o princípio da precaução no Princípio n.º 15: Para que o ambiente seja protegido, será aplicada pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental. Cfr. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento https://apambiente.pt/sites/default/files/_A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf Acesso em 02/04/2022. Para tanto, explica Alexandra Aragão que o princípio da precaução é aplicado quando « não haja provas científicas da existência do dano ambiental, ou do nexó de causalidade entre uma actividade e um dano constatado, ou da necessidade da adopção de certas medidas mais rigorosas de protecção do ambiente, (facto que se verifica sobretudo nas actividades perigosas), desde que a existência do dano, o nexó e a necessidade de adopção, não sejam completamente inverosímeis», em Alexandra Aragão, *O Princípio do Poluidor Pagador-pedra angular da política comunitária do ambiente*, coord. José Rubens Morato Leite e António Herman Benjamin (São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014), 150.

²¹⁵ Segundo Paulo Affonso Leme Machado, «em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção», em Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro* (São Paulo: Malheiros Editores, 2007), 74.

²¹⁶ O princípio do poluidor-pagador está consagrado no Princípio 16 da Declaração do Rio, que declara: «As autoridades nacionais devem esforçar-se por promover a internalização dos custos de protecção ambiental e a utilização de instrumentos económicos, tendo em conta que o poluidor deve, em princípio, suportar o custo da poluição, tendo em conta o interesse público e sem distorcer o comércio e o investimento internacionais», em https://apambiente.pt/sites/default/files/_A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf Acesso em 02/04/2022.

²¹⁷ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1106. Mais: Maria Alexandra de Sousa Aragão, “Direito Comunitário do Ambiente”, *CEDOUA- Revisto do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano IV, (Coimbra: Almedina, 2001), 20. E: Cfr. Alexandra Aragão, *O Princípio do Poluidor Pagador-pedra angular da política comunitária do ambiente*, coord. José Rubens Morato Leite e António Herman Benjamin (São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014), 152.

²¹⁸ A recomendação não vinculativa e o princípio do poluidor-pagador foi entendido como um princípio económico, proibindo os auxílios estatais às empresas poluidoras e relacionando-os com os custos da prevenção da poluição e não da recuperação ambiental. Vide Recomendação C(72), 128 de 26 de maio de 1972.

²¹⁹ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1106. Mais: Maria Alexandra de Sousa Aragão, “Direito Comunitário do Ambiente”, *CEDOUA- Revisto do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano IV, (Coimbra: Almedina, 2001), 20-21.

pelo menos moderar, evitando que se repitam»²²⁰. Numa acepção espacial, o princípio em questão preconiza que, por exemplo, os resíduos decorrentes de uma atividade industrial devem ser eliminados no local onde são produzidos, a fim de limitar tanto quanto possível a acumulação e transporte desses resíduos. Em suma, é um princípio que serve de encorajamento para o desenvolvimento de tecnologias e produtos que reduzam a poluição do ambiente logo na sua fase inicial²²¹.

E então — não mesmo importante, pelo contrário, pois onipresente no direito da UE — tem-se o princípio do desenvolvimento sustentável, não só como princípio, mas como próprio objetivo no direito da União. Aqui destaca-se uma conexão inseparável do princípio em questão com o princípio da integração. Os dois princípios têm lugares proeminentes em todas as definições e execuções das políticas e ações da União, abrangendo a definição dos fins da UE e a CDFUE²²². Lembre-se, ainda, que o objetivo deste trabalho não é de esmiuçar e de aprofundar cada princípio do direito ambiental da UE, porém, por meio de cada um deles, entender como o princípio da solidariedade funciona na lógica da coerência e da articulação do ordenamento jurídico da União. Mais: perceber como estes princípios funcionam no processo de integração da própria UE e desta com âmbito internacional, haja vista, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o destaque dado à centralidade da ação política da União na temática das alterações climáticas²²³.

O princípio em destaque, consagrado nos Tratados constitutivos como princípio do desenvolvimento sustentável, consoante esclarece Alexandra Aragão, «(...) é um dos mais densos e complexos da atualidade e só uma abordagem multifacetada e uma compreensão holística podem transmitir a intricada realidade subjacente à sustentabilidade, enquanto fim do desenvolvimento europeu (...), pondo em destaque as potencialidades deste princípio estruturante europeu»²²⁴. A própria

²²⁰Cfr. Alexandra Aragão, “Direito Comunitário do Ambiente”, *CEDOUA- Revisto do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano IV, (Coimbra: Almedina, 2001), 17-18.

²²¹Vide acórdão *Comissão das Comunidades Europeias x Reino da Bélgica*, de 9 de julho de 1992, processo C-2/90, do TJUE, em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61990CJ0002_SUM&from=ES Acesso em 02/04/2022

²²²Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1097. Cfr. Artigo 3.º, n.º 3, do TUE; artigo 11.º do TFUE e o art. 37.º da CDFUE.

²²³ Vide artigo 191.º, n.º 1, 4.º travessão, do TFUE. Carla Amado Gomes expressa: « A relação da União Europeia com o ambiente é hoje indesmentível, mas o começo não foi auspicioso. (...) Cumpre sublinhar que os 15 anos de namoro não foram inocentes — melhor seria até chamar-lhe união de facto, uma vez que a intervenção da Comunidade em matéria ambiental foi extraordinariamente intensa, não se limitando a promessas vagas e a declarações inflamadas. A Comunidade legislou vastamente, quer em nome da construção do mercado interno e da harmonização das condições de concorrência no seio deste⁴, quer invocando a melhoria da qualidade de vida das populações dos Estados-membros⁵, quer, enfim, no plano puro e simples da protecção ambiental. (...) A grande novidade do Tratado de Lisboa em matéria ambiental consiste, indubitavelmente, na introdução de uma referência expressa à temática das alterações climáticas (no artigo 191/1, 4.º trav. do TFUE), cujo combate passa assim a figurar entre os objectivos da União (...) se trata da única alteração efectuada no título do TFUE relativo ao ambiente. (...) Não é inteiramente surpreendente que a incorporação do aquecimento global nos tratados apenas tenha ocorrido em 2007. Afinal de contas, este foi o ano do despertar mundial para o problema do efeito de estufa. Embora na Europa comunitária existissem já instrumentos de combate às alterações climáticas, como veremos infra, foi só em 2007 que generalizou internacionalmente a percepção da emergência de enfrentamento do problema e que este se converteu num tema de discussão política de primeira linha, sendo assumido como uma prioridade por grande parte dos decisores mundiais» Cfr. Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, “O Ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, (Maio, 2010), 1-23, 12. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf> Acesso em 02/04/2022

²²⁴ Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1097.

nomenclatura do princípio, no entanto, é controversa desde o nascimento do conceito, no Relatório *Brundtland*²²⁵, elaborado pela Comissão das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD), que teve como objetivo propor soluções para problemas ambientais globais, tendo em conta os imperativos de desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Tal Relatório conceitualizou e popularizou a noção de desenvolvimento sustentável, estabelecendo um objetivo normativo para o desenvolvimento e integrando o ambiente e a preocupação com as gerações futuras.

Nesse sentido, com a Rio-92^{226, 227}, na qual se tratou sobre o alargamento das questões ambientais e a preocupação dos problemas ambientais com o modelo de desenvolvimento²²⁸, tentou-se romper com a ideia de posição antagônica entre desenvolvimento e ambiente.

Por um lado, Carla Amado Gomes explica que «no plano jurídico, a presença não é tão consensual, extremando-se por vezes os sentimentos, de um incondicional amor a um indisfarçável desprezo. (...) porque tanto a sua génese quanto a sua progressão denotam uma tendência de prevalência do crescimento económico, filiado num modelo capitalista, sobre o objectivo de preservação e promoção da qualidade dos componentes ambientais (naturais)»²²⁹. Mais: que «o problema está, porém, no nível de indeterminação ou ambiguidade que o conceito de desenvolvimento sustentável encerra. E, conseqüentemente, no risco de manipulação a que um conceito assim tão aberto está sujeito, podendo dar azo a “leituras” interessadas, tendenciosas ou mesmo enviesadas, as quais – porquanto referidas ao sacrossanto “desenvolvimento sustentável” – acabarão por branquear

²²⁵O Relatório *Brundtland*, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, surge no ano de 1987, para avaliação dos 10 da Conferência de Estocolmo, e foi produzido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, criada pela Assembleia Geral da ONU. O Relatório «apresentou um novo olhar sobre o desenvolvimento, definindo-o como o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”» e apontou a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo, e sugere uma conciliação entre as questões ambientais e sociais. Vide informação em http://www.ecobrasil.eco.br/site_content/30-categoria-conceitos/1003-nosso-futuro-comum-relatorio-brundtland e o próprio Relatório em <https://ambiente.wordpress.com/2011/03/22/relatorio-brundtland-verso-original/> Além disso, cumpre destacar que a Declaração de Estocolmo, adotada em Junho de 1972 no final da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, é considerada a base para o subsequente desenvolvimento do direito ambiental internacional, e afirma muito antes do Relatório *Brundtland*, a necessidade de ter o ambiente em conta nas políticas de desenvolvimento e coloca grande ênfase no planeamento como instrumento de integração do desenvolvimento e das preocupações ambientais, recomendando que os Estados adotem uma abordagem integrada e coordenada do planeamento do desenvolvimento, para que o seu desenvolvimento seja compatível com a necessidade de proteger e melhorar o ambiente em benefício da sua população. Cfr. <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf> Acesso em 03/04/2022

²²⁶ A Rio-92 «foi a largada para que a conscientização ambiental e ecológica entrasse definitivamente na agenda dos cinco continentes. (...) Um dos principais consensos da Eco-92 foi o de que as nações mais desenvolvidas eram as maiores responsáveis pelos perigos ao meio ambiente. E que os países ainda em desenvolvimento necessitavam de suporte financeiro e tecnológico para atingir um modelo sustentável de crescimento. (...) O principal documento ratificado pelo encontro foi a Agenda 21. Ela colocou no papel uma série de políticas e ações que tinham como eixo o compromisso com a responsabilidade ambiental. Enfocava, basicamente, as mudanças necessárias aos padrões de consumo, a proteção dos recursos naturais e o desenvolvimento de tecnologias capazes de reforçar a gestão ambiental dos países. Além disso, outros importantes tratados foram firmados, como as convenções da Biodiversidade, das Mudanças Climáticas e da Desertificação, a Carta da Terra, a Declaração sobre Florestas». Cfr. https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2303:catid=28&Itemid Acesso em 02/04/2022

²²⁷ Sobre a Cimeira da Terra, Gabriel Ferrer analisa que «Uno de los resultados visibles de la Cumbre es que todos los países se aprestan a dotarse de abundante y moderna legislación ambiental, dando lugar a una oleada de normas a la que alguna vez he denominado la “generación de la fotocopia” pues se reproducen unas a otras sin consideración alguna a la realidad social, económica, jurídica y ambiental sobre la que se proyectan» Cfr. Gabriel Ferrer, “La construcción del Derecho Ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 1, (Pamplona, España, 2002), 7, em https://ucipfg.com/Repositorio/MGAP/MGAP-09/semana2/construccion_derecho_ambiental.pdf Acesso em 05/04/2022

²²⁸ *Ibidem*, 8.

²²⁹ Cfr. Carla Amado Gomes, “A insustentável leveza do “princípio” do desenvolvimento sustentável”, *Revista do Ministério Público*, Vol. 37, n.º 147, (Julho – Setembro, 2016): 137-158, 138, em <https://rmp.smmmp.pt/indice-do-no-147/> Acesso em 05/04/2022

certas condutas ou actividades menos amigas do ambiente»²³⁰. Ou seja, conceitualmente, o desenvolvimento sustentável e a adjetivação da noção de desenvolvimento pelo adjetivo sustentável, de forma que indique uma compatibilidade entre a capacidade de se desenvolver com a manutenção da capacidade dos sistemas naturais de suportar a existência humana, não é consensual. Até porque há um entendimento de que é visível a «*subalternização* do objectivo de protecção ambiental (...), desde logo ao nível do princípio 2, que reconhece aos Estados o direito de explorar os seus recursos de acordo com a sua política ambiental e, num aditamento pleno de sentido, nos termos da sua política de desenvolvimento»²³¹.

Por outro lado, clarifica Paulo Affonso Leme Machado que o princípio do desenvolvimento sustentável «é uma locução verbal que liga dois conceitos. O conceito de sustentabilidade passa a qualificar ou caracterizar o desenvolvimento (..) e que cabe ressaltar que o princípio do desenvolvimento sustentável é uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da protecção ambiental e o desenvolvimento económico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (usos sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intrageracional)»²³². E que, segundo o Princípio 3 da Rio-92, que diz que «o direito ao desenvolvimento deverá ser exercido por forma a atender equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações actuais e futuras»²³³, não se vê a locução «desenvolvimento sustentável», e «que as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes, com relação às necessidades concernentes ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações futuras, devem ser satisfeitas equitativamente, através da realização do direito ao desenvolvimento». Ou seja, «a aplicação correta do princípio 3 visa a levar à sustentabilidade económica e à sustentabilidade ambiental. Desenvolvimento e meio ambiente conservam suas características próprias e seu entrosamento não chega necessariamente a impor uma fusão de nenhum dos campos»²³⁴.

²³⁰ Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, "O Ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada", *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, (Maio, 2010), 10-11, em <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf> Acesso em 05/04/2022

²³¹ Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, "O Ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada", *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, (Maio, 2010), 5.

²³² Paulo Affonso Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro* (São Paulo: Editora Malheiros, 2013), 75-76.

²³³ Cfr. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em https://apambiente.pt/sites/default/files/_A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf Acesso em 10/04/2022

²³⁴ Cfr. Paulo Affonso Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro* (São Paulo: Editora Malheiros, 2013), 79-80.

Dada a controvérsia do uso de um termo ou de outro, não se deve confundir, assim, o termo «sustentabilidade»²³⁵ com o termo «desenvolvimento sustentável». A sustentabilidade deve ser referida como um desígnio a ser alcançado²³⁶ pelo conceito do «desenvolvimento sustentável» que, por sua vez, apresenta tripla dimensão (econômica, social e ambiental). O professor Paulo Affonso Machado leciona ainda que:

A noção de sustentabilidade funda-se em pelo menos dois critérios: primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as conseqüências de sua duração. Não há necessariamente que se atrelar, nessa operação inicial, o conceito de equidade intergeracional. Essa noção somente viria a compor o quadro dos elementos da sustentabilidade, quando juntássemos ao termo sustentabilidade o conteúdo ambiental, passando-se a um novo conceito - o de sustentabilidade ambiental.²³⁷

Sobre as dimensões do princípio do desenvolvimento sustentável, designadamente a material, referido princípio apresenta-se em três respectivas: a ambiental, que deve levar em consideração o uso sustentável dos recursos naturais e preservar, sem o esgotamento, aqueles que não sejam renováveis; a social, que está ligada à qualidade das pessoas, maior equidade na distribuição de renda, num viés de justiça social, e à participação em processos ambientalmente relevantes; e a econômica quando aborda que as atividades econômicas devem ser duradouras, no sentido de respeitar a capacidade de renovação dos recursos naturais renováveis e na plena internalização dos custos ambientais e sociais das atividades econômicas, ou pelo menos uma redistribuição equitativa dos referidos custos²³⁸

Para além do exposto, Alexandra Aragão resgata algumas análises de Klaus Bosselmann²³⁹ para explicar que «o desenvolvimento só será sustentável se permitir a preservação e a existência

²³⁵Gabriel Ferrer, «*la sostenibilidad es la capacidad de permanecer indefinidamente en el tiempo, lo que aplicado a una sociedad que obedezca a nuestros actuales patrones culturales y civilizatorios supone que, además de adaptarse a la capacidad del entorno natural en la que se desenvuelve, alcancen los niveles de justicia social y económica que la dignidad humana exige. Nada impone que ese objetivo deba alcanzarse con el desarrollo ni tampoco nada garantiza que con el desarrollo lo consigamos*» Cfr. Gabriel Real Ferrer, "Sostenibilidad, Transnacionalidad y transformaciones del Derecho", *Revista de Derecho Ambiental*, nº 32 (Buenos Aires, octubre-diciembre 2012): 65-82, 68, em https://www.academia.edu/10086250/Sostenibilidad_Transnacionalidad_y_transformaciones_del_Derecho Acesso em 10/04/2022

²³⁶ Cfr. Alexandra Aragão, "Ambiente", *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1098.

²³⁷ Cfr. Paulo Affonso Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro* (São Paulo: Editora Malheiros, 2013), 71.

²³⁸ Cfr. Alexandra Aragão, "Ambiente", *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1099.

²³⁹ Para o autor o termo desenvolvimento sustentável é inviável, pois colocar desenvolvimento e ambiente em igual grau de importância é pura ideologia. O autor acredita, ainda, «(...) que, só simplificando-se, o termo pode ganhar operacionalidade e significado. Em vez de envolver as três formas de sustentabilidade — sustentabilidade econômica, sustentabilidade social e sustentabilidade ecológica — num único conceito de desenvolvimento sustentável, a ideia só ganhará sentido útil se for a sustentabilidade ecológica a fornecer a direcção. As preocupações com a justiça social e a prosperidade econômica

continuada dos sistemas ecológicos e será insustentável se a impedir. A sustentabilidade ecológica é um pré-requisito do desenvolvimento e não um mero aspecto dele. Só o desenvolvimento ambientalmente sadio é que pode, de alguma forma, satisfazer as necessidades das gerações actuais e futuras»²⁴⁰. Mais: «se faz algum sentido pensar no futuro, é no futuro da vida, e não só da vida humana: o componente eco-cêntrico do desenvolvimento sustentável é crucial para tornar o conceito operacional»²⁴¹. A professora vai além e explica a sustentabilidade do desenvolvimento deve ser analisada sob as perspectivas sincrónica e diacrónica. Na primeira, ao se considerar o fator «tempo atual», o princípio do desenvolvimento sustentável «traduz a ideia de justiça em sentido espacial, ou justiça na relação entre as diferentes regiões, entre os indivíduos e os povos, dentro e fora da Europa. E nesta perspectiva, a sustentabilidade exige a consideração da escala planetária»²⁴². E que está expresso nos Tratados²⁴³. Na segunda, ao se considerar o fator «ao longo do tempo», o princípio do desenvolvimento sustentável, segundo a autora, reflete a ideia de justiça intergeracional, isto é, responsabilidade das atuais gerações com as gerações futuras²⁴⁴.

Ainda numa perspectiva jurídica, José Joaquim Gomes Canotilho entende que o princípio da sustentabilidade «configura-se como uma dimensão autocompreensiva de uma constituição que leve a sério a salvaguarda da comunidade política em que se insere»²⁴⁵ e o que sobre referido princípio, no direito da UE²⁴⁶, «é adequado falar de um princípio constitucional da União Europeia densificado directamente através de princípios directamente vinculativos dos Estados-Membros e mediadamente operativo no âmbito das políticas ambientais dos mesmos Estados (...)»²⁴⁷. É parte da lógica que explica

são importantes, mas secundárias quando comparadas com o funcionamento dos ecossistemas ecológicos da Terra». Cfr. Alexandra Aragão, "The principle of sustainability: transforming law and governance", Revista CEDOUA, n.º 23, Ano XI (Janeiro, 2008): 165-174, 167.

²⁴⁰ Cfr. Alexandra Aragão, "The principle of sustainability: transforming law and governance", Revista CEDOUA, n.º 23, Ano XI (Janeiro, 2008): 165-174, 167

²⁴¹ Ibidem, 167.

²⁴² Cfr. Alexandra Aragão, "Ambiente", *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1097.

²⁴³ Vide artigos 3.º, n.º 3 e 21.º do TUE, §9 do preâmbulo do TUE e artigo 11.º do TFUE.

²⁴⁴ Cfr. Alexandra Aragão, "Ambiente", *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1098.

²⁴⁵ Cfr. José Joaquim Gomes Canotilho, "O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional", Revista de Estudos Politécnicos, vol. VIII, n.º 13, 2010, 7-18, 8, em <https://docplayer.com.br/7620566-O-principio-da-sustentabilidade-comoprincipioestruturante-do-direito-constitucional.html> Acesso em 15/04/2022

²⁴⁶ O termo escolhido nos Tratados é o desenvolvimento sustentável. Sobre a escolha, Carla Amado Gomes expõe que apesar da insistência no jargão do desenvolvimento sustentável, não se crê que « resulte alguma alteração substancial da política ambiental da União» e que « a insistente e abrangente referência ao desenvolvimento sustentável feita nos artigos 3 e 21 do TUE nada vem acrescentar à lógica de actuação da União, nomeadamente às vinculações (...) resultantes do princípio da integração, sediado no artigo 11 do TFUE». Cfr. Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, "O Ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada", *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, (Maio, 2010), 10-11. Lembremos que aparece noutros documentos do direito derivado, a exemplo da Diretiva 2008/98, relativa aos resíduos, o princípio da sustentabilidade como direccionamento de medidas a serem tomadas na área, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008L0098> Para além da diretiva referida, o TJUE tem papel determinante na reafirmação do princípio da sustentabilidade em seus julgados, senão vejamos o acórdão *Verlezza e o.*, de 28 de março de 2019, processo C-487/17, do TJUE, em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212327&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15346975>

²⁴⁷ Cfr. José Joaquim Gomes Canotilho, "O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional", Revista de Estudos Politécnicos, vol. VIII, n.º 13, 2010, 7-18, 10.

como se originou uma ordem jurídica independente — a da UE — que a ela mesma se vincula, aos EM e aos seus nacionais²⁴⁸.

Além do direito primário, o direito derivado da União Europeia tem papel relevante dentro da proteção ambiental. Aliás, foi por este direito que a proteção ambiental surgiu no âmbito do projeto europeu e, em meio a tantos contornos, foi consagrado ao longo dos Tratados constitutivos²⁴⁹. Não se aprofundar-se-á a imensidão dos documentos não vinculativos da proteção do ambiental, entretanto um deles se faz de máxima importância ser esmiuçado, a fim de perceber como os antigos e os novos problemas ambientais são sistêmicos e como não podem ser resolvidos apenas com a implementação de políticas lineares e apáticas.

O documento a ser singularizado é o Pacto Ecológico Europeu (PEE), tido como ponto de partida de um novo capítulo de uma história vanguardista da proteção ambiental, designadamente o do direito ambiental da União, e cuja contribuição é notória para a harmonização das condições ambientais, econômicas e sociais na União Europeia. O nível de proteção almejado e o já alcançado é impressionante na União — e há muito a se fazer! —, haja vista a sua obrigação de alcançar um nível elevado de proteção do ambiente e o seu empenho em objetivos climáticos ambiciosos através de roteiros claros e detalhados sobre como alcançá-los.

E em meio ao falhanço do mundo no confronto com o risco climático²⁵⁰, quer se trate do aquecimento global, da perda massiva da biodiversidade, da degradação ambiental, a exigência de uma «reflexão sobre as diferentes políticas públicas, locais, regionais, nacionais e supranacionais, facilmente detecta uma forma de agir estadual flexível, não repetitiva, criativa, inovadora, enquanto ajustada à circunstâncias e aos tempos, que assim tem o nome de governança (...) são iniciativas cruzadas — emanam de centros de decisão diversificados — que respondem a problemas locais, (...) a processos de integração política comunitária, ligados à europeização, a processos de mundialização»²⁵¹. O cenário está posto e suscita um verdadeiro desafio de solidariedade de aliar esforços e de congregar

²⁴⁸ A professora Alessandra Silveira explica que «a União Europeia, como sabemos, não é um Estado (na concepção) moderna, mas cria direito como se fosse, isto é, cria normas jurídicas que vinculam obrigatoriamente os Estados-Membros e seus cidadãos. Ou seja: o sistema funciona enquanto ordem jurídica, ou como um conjunto organizado de normas jurídicas. Nesse sentido, no *Acórdão Costa/ENEL* de 1964, o TJUE lembrou que, diferentemente dos tratados internacionais, os tratados constitutivos instituíram um ordenamento jurídico autónomo que cumpre às autoridades nacionais fazer respeitar.», cfr. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência*, (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 28.

²⁴⁹ Cfr. Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 192.

²⁵⁰ O autor enfatiza, ainda, «Que o agente da metamorfose do mundo é a história interminável do fracasso. (...) e que é através das imagens televisivas da consternação quotidiana com o fracasso da ação institucionalizada, a velha ordem social e política está a metamorfosear-se e estão a dar os primeiros passos para a produção e reprodução de uma nova ordem mundial, agora literalmente uma ordem «mundial». O paradoxo é que as queixas e as acusações sobre o fracasso estão a despertar as consciências do mundo». A metamorfose do mundo, 17, 31-32

²⁵¹ Cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 350-352.

vontades²⁵² e «realça o potencial da sociedade de risco mundial para a catástrofe, mas também para a possibilidade do «catastrofismo emancipatório»²⁵³.

2.2 O Pacto Ecológico Europeu: exemplo de «política emancipatória» do «catastrofismo emancipatório» de Ulrich Beck?

«Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara.»²⁵⁴

José Saramago

A história da humanidade é marcada por continuidades e descontinuidades de esforços em meio a crises político-econômicas, sociais, ecológicas²⁵⁵. O mesmo se aplica à história da Europa, que desde o seu nascimento, com a construção de uma civilização europeia de origens diversas²⁵⁶, lida com instabilidades que impõem soluções inovadoras. E num tempo em que o «risco climático global não faz diferenças entre vítimas e públicos (o risco é para a humanidade)»²⁵⁷, é forçoso compreender como a sociedade de risco torna-se um poderoso agente da metamorfose do mundo²⁵⁸.

Para tanto, vale a pena assinalar o centenário de José Saramago, e revisitarmos seus escritos que contribuíram — e ainda o fazem — para as questões sociais, políticas e éticas. Em “*Ensaio sobre a Cegueira*”, o qual é retratado o cenário de uma sociedade que é acometida por uma cegueira branca, e a partir da qual conflitos sociais são explorados pelo autor, tanto numa perspectiva individual do ser humano quanto coletiva, na busca angustiante pela sobrevivência, inquietações sobre o futuro da sociedade, da humanidade como um todo, irrompem a indiferença diante dos fatos. Trata-se da nossa capacidade de saber viver em conjunto, de partilhar esforços e benesses e de superarmos a *cegueira* — na vida real — com a acentuação de uma sensibilidade urgente para se enfrentar, com organização, os desafios postos à nossa frente — crise climática, crise ecológica, por meio de soluções práticas e ambiciosas.

Numa dinâmica global, na qual um mundo que se está a desenvolver a um ritmo mais rápido

²⁵² Cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 364.

²⁵³ Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017), 34.

²⁵⁴ José Saramago, *Ensaio sobre a Cegueira* (Lisboa: Porto Editora, 2021), Epígrafe.

²⁵⁵ Estamos a falar da pandemia de COVID-19, Guerra na Ucrânia, crises migratórias, crise econômica, insegurança alimentar, para citar algumas. Mais informações, <https://news.un.org/pt/> Acesso em 20/04/2022

²⁵⁶ John Hirst, *Breve História da Europa* (Alfragide: D. Quixote, 2020), 8.

²⁵⁷ Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017),153.

²⁵⁸ *Ibidem*, 89

do que a eficiência energética e a descarbonização da energia e com uma imparável degradação do ambiente, o termo «sociedade de risco»²⁵⁹, cunhado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, invoca características transformativas que transcendem as fronteiras estatais e com grande incerteza quanto ao futuro das relações humanas²⁶⁰.

Para o sociólogo, o risco pode ser entendido como um desdobramento globalização e que ignora não só as fronteiras nacionais, mas também as temporais. Os perigos ambientais são um exemplo que envolvem organismos globais, regionais e locais²⁶¹. Beck entende que as sociedades não adotam um modelo de risco. Seriam os próprios desenvolvimentos científico e industrial que levariam ao risco, acarretando consequências e perigos que não podem ser compensados, devido à dificuldade de cálculo dos danos causados²⁶². A saber, as decisões tomadas na modernidade industrial – seja sobre ciência, seja sobre tecnologia – produzem efeitos colaterais que afetam diretamente os próprios fundamentos da modernidade industrial e conduzem a um estágio caracterizado pelo risco permanente e contínuo²⁶³. Senão vejamos:

(...) de una manera similar a como en el siglo XIX la modernización disolvió la sociedad agraria anquilosada estamentalmente y elaboró la imagen estructural de la sociedad industrial, la modernización disuelve hoy los contornos de la sociedad industrial y en la continuidad de la modernidad surge otra figura social.²⁶⁴

À expressão «sociedade de risco», Beck se refere como um estado de desenvolvimento em que as bases da organização social não são apenas a administração e a distribuição de recursos, mas,

²⁵⁹ Para Ulrich Beck, “[o conceito] de «sociedade de risco» fornece, talvez, o exemplo mais claro das recentes tentativas teóricas de dar um sentido sociológico a esses objetos de mapeamento e à reflexividade que exibem. (...) a *sociedade de risco* assinala uma nova fase da modernidade na qual aquilo que antes era procurado e considerado como os «bens» das sociedades industriais modernas, coisas como os rendimentos, os empregos e a segurança social, são hoje compensadas por conflitos sobre aquilo a que o autor chama «males»”. E complementa ao dizer que «é importante não confundir a sociedade de risco com a sociedade de catástrofe. Esta sociedade é dominada pelo lema do «demasiado tarde», por um destino de desgraça, pelo pânico do desespero. A pequena mas importante diferença entre risco e catástrofe — a antecipação da catástrofe para a humanidade (que, na verdade, *não* é uma catástrofe!) — é uma forte força de imaginação, motivação e mobilização. Deste modo, mais uma vez, a sociedade de risco torna-se um poderoso agente da metamorfose do mundo», cfr. Em Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 88-89.

²⁶⁰ Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (Londres: Sage, 1992), 172.

²⁶¹ Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 88.

²⁶² Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (Londres: Sage, 1992), 172.

²⁶³ No caso de uma auto atribuição dos danos, fala-se em risco quando os danos ocorrem como consequência da decisão em si; no caso de atribuição dos dados a terceiros, fala-se de perigo, quando os danos são atribuídos a causas fora do próprio controle e afetam outros que não são aqueles que tomaram a decisão, quando os danos são causados externamente à decisão. e afetam o meio ambiente (humano e material) ". In: Ulrich Beck, "Teoría de la Sociedad del Riesgo", en Beriain, Josetxo, *Las consecuencias perversas de la modernidad*, (Barcelona: Antropos, 1996) 17-18. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/47276692_La_Sociologia_de_la_Sociedad_del_Riesgo_Ulrich_Beck_y_sus_Criticos Acesso em 25/04/2022

²⁶⁴ Segundo o autor, «La modernización en las vías de la sociedad industrial es sustituida por una modernización de las premisas de la sociedad industrial que no habría previsto en el signo XIX ninguno de los libros teóricos de recetas políticas habituales hasta hoy». Cfr. Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad* (Barcelona: Paidós, 1998), 16.

fundamentalmente, a distribuição de riscos²⁶⁵. O centro das preocupações do sociólogo na sociedade de risco global é questão climático-ambiental, na qual a dimensão sociedade-natureza e a relação desenvolvimento-ambiente são reconstituídas. A análise da sociedade de risco indica, aliás, que em qualquer sociedade o risco ambiental é algo latente de efeitos socioambientais negativos, mas, ao mesmo tempo, de diferentes percepções sociais²⁶⁶. Ademais, Beck afirma que «a sociedade de risco mundial pode ser compreendida como a soma dos problemas, para os quais ainda não há resposta institucional» e que «não se pode compreender ou lidar com o mundo e com a nossa própria posição nele sem analisar a sociedade de risco; a sua dinâmica de conflito é um produto de perigo sem precedentes e de oportunidades também sem precedentes para a ação política; uma determina a outra»²⁶⁷.

É nessa perspectiva que Ulrich Beck considera, para além da sociedade de risco, as alterações climáticas um agente da metamorfose do mundo²⁶⁸. Alterações essas que «já alteraram a nossa maneira de ser no mundo — a maneira como vivemos no mundo, como pensamos o mundo e como tentamos agir sobre o mundo por meio da ação social e política»²⁶⁹. E metamorfose essa que em termo da sociedade de risco, segundo Beck, significa o fim da distinção entre natureza e sociedade²⁷⁰.

Em síntese, Beck sublinha que o risco global não é a catástrofe global («demasiado tarde»)²⁷¹, mas é a antecipação da catástrofe, no sentido de tornar a própria sociedade de risco um poderoso agente da metamorfose do mundo; é «a sensação diária de insegurança que já não podemos aceitar»²⁷² que dá o encorajamento e a cooperação necessários para evitar a catástrofe, demonstrando dois lados de uma mesma moeda: “a vulnerabilidade traumática de todos e a responsabilidade daí resultante

²⁶⁵ Nas palavras do autor: "enquanto na sociedade industrial a 'lógica' da produção de riqueza domina a lógica da produção de risco, na sociedade de risco essa relação se inverte". Cfr. Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad* Barcelona: Paidós, 1998), 19.

²⁶⁶ Ulrich Beck, *Modernización reflexiva* (Madrid: Alianza Universidad, 1997), 320. Para além disso, o autor fala que "(...) na mesma altura em que o espectro das alterações climáticas revela a necessidade de um POLÍTICA em grande escala o próprio planeta, os públicos globais veem-se confrontados com a impotência total da política nacional-internacional existente. (...) Há uma nova estrutura de poder integrada na lógica do risco climático global. Quando falamos de risco, temos de o relacionar com a tomada de decisões e com os decisores, e temos de fazer uma distinção fundamental entre os que criam o risco e os que são por ele afetados. No caso das alterações climáticas, estes grupos são completamente diferentes. Os que tomam as decisões não são responsáveis a partir da perspectiva dos que são afetados pelos riscos, e os que são afetados não têm hipóteses de participar do processo de decisões", Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017), 53-55.

²⁶⁷ Cfr. Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017), 90.

²⁶⁸ "A metamorfose do mundo nada diz sobre se uma dada transformação é dada para melhor o para pior. Enquanto conceito, não exprime otimismo nem pessimismo sobre o rumo da história. (...) Deixa tudo em aberto e aponta para a importância das decisões políticas (...)" Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017), 34.

²⁶⁹ Sobre metamorfose, Ulrich Beck explica que "não é uma mudança nem transformação, revolução ou crise social. É uma maneira de mudar a natureza da existência humana. Significa a era dos efeitos secundários. Desafia a nossa maneira de estar no mundo, de pensar sobre o mundo e de imaginar e praticar a política." Vide em Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017), 34-35.

²⁷⁰ "(...) a natureza já não pode ser compreendida *fora* da sociedade, nem a sociedade *fora* da natureza (...) As violações das condições naturais a vida tornam-se ameaças sociais, económicas e médicas globais para as pessoas — com tipos completamente novos de desafios para as instituições sociais e políticas da sociedade global altamente industrializada." Em Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017), 58.

²⁷¹ Ibidem, 89.

²⁷² Ibidem, 60-61.

para todos, incluindo da nossa própria sobrevivência”²⁷³.

Ou seja, Beck argumenta que não se pode compreender ou lidar com o mundo e com a nossa própria posição nele sem analisar a sociedade de risco. Tal perspectiva dá origem a uma cultura cívica de responsabilidade, e que está aliada a uma vulnerabilidade traumática de todos perante o risco ambiental e a deterioração do meio ambiente. Este risco, no contexto da UE, direciona uma ordem jurídica e aplicação das políticas públicas em prol do ambiente, tanto balizadas pelos princípios ambientais quanto alicerçadas nos princípios da solidariedade e da cooperação leal. Para tanto, necessária é a reflexão das análises Ulrich Beck sobre considerar a UE como um efeito secundário positivo dos males (a falar da Segunda Guerra Mundial) e como um «produto de horizontes normativos de bens comuns»²⁷⁴, que «substituem o panorama nacional pelo cosmopolita», diante do que tal sociólogo chama de «catastrofismo emancipatório»²⁷⁵. Ora, é muito mais razoável e menos traumático pôr em prática respostas políticas institucionais exequíveis, isto é, «políticas emancipatórias» que enfrentem o risco climático global de frente, a enfrentar uma anunciada catástrofe. Sobre referidas políticas, Beck explica que «é a experiência da catástrofe que viola as normas «sagradas» da civilização e da humanidade e, com isso, cria um choque antropológico graças ao qual respostas institucionais se tornam possíveis e podem ser institucionalizadas globalmente, não de forma automática, mas através de esforços culturais e políticos significativos»²⁷⁶. O autor cita, então, a criação da União Europeia como exemplo de «política emancipatória» pelo risco de outra guerra global.

Diante disso, refere-se o quadro jurídico-político da UE quanto à proteção ambiental, que se destaca no empenho relativo ao combate das alterações climáticas e degradação ambiental com reivindicações ousadas e factíveis. Nesse sentido, cumpre salientar que o ativismo da UE, tanto a nível interno quanto externo²⁷⁷, abriu caminho para a definição de um quadro vinculativo para as próprias instituições europeias e para os EM, em matéria de clima e energia, firmando um compromisso para e com a sociedade civil, que exige, cada vez mais, um maior empenho dos órgãos

²⁷³ Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017),61.

²⁷⁴Ibidem, 147.

²⁷⁵ Ibidem, 148.

²⁷⁶ Ibidem, 147.

²⁷⁷ O Acordo de Paris foi assinado em 2015 e tem como principal objetivo limitar o aumento da temperatura média mundial bem abaixo dos 2°C em relação aos níveis pré-industriais e em envidar esforços para limitar o aumento a 1,5°C. Cfr. <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/acordo-de-paris> Para além disso, A UE foi a primeira grande economia a solicitar metas mais ambiciosas em relação às que tinham sido primeiramente decretadas no Acordo de Paris para reduzir as emissões de CO2 em 40% até 2030 em relação aos níveis de 1990. Em junho de 2021, o Parlamento aprovou a Lei Europeia do Clima, tornando o compromisso político de neutralidade climática até 2050 - no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, numa obrigação vinculativa. Espera-se que a UE promova esta lei do clima como uma realização ambiciosa durante a próxima Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas - a COP26. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20191115STO66603/ue-e-acordo-de-paris-a-caminho-da-neutralidade-carbonica> Acesso em 28/04/2022

públicos na proteção ambiental e climática²⁷⁸. E muito embora se note a relevância dos avanços e realizações alcançados pelo direito e pelas políticas da UE em matéria de proteção do ambiente, não se deve olvidar e esconder o fato de ainda haver um longo e duro caminho a percorrer pela União, pelos EM e pelos cidadãos europeus. O esforço deve ser integrado e coordenado no combate do aquecimento global, com medidas eficazes e rápidas para transições ecológica e digital²⁷⁹, para o alcance de uma melhor a qualidade do ar, preservação da biodiversidade e dos ecossistemas e bem-estar dos cidadãos, dentro dos limites do planeta.

Para tanto, desde o início da preocupação com as questões ambientais, seja no âmbito interno, seja no âmbito internacional²⁸⁰ — pela diplomacia climática e ambiental —, a UE constitucionalizou a preservação do ambiente como um requisito do próprio projeto econômico, visto que só há sustentabilidade do desenvolvimento se houver respeito ao princípio do desenvolvimento sustentável. Este, então, tem sido o fio condutor comum da ação europeia para a prossecução «da preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, a proteção do homem, a promoção a nível internacional de para lidar com problemas ambientais regionais ou globais e em particular a luta contra alterações climáticas»²⁸¹.

E para esta condução ser posta em prática, a UE tem que se reinventar continuamente,

²⁷⁸ O último eurobarómetro, publicado em 15 de junho de 2022, sobre como os europeus definem defesa e autonomia energética como prioridades fundamentais para 2022, constatou que em relação à autonomia energética, designadamente, aos objetivos do RePowerEU, « 87 % dos inquiridos, a UE deve reduzir a sua dependência das fontes de energia russas o mais rapidamente possível. Para 80 %, a política energética pode contribuir para a defesa dos interesses estratégicos da UE. Além disso, 86 % consideram que reduzir as importações de petróleo e gás e investir em energias renováveis é importante para a nossa segurança global e 87 % consideram que o aumento da eficiência energética nos tornará menos dependente dos produtores de energia exteriores à UE. Na opinião de 85 % dos inquiridos, a UE deve investir consideravelmente em energias renováveis» e em relação ao combate das alterações climáticas, « ara 85 % dos europeus, a luta contra as alterações climáticas pode ajudar a melhorar a sua própria saúde e bem-estar e a mesma proporção acredita que pode criar novas oportunidades para a inovação, o investimento e o emprego. Embora 49 % receiem que a luta contra as alterações climáticas possa prejudicar a nossa economia, 83 % pensam que pode ajudar a reduzir os custos de maiores danos ecológicos no futuro. Além disso, 81 % consideram que, a longo prazo, as energias renováveis podem limitar o preço que pagamos pelo nosso consumo de energia». Vide em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_3756 Cfr. Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017), 232 e ss. Sobre o ativismo jovem em relação ao desafios das alterações climáticas, confira Nataly Machado, “ “All the world began with a yes”: on the EU strategies towards an environmental citizenship”, *UNIO EU Law Journal*, February, 2021, em <https://officialblogofunio.com/2021/02/05/all-the-world-began-with-a-yes-on-the-eu-strategies-towards-an-environmental-citizenship/> Acesso em 28/04/2022

²⁷⁹As transições ecológica e digital estão no topo da agenda política da Comissão, definida pela presidente Ursula von der Leyen em 2019. À luz da agressão da Rússia contra a Ucrânia, a Europa está a posicionar-se mais rapidamente na liderança mundial da ação climática e digital, com muita atenção aos principais desafios, desde a energia e a alimentação até à defesa e às tecnologias de ponta. Nesta perspetiva, o relatório de prospetiva estratégica de 2022 apresenta uma análise holística e orientada para o futuro das interações entre a dupla transição, tendo em conta o papel das tecnologias novas e emergentes, bem como os principais fatores geopolíticos, sociais, económicos e regulamentares que moldam a sua geminação — ou seja, a sua capacidade de se reforçar mutuamente. Informação retirada do Comunicado de imprensa de 29 de junho de 2022, em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_4004 Para mais informações, confira o Relatório de prospetiva estratégica de 2022: a geminação das transições ecológica e digital no novo contexto geopolítico, lançado pela Comissão Europeia através da *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 2022 Strategic Foresight Report – Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context*, Brussels, 29.6.2022, COM(2022) 289 final, em https://ec.europa.eu/info/files/strategic-foresight-report-2022_en Acesso em 28/04/2022

²⁸⁰ A adaptação ao novo contexto internacional demanda cada vez mais diligências para superar as adversidades que aparecem diante do enfrentamento das crises climática e ambiental. Estamos a falar de uma nova ordem mundial? Algumas reflexões em <https://jornal.usp.br/artigos/a-nova-ordem-internacional-policentrica/> <https://www.dn.pt/opiniao/guerra-e-paz-e-a-china-14744449.html> Acesso em 28/04/2022

²⁸¹Artigo 191.º, n.º 1, 1. A política da União no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objetivos: — a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, — a proteção da saúde das pessoas, — a utilização prudente e racional dos recursos naturais, — a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.

mudar sua forma de *estar no mundo*²⁸², no exercício da sua competência em matéria ambiental. É então conhecido o Pacto Ecológico Europeu (PEE). E longe de discursos e palavras vazias ou sem sentido, a Comunicação²⁸³ sobre PEE, publicada pela Comissão Europeia, encoraja a aproximação com as palavras de José Saramago e de Ulrich Beck, a ver se retomamos a *lucidez* decorrente da *cegueira branca* (caracterizada pela indiferença, apatia) para a intensificação dos esforços com *políticas emancipatórias* no combate à crise climática.

O nascimento do PEE representa o sobredito. Trata-se de um roteiro de estratégias que está estreitamente ligado a um desejo claro de a UE propor um novo, ambicioso e desafiante projeto que enfrente os desafios climáticos e a degradação do ambiente e torne a economia da União sustentável²⁸⁴. O Pacto exige a organização e a cooperação das peças do quebra-cabeça institucional e político da União e dos seus EM para a transformação de todos os setores da economia europeia e de dar voz à sociedade europeia, através de um programa político inovador com estratégias bem definidas.

O PEE é um documento político-estratégico²⁸⁵ — e não meramente retórico — que inclui razões, meios e objetivos que o distinguem das outras políticas e planos ambientais no quadro da União Europeia. Entretanto, para compreender o conteúdo, a gênese e as medidas que este projeto propõe, é necessário analisar as fases de desenvolvimento das políticas ambientais e climáticas do documento, as quais já mostram a sensibilização dos líderes europeus para a necessidade de acompanhar o processo de integração europeu, dentro das perspectivas do desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões²⁸⁶.

Nesse sentido, é um programa de transição ecológica que prevê que todas as políticas da União sejam progressivamente alinhadas com as ambições do Acordo de Paris de 2015, e que a UE alcance a neutralidade climática até 2050, com um passo intermédio de 55% das emissões de gases

²⁸² Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 35.

²⁸³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Pacto Ecológico Europeu, Bruxelas, 11.12.2019, COM/2019/640 final, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 28/04/2022

²⁸⁴ Sobre o documento, « A presidente Ursula von der Leyen afirmou: «O Pacto Ecológico Europeu é a nossa nova estratégia de crescimento; um crescimento que adiciona mais do que subtrai. Mostra como transformar o nosso modo de viver e trabalhar, de produzir e consumir, por forma a termos uma vida mais saudável e a tornar as nossas empresas inovadoras. Todos podemos participar na transição e todos podemos beneficiar das oportunidades geradas. Se tomarmos a dianteira e avançarmos rapidamente, contribuiremos para que a nossa economia seja líder mundial. Estamos determinados em ser bem sucedidos, em prol do nosso planeta e da vida na Terra — em prol do património natural da Europa, da biodiversidade, das nossas florestas e dos nossos mares. Ao mostrarmos ao resto do mundo como ser sustentável e competitivo, podemos convencer outros países a avançarmos juntos ». Cfr. em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_19_6691 Acesso em 29/04/2022

²⁸⁵ Cfr. Comunicação sobre o PEE em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 29/04/2022

²⁸⁶ Art.º 3, n.º 3, A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.

com efeito de estufa até 2030 em comparação com os níveis de 1990²⁸⁷. Isso significa que a UE irá reduzir as suas emissões de CO₂, com o fito de abandonar derivados de combustíveis fósseis em todos os setores da economia: «indústria, produção e consumo, grandes infraestruturas, transportes, alimentação e agricultura, construção, política fiscal e prestações sociais»²⁸⁸.

A Comunicação deixa claro que o PEE é uma resposta coletiva e orientada aos desafios climáticos e ambientais por meio de uma transição equitativa e inclusiva, a «transformar a UE numa sociedade equitativa e próspera (...), igualmente proteger, conservar e reforçar o capital natural da UE e proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos contra riscos e impactos relacionados com o ambiente», com a presença e participação ativa dos «cidadãos, em toda a sua diversidade, com as autoridades nacionais, regionais e locais, a sociedade civil e a indústria, trabalhando em estreita colaboração com as instituições e os órgãos consultivos da UE». E deixa claro que os desígnios do PEE não serão concretizados «por uma Europa agindo isoladamente», posto que «os fatores determinantes das alterações climáticas e da perda de biodiversidade são globais e não estão limitados por fronteiras nacionais».

O executivo da UE revelou propostas legislativas que cobrem uma ampla gama de questões (clima, energia, mobilidade, habitação, pesquisa e inovação, educação, agricultura, biodiversidade e ecossistemas, comércio internacional) que, quando pensadas em conjunto, permitem inferir que a União é «o primeiro bloco de integração a apresentar um plano para transição ecológica completo». As medidas do PEE incluem os objetivos fixados pelo Acordo de Paris²⁸⁹, em termos de eficiência energética, promoção das energias renováveis, da economia circular, do apoio à inovação, digitalização e financiamento de tecnologias necessárias para as transições ecológica e digital, impulsiona o avanço por uma perspectiva de crescimento inclusivo, dentro de um modelo sustentável, mobilizando coletivamente a indústria europeia para uma economia circular e limpa, com a implementação de mecanismos de adaptação à transição acima referida que trava, ou melhor, neutraliza o risco das emissões de carbono de sair do Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia²⁹⁰. Ao fazê-lo, é mais crível assegurar o sucesso dos esforços da União relativamente aos seus objetivos climáticos

²⁸⁷ Cfr. Comunicação sobre o PEE em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 29/04/2022

²⁸⁸ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX%3A52019DC0640#document2> Acesso em 29/04/2022

²⁸⁹ Para mais informações sobre o Acordo de Paris, cfr., <https://apambiente.pt/clima/acordo-de-paris> Acesso em 29/04/2022

²⁹⁰ Cfr. Nataly Carvalho Machado, "Solidarity and responsibility as a framework of COVID-19 response in the European Union – The European Green Deal is a path?", UNIO – EU Law Journal, 6(2), 66–76. <https://revistas.uminho.pt/index.php/unio/article/view/2779> Na Comunicação sobre o PEE, «(...) à medida que a UE assuma objetivos climáticos mais ambiciosos, a Comissão proporá a criação de um mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras para determinados setores, a fim de reduzir o risco de fuga de emissões carbónicas. Este mecanismo faria com que o preço das importações refletisse de forma mais exata a sua pegada carbónica. Esta medida será concebida de modo a cumprir as regras da Organização Mundial de Comércio e outras obrigações internacionais da UE. Seria ainda uma alternativa às medidas 10 relativas ao risco de fuga de emissões carbónicas no âmbito do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 29/04/2022

desejados não só a nível europeu, mas também a nível global, dado seu objetivo consagrado nos Tratados de combater os problemas regionais ou mundiais do ambiente no plano internacional²⁹¹.

Face o exposto, tem-se então um roteiro de ações que se sustenta em dez pilares e que preveem cinquenta iniciativas para enfrentar os desafios climáticos e ambientais. Estão estruturados em torno dos temas que envolvem: a ambição climática para 2030 e 2050 com reformas políticas — Lei Europeia do Clima — que visem a neutralidade climática; a transição para energias limpas com atenção ao dever de envolver e beneficiar os consumidores; a expansão de atividades econômicas que mobilizem todos os setores na orientação de uma economia circular; a celeridade na transição para mobilidade sustentável e inteligente; a política «do prado ao prato», no sentido de conceber um sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente; a estratégia da preservação e da recuperação dos ecossistemas e da biodiversidade terrestres e marinhos; a estratégia para a garantia de um ambiente livre de substâncias tóxicas, com um ambição de poluição zero, por meio de incentivos na construção e renovação (cm eficiência energética e acessibilidade de preços) dos edifícios públicos e privados; o financiamento e o investimento ecológico forte a todos os níveis, com o desígnio estabelecer um mecanismo para uma transição justa e de não deixar ninguém para trás; a promoção da investigação e da inovação, por meios de novas tecnologias em prol de um futuro mais sustentável; e a tônica de assegurar a UE como um líder mundial quanto aos desafios das alterações climáticas e da degradação ambiental, por meio de uma «diplomacia do pacto ecológico»²⁹². Não há, portanto, contradição entre uma ação regional resoluta e um compromisso internacional determinado: é através da sua ação regional que a União Europeia pode construir as condições para um consenso internacional através de um efeito de arrastamento; é no quadro institucional regional que a União Europeia deve implementar na prática as resoluções da comunidade internacional que exige.

Inclusive, através do Mecanismo para uma Transição Justa (MTJ), o Pacto propõe fornecer volumosos fundos de investimento a regiões cujas economias estão dependentes da extração de energias não renováveis, como o carvão ou o petróleo, para que essas áreas não sofram os efeitos de uma transição económica dura (como o desemprego em massa). A ideia central é proporcionar a soma de fortes incentivos económicos com os meios necessários para que as regiões (com foco nos cidadãos)

²⁹¹ Artigo 191, n. 1 TFUE. Para além dos tratados, e haja vista a necessidade de uma resposta global para as alterações climáticas e a degradação ambiental, o PEE comunica que «A UE tem a capacidade coletiva de transformar a sua economia e a sua sociedade de molde a colocá-las numa trajetória mais sustentável. Pode tirar partido das suas forças enquanto líder mundial nos domínios da ação climática e ambiental, da proteção dos consumidores e dos direitos dos trabalhadores» «A UE continuará a liderar os esforços internacionais e deseja construir alianças com aqueles que partilham do mesmo espírito. Reconhece igualmente a necessidade de manter a segurança do seu aprovisionamento e a sua competitividade, mesmo quando outros não estejam dispostos a agir.» em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 29/04/2022

²⁹²Para mais informações, consultar Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Pacto Ecológico Europeu, Bruxelas, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> e https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_19_6691

deixem de extrair e vender energias fósseis e que lhes proporcionem um crescimento que vise «transformar a UE numa sociedade justa e próspera, com uma economia moderna, eficiente em termos de recursos e competitiva», com a perspectiva de assegurar incentivos destinados à adaptação às alterações climáticas, numa dinâmica contínua de investimentos públicos e privados, e a inclusão de soluções baseadas na natureza, assegurando, outrossim, que a transição que deve ser levada a cabo não deixe que «ninguém fique para trás».

É fato que desde o seu lançamento o PEE já enfrentou – e está a enfrentar, Guerra na Ucrânia – uma ebulição de acontecimentos que, no entanto, só o fortaleceram e o aprimoram para o cumprimento dos objetivos traçados no combate às crises climática e ambiental. Exemplo disso foi, tão logo depois do seu lançamento, o estopim da pandemia de COVID-19, e que o caracterizou – o PEE – como uma «boia de salvação para sair de referida pandemia»²⁹³. Diríamos além: não só boia, mas a embarcação necessária para se mudar de uma vez por todas a lógica degradadora de crescimento econômico atrelado à utilização de recursos naturais²⁹⁴. Para isso, o PEE, quando do lançamento, previu um investimento suplementar de 260 mil milhões de euros, o que correspondia a cerca de 1,5 % do PIB de 2018, e, com o advento da pandemia de COVID-19, a UE lançou o Plano de Recuperação do *NextGenerationEU*²⁹⁵ para arrancar com as mudanças necessárias no enfrentamento dos danos e das vulnerabilidades da crise econômica decorrente da pandemia acumulada com a crise climática. Frise-se: desde o seu lançamento – e contínuo robustecimento – o PEE continua a ser o projeto mais viável para enfrentarmos crises maiores (climática e ambiental). Prova disso é que as turbulências não foram impeditivas para a aprovação da Lei Europeia do Clima²⁹⁶, a qual afirma positivamente a proposta de lei

²⁹³Para mais informações sobre como a UE está a reagir ao impacto da Guerra da Rússia e sobre o Eurobarómetro: Europeus definem defesa e autonomia energética como prioridades fundamentais para 2022, confira respectivamente, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-response-ukraine-invasion/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/> e https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_3756 Acesso em 29/04/2022

²⁹⁴ Sobre mais informações a respeito do PEE, cfr. em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt Acesso em 29/04/2022.

²⁹⁵ Lançado pela Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração, Bruxelas, 27.5.2020, COM(2020) 456 final, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2020%3A456%3AFIN> O instrumento NextGenerationEU é mais do que um plano de recuperação – é uma oportunidade única para sair mais forte da pandemia, transformar as nossas economias e sociedades e construir uma Europa que funcione para todos. Trata-se de um plano de investimentos de 806,9 mil milhões de euros, e https://europa.eu/next-generation-eu/index_pt Acesso em 29/04/2022.

²⁹⁶ A Lei Europeia do Clima entrou em vigor 30 de junho de 2021 através do Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021 que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 («Lei Europeia em matéria de clima») em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32021R1119> Com base no considerando 7, A ação climática deverá constituir uma oportunidade para todos os setores da economia na União contribuírem para garantir a liderança da indústria em matéria de inovação a nível mundial. Sob o impulso do regime regulamentar da União e dos esforços envidados pela indústria, é possível dissociar o crescimento econômico das emissões de gases com efeito de estufa. (...) Sem prejuízo de legislação vinculativa e de outras iniciativas adotadas a nível da União, todos os setores da economia – incluindo os setores da energia, industrial, dos transportes, do aquecimento e refrigeração e da construção, da agricultura, dos resíduos e do uso do solo, da alteração do uso do solo e das florestas, independentemente de esses setores estarem abrangidos pelo sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União («CELE») – deverão contribuir para a consecução da neutralidade climática na União até 2050. Mais: o considerando 9 coloca que « A ação climática da União e dos Estados-Membros visa proteger as pessoas e o planeta, o bem-estar, a prosperidade, a economia, a saúde, os sistemas alimentares, a integridade dos ecossistemas e a biodiversidade contra a ameaça das alterações climáticas, no contexto da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável e com vista à concretização dos objetivos do Acordo de Paris, bem como maximizar a prosperidade dentro dos limites do planeta e aumentar a resiliência às alterações climáticas, reduzindo a vulnerabilidade da

pela Comissão Europeia, e consagra os objetivos do PEE na legislação da UE em relação à meta de neutralidade climática da UE até 2050, tendo em vista a celeridade dos impactos cada vez mais graves nos ecossistemas e na biodiversidade do nosso planeta²⁹⁷.

É nesse cenário que o PEE, *maxime*, visa dar prioridade às pessoas, posto que são elas que enfrentarão os maiores desafios. Um dos cerne do PEE é que a participação ativa e a confiança do público são fatores fundamentais para o êxito e a aceitação das políticas²⁹⁸ para o enfrentamento dos desafios já postos em cima da mesa. Para tanto, a própria Comunicação reconhece que através da partilha de informações e da promoção para a compreensão, pelos cidadãos, do que se está a fazer para as mudanças necessárias, mostra-se como imprescindível para o êxito do PEE, senão vejamos:

O envolvimento e o empenho do público e de todas as partes interessadas é crucial para o êxito do Pacto Ecológico Europeu. Os recentes acontecimentos políticos mostram que as políticas inovadoras só funcionam se os cidadãos estiverem plenamente envolvidos na sua elaboração. Para que o Pacto Ecológico tenha sucesso e conduza a mudanças duradouras, as instituições da UE terão de estar em sintonia com as preocupações dos cidadãos sobre o emprego, o aquecimento das suas casas e o dinheiro para as suas necessidades. Os cidadãos são e devem continuar a ser uma força motriz da transição.²⁹⁹

Para além do exposto, a questão primordial e inovadora do PEE é romper com a lógica de que o crescimento econômico só é possível se estiver associado à utilização desenfreada dos recursos naturais. Quando não o é. A economia depende do ambiente, é verdade. Mas ela só pode ser sustentável se o que se extrai do ambiente não interfira no processo de produção e de regeneração do planeta num espaço de tempo, isto é, não lhe imponha uma taxa de exploração que exceda a sua capacidade de regeneração. Dessa forma, o PEE elucida a ideia de que é preciso assegurar que o

sociedade a estas últimas. Neste contexto, as ações da União e dos Estados-Membros deverão pautar-se pelos princípios da precaução e do «poluidor-pagador», estabelecidos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e ter igualmente em conta o princípio da «eficiência energética em primeiro lugar», da União da Energia, e o princípio «não prejudicar», do Pacto Ecológico Europeu». Acesso em 29/04/2022.

²⁹⁷ O O Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC – IPCC- sigla em inglês) foi criado em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) e é uma organização de governos que são membros das Nações Unidas ou da OMM, com atualmente 195 membros. O IPCC tem o objetivo de fornecer aos governos, a todos os níveis, informações científicas que possam utilizar para desenvolver políticas climáticas com relatórios que fornecem um contributo fundamental para as negociações internacionais sobre alterações climáticas, com o designio de fornecer um resumo abrangente do que é conhecido sobre os motores das alterações climáticas, os seus impactos e riscos futuros, e como a adaptação e mitigação podem reduzir esses riscos. Informações em <https://www.ipcc.ch/about/> Sobre o último relatório do IPCC, Sexto Relatório de Avaliação, *Alterações Climáticas 2022: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade*, finalizado em 27 de fevereiro de 2022, trouxe dados alarmantes ao revelar que « as emissões globais médias de gases de efeito estufa atingiram os níveis mais altos da história. (...) Se não houver um reforço de políticas, além das que foram sendo implementadas até o final de 2020, as emissões devem aumentar além de 2025. A situação causará um aquecimento global médio de 3,2 °C até 2100». Em <https://news.un.org/pt/story/2022/04/1785102> e <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/> Acesso em 29/04/2022.

²⁹⁸ « É necessário um novo pacto que reúna os cidadãos, em toda a sua diversidade, com as autoridades nacionais, regionais e locais, a sociedade civil e a indústria, trabalhando em estreita colaboração com as instituições e os órgãos consultivos da UE» <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 30/04/2022.

²⁹⁹ Para mais informações <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 30/04/2022

sistema econômico europeu internalize as externalidades o melhor possível e conduza a uma avaliação da utilização dos recursos ambientais equivalente à sua avaliação social. Ou seja, é forçoso voltar à natureza do processo de desenvolvimento econômico que se coloca contra o consumo dos recursos naturais. Cabe o destaque para a relação indissociável entre a questão ambiental e a questão energética, com a necessidade vital de investimentos (em todas as suas acepções, a citar, financeiro, tecnológico-digital) que enfrentem a quebra da lógica supracitada com uma transição energética para a neutralidade climática e uma economia circular. Noutras palavras, «qualquer medida destinada a reduzir a extração de novos materiais e a quantidade de resíduos, incluindo o aumento da produtividade dos recursos, a reciclagem e a reutilização, alivia a pressão sobre o ambiente e expande a capacidade que os nossos ecossistemas têm de nos sustentar»³⁰⁰.

Atente-se, ainda, que o PEE tem um alicerce muito firme em relação à sua aplicabilidade, não só pela aprovação da Lei Europeia do Clima, mas por três importantes fatores que colocam a UE como líder mundial no enfrentamento às alterações climáticas e à degradação ambiental, quais sejam: opinião pública dos cidadãos da UE, ao representar que «93% dos cidadãos da UE vêem as alterações climáticas como um problema grave e 78% vêem-nas como um problema muito grave. 90% dos inquiridos - e pelo menos três quartos em cada Estado-Membro - concordam que as emissões de gases com efeito de estufa devem ser reduzidas ao mínimo, compensando as restantes emissões, a fim de tornar a economia da UE neutra para o clima até 2050»³⁰¹; vultosos investimentos para a transição climática e combate à crise ecológica e econômica³⁰²; e forte base de tecnologias e infraestruturas inovadoras com investimentos maciços na área³⁰³. E concentrar-se obstinadamente neste alicerce pode ser a chave para firmar a UE, cada vez mais, como líder mundial no combate aos desafios globais das alterações climáticas e da degradação ambiental, fazendo surgir, possivelmente, um efeito de arrastamento das outras partes do mundo no referido combate.

Tudo isso não pode ser feito sem um sistema de cooperação que englobe, em todos os sentidos, UE, EM e cidadãos. E muito embora o PEE não seja perfeito — pois assim como o processo

³⁰⁰ Vide artigo sobre “Economia: eficiente na utilização dos recursos, verde e circular”, em <https://www.eea.europa.eu/pt/sinais-da-aea/sinais-2014/artigos/economia-eficiente-na-utilizacao-dos> Acesso em 30/04/2022

³⁰¹ A saber mais dados: Os cidadãos europeus identificam agora as alterações climáticas como o problema mais grave que o mundo enfrenta. Mais de um quarto dos europeus (29%) escolheram as alterações climáticas (18%), a deterioração da natureza (7%) ou problemas de saúde devido à poluição (4%) como o problema mais grave que enfrentamos; 87% pensam que a UE deveria estabelecer objectivos ambiciosos para aumentar as energias renováveis e apoiar a eficiência energética; 87% dos europeus concordam que o combate às alterações climáticas deve ser uma prioridade para melhorar a saúde pública; 92% dos inquiridos consideram importante que o seu governo nacional estabeleça metas ambiciosas para aumentar a quantidade de energia renovável utilizada e 87% acreditam que os governos devem dar apoio para melhorar a eficiência energética até 2030. Ao mesmo tempo, 75% pensam que os seus governos nacionais não estão a fazer o suficiente para combater as alterações climáticas; 81% acreditam que deveria ser dado mais apoio financeiro público à transição para energias limpas, mesmo que isso signifique reduzir os subsídios aos combustíveis fósseis. Para mais informações: https://ec.europa.eu/clima/citizens/citizen-support-climate-action_pt Acesso em 03/05/2022

³⁰²Cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_pt Acesso em 03/05/2022

³⁰³ Cfr. Comunicação sobre o PEE em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 03/05/2022

de integração europeia tateia sua construção, a mesma premissa pode aplicar-se às políticas ambientais da União —, tem-se claramente um ponto de partida com estratégias ambiciosas e viáveis na direção certa contra as alterações climáticas e degradação ambiental, e que denota uma das políticas mais corajosas implementadas pela União, como única no mundo a propor um roteiro factível para enfrentar os desafios climáticos e ambientais.

E sim, pode-se dizer que o PEE é uma «política emancipatória» que representa «os efeitos secundários positivos dos males» e produz «horizontes normativos de bens comuns» que visam pôr em prática o enfrentamento necessário para uma transição ecológica que «não deixe ninguém para trás».

Capítulo 3 – O princípio da solidariedade no Pacto Ecológico Europeu

3.1 Expressões do princípio da solidariedade no Pacto Ecológico Europeu

«(...) O grande italiano Antonio Gramsci afirmou que o único modo de “predizer” o futuro era juntar forças e reunir esforços para fazer com que os acontecimentos futuros se conformem aos nossos desejos e para nos manter longe de cenários indesejáveis. Nada garante que esses esforços irão trazer os resultados que desejamos. A guerra contra a incerteza jamais será completamente vencida. Mas esta é a única estratégia que nos dá alguma chance de ganhar batalhas. Não é a solução perfeita, mas é a única possível. É pegar ou largar.»³⁰⁴

Zygmunt Bauman

“*Prever o imprevisível*” é a vigésima sétima carta escrita pelo sociólogo Zygmunt Bauman em “*44 Cartas do Mundo Líquido Moderno*”. Na coletânea de cartas escritas entre 2008 e 2009, e à época encomendadas por um jornal italiano, Bauman reflete sobre temas e angústias dos sentimentos humanos numa *modernidade líquida* e faz alertas sobre os *males sociais* e possíveis desastres que ponham em causa a vida humana ou qualquer outro tipo de vida do planeta. O autor sinaliza em várias cartas que a mudança é inevitável e que há a necessidade de cooperação de todos e de cada um. Quatorze anos se passaram desde a publicação dessas cartas e a angústia só se agrava diante das alterações climáticas e da degradação ambiental. E falar sobre solidariedade é uma ironia cruel, todavia, inevitável.

No espaço da UE, onde a solidariedade é fundamento e princípio fundante do projeto europeu, bem como âncora que fixa o pacto contra as tormentas das hostilidades entre os países destruídos por duas grandes Guerras Mundiais, também é motivação do princípio da cooperação leal, conforme elencado no preâmbulo do TUE e no artigo 4.º, n.º 3, do TUE (em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados). E apesar de não encontrarmos uma só menção expressa da palavra solidariedade no PEE, a todo o momento ela manifesta-se no documento como valor (fundamento) e como objetivo (fim) da União, pois conforme leciona Rita Lages, a solidariedade

³⁰⁴ Zygmunt Bauman, *44 Cartas do Mundo Líquido Moderno*, trad. Vera Pereira (Rio de Janeiro: Zahar, 2011), 87.

«*asume un rol fundamental en el proceso de integración europeo*»³⁰⁵.

É premente destacar, ainda, que um princípio jurídico não precisa, necessariamente, estar expresso num documento legal para confirmar sua aplicação, pois como valor ou axioma funciona como guia na interpretação, aplicação e integração dos direitos. Norberto Bobbio analisa, inclusive, que não há uma hierarquia entre princípios expressos ou não expressos, e sim de complementariedade. E expõe:

Os princípios gerais são apenas, a meu ver, normas fundamentais ou generalíssimas dos sistemas, as normas gerais. (...) Para mim não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as outras. (...) Ao lado dos princípios gerais expressos há os não-expressos, ou seja, aqueles que se podem tirar por abstração de normas específicas ou pelo menos não muito gerais: são princípios, ou normas generalíssimas, formuladas pelo intérprete, que busca colher, comparando normas aparentemente diversas entre si, aquilo a que comumente se chama o espírito do sistema.³⁰⁶

No PEE este cenário está claramente estabelecido, pois o princípio da solidariedade assume tanto a função de garantidor da coerência e da articulação sobre o que dispõem os Tratados e as políticas institucionais a respeito da proteção ambiental, quanto através da cooperação leal, princípio vinculativo e orientador das relações entre os EM e a União, ao impor, como objetivo (solidariedade), que respeitem-se e assistam-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes do Tratados, consoante preconiza o artigo 4.º, n.º 3, do TUE. É como se estivéssemos a falar de um farol no meio de um mar em tormentas e incertezas que não é visto na imensidão da noite pelos navios, mas emitem as luzes necessárias para guiá-los no caminho certo. No PEE, o princípio da solidariedade é o farol e os navios são os EM. Logo, é fundamental pormenorizar alguns dos pilares do PEE, cuja dedução do princípio da solidariedade, sob alguns formatos, se faz imperativa no enfrentamento às

³⁰⁵ Cfr. Rita Lages de Oliveira, "Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europa", *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 59.

³⁰⁶ Norberto Bobbio, *Teoría do Ordenamento Jurídico*, trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995), 158-159. Sobre o conceito de princípio, Robert Alexy entende que: «los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas e reales existentes; por lo tanto, los principios son *mandatos de optimización*, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas», cfr. em Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Tradicionales, 1993), 86. A respeito, Miguel Reale também leciona que « princípios gerais de direito são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. Cobrem, desse modo, tanto o campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática. (...) A maioria dos princípios gerais de direito, porém, não constam de textos legais, mas representam contextos doutrinários (...) são modelos doutrinários ou dogmáticos fundamentais. cfr. Miguel Reale, *Lições Preliminares de Direito* (São Paulo: Saraiva, 2011), 286.

Para José Afonso da Silva, «os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] 'núcleos de condensações' nos quais confluem valores e bens constitucionais» cfr. em José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo* (São Paulo: Malheiros Editores, 2005), 92.

alterações climáticas e à degradação ambiental.

No pilar referente à ambição climática, o princípio da solidariedade é imediatamente evocado quando aparece sob o formato de partilha de responsabilidades. Ou seja, o PEE ambiciona alcançar a neutralidade climática até o ano de 2050, atendendo aos objetivos climáticos mundiais do Acordo de Paris, com a utilização de instrumentos políticos que direcionem as metas na redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE). Um desses instrumentos é o sistema de Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE)³⁰⁷. No entanto, voltemos um pouco no tempo.

O CELE surge como ferramenta para dar cumprimento aos objetivos ambientais e energéticos, ao direcionar mecanismos de mercado (seja de atividades energéticas, de construção, agricultura, deposição de resíduos no solo etc.³⁰⁸) na prossecução da redução de GEE e de eficiência energética. Referido sistema é criado dentro de um contexto que procura dar respostas à gravidade das disposições trazidas já no preâmbulo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC - *United Nations Framework Convention on Climate Change*)³⁰⁹, quando versa sobre a conexão entre o aumento das concentrações atmosféricas dos GEE e as atividades humanas, mesmo considerando o cenário de incertezas das previsões das alterações climáticas³¹⁰.

Nessa Convenção foram dispostas também as responsabilidades dos Estados quanto à maior ou à menor parcela de emissões globais: «a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, que as emissões *per capita* dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento». Ou seja, tem-se então a inequívoca demonstração do «princípio da responsabilidade

³⁰⁷ O CELE baseia-se no princípio da «limitação e comércio». Isto significa que é fixado um «limite» para as quantidades totais de determinados GEE que podem ser emitidos pelas instalações abrangidas pelo sistema. O limite é reduzido ao longo do tempo para que as emissões totais sejam reduzidas. (...) regula as emissões de quase 11 000 centrais elétricas e instalações de produção e de cerca de 600 operadores de aeronaves que efetuam voos de e para aeroportos do Espaço Económico Europeu; e abrange cerca de 38 % das emissões de GEE da UE», cfr. Informação contida em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aemissions_trading_system Para tanto, vide Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretivas 96/61/CE do Conselho, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0087> Acesso em 10/05/2022.

³⁰⁸ Vide Anexo 1 da Diretiva 2003/87/CE.

³⁰⁹ Filipe Duarte Santos leciona que «A UNFCCC é um tratado internacional sobre o clima global estabelecido na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e tem por objetivo principal no artigo 2.º, qual seja: o de estabilizar as concentrações de GEE num nível que evite uma intervenção antropogénica perigosa sobre o sistema climático. Este nível deve ser atingido num período de tempo suficiente para os ecossistemas se adaptarem naturalmente às alterações climáticas, de modo a assegurar que a produção alimentar não fica ameaçada e para permitir que o desenvolvimento económico prossiga de modo sustentável.». Para além disso, referido professor frisa que a UNFCCC poderia ser o fórum ideal para institucionalizar uma taxa de carbono à escala global, mas nunca existiu consenso sobre o assunto entre as Partes da Convenção, e o Acordo de Paris é omissivo sobre as taxas de carbono. Cfr. Filipe Duarte Santos, *Alterações Climáticas* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021), 53; 78.

³¹⁰ Vide Preâmbulo da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima: «Preocupadas com que atividades humanas estão aumentando substancialmente as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa, com que esse aumento de concentrações está intensificando o efeito estufa natural e com que disso resulte, em média, aquecimento adicional da superfície e da atmosfera da Terra e com que isso possa afetar negativamente os ecossistemas naturais e a humanidade». Mais: «observando que as previsões relativas à mudança do clima caracterizam-se por muitas incertezas, particularmente no que se refere a sua evolução no tempo, magnitude e padrões regionais» Cfr. em http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/decreto/D2652.htm Acesso em 10/05/2022.

comum, mas diferenciada» e o dever de cooperação dos Estados: «que a natureza global da mudança do clima requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, conforme suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades e condições sociais e econômicas»; e que «as medidas para enfrentar a mudança do clima devem ser coordenadas, de forma integrada, com o desenvolvimento social e econômico, de maneira a evitar efeitos negativos neste último, levando plenamente em conta as legítimas necessidades prioritárias dos países em desenvolvimento para alcançar um crescimento econômico sustentável e erradicar a pobreza»³¹¹.

Como Protocolo à Convenção em questão, o Protocolo de Kyoto surge como primeiro tratado internacional que visa a colocar em prática a partilha de responsabilidades das metas de redução das emissões de GEE entre os diferentes países divididos em: países desenvolvidos (os quais são aqueles que têm limites quantificados às suas emissões) e países em vias de desenvolvimento (não têm metas quantificadas de redução de emissões)³¹². O Protocolo é inovador «por ter sido o primeiro acordo internacional a reconhecer o potencial de utilização da economia de mercado como instrumento para ajudar à concretização das metas acordadas»³¹³.

No contexto da União Europeia, com fundamento legal no artigo 3.^º³¹⁴ do Protocolo de Kyoto, desponta a “bolha europeia”. Segundo Alexandra Aragão, a « “bolha” mais não é do que a possibilidade, que é dada aos espaços económicos integrados, de alcançar conjuntamente os objectivos definidos, com uma redistribuição interna de esforços, que se considera ser mais justa e mais eficaz do que uma distribuição igual para todos»³¹⁵. Com isso, é editado o CELE, Diretiva n.º 2003/87³¹⁶, como primeiro tratado internacional com possibilidade de comercializar direitos de

³¹¹ Cfr. Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima em http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/decreto/D2652.htm e Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 52, em <https://www.alexandraaragao.online/home-en/publications> Acesso em 15/05/2022.

³¹² *Ibidem*, 52.

³¹³ Sobre mais informações a respeito do Protocolo de Kyoto, cfr. <https://apambiente.pt/clima/protocolo-de-quioto> Acesso em 15/05/2022.

³¹⁴ Artigo 3.^º, n.º 1, do Protocolo de Kyoto: As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012. Cfr. http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf Acesso em 15/05/2022.

³¹⁵ Alexandra Aragão também explica que: “esta redistribuição dentro da “bolha europeia” foi feita e teve como resultado, por exemplo, que enquanto a Alemanha assumia uma redução de 21%, ou a Áustria de 13%, Portugal gozava de um direito de aumentar as suas emissões em 27%, relativamente aos valores de 1990. Idêntica situação aconteceu com a Grécia (25%) ou com a Espanha (15%)». Cfr. Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 53.

³¹⁶ Cfr. Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0087> Depois é alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Mais: o considerando 21 da mesma diretiva dispõe que « Relativamente a outros sectores abrangidos pelo regime comunitário, deverá prever-se um regime transitório no âmbito do qual a atribuição de licenças de emissão a título gratuito em 2013 seja de 80 % da quantidade correspondente à percentagem das emissões gerais a nível da Comunidade em todo o período de 2005 a 2007 geradas por essas instalações, como uma proporção da quantidade total anual a nível comunitário das licenças de emissão. Posteriormente, a

emissão, através de «uma autorização administrativa, que estabelece as obrigações do operador quanto à monitorização e comunicação das informações relativas às suas emissões de gases e à devolução de um número de “licenças” correspondentes aos resultados da monitorização»³¹⁷.

O cenário demonstra que é no pilar da ação climática do PEE que o CELE se destaca como manifestação clara do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, posto que os contextos económicos e as opções energéticas dos EM diferem muito de um Estado para outro.

Os Tratados constitutivos deixam claro, nomeadamente sobre as questões ambientais, a necessidade de se ter em conta a diversidade das situações nacionais e regionais. O artigo 191.º, n.º 3, do TFUE, prevê que, na elaboração da sua política no domínio do ambiente, «a União terá em conta os dados científicos e técnicos disponíveis e as condições do ambiente nas diversas regiões da União, as vantagens e os encargos que podem resultar da actuação ou da ausência de actuação, e o desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões». Da mesma forma, o artigo 193.º, do TFUE, também permite aos EM, no caso de a União ter ou não tomado medidas de protecção por força do artigo 192.º, manter ou introduzir medidas de protecção reforçadas, com a obrigação de notificar a Comissão Europeia. desde que notifiquem a Comissão.

Imperioso deixar claro que no sistema de partilha de responsabilidades quanto à emissão de GEE o cuidado é de não permitir o EM escolher ou não derrogar a regra geral, a julgar pela necessidade de se prever, a nível da União, uma diferenciação que tenha em conta as diferentes situações dos EM, e que reduza ou atenuar as dificuldades decorrentes da aplicação do direito da União. Não é uma questão de flexibilidade, e sim de solidariedade.

Nesse sentido, explica a professora Rita Lages que a solidariedade, enquanto valor (fundamento) da União e numa perspectiva exclusivamente jurídica, «*es un garante de la igualdad de los EEMM ante el Derecho de la Unión (...) (que) cada Estado Miembro, para poder beneficiarse de las ventajas que le son dadas por la integración, debe cumplir relativamente a los demás las obligaciones que el Derecho de la Unión en contrapartida les impone*»³¹⁸. Mais: recupera os ensinamentos de Miguel Poiães Maduro, ao sublinhar que «*la solidaridad supone una dinámica compensatoria*»³¹⁹. Ou seja, num sistema que funciona como federativo, há um compromisso firmado de solidariedade e de

atribuição de licenças de emissão a título gratuito deverá diminuir anualmente em quantidades iguais, resultando na atribuição a título gratuito de 30 % de licenças de emissão em 2020, com vista à eliminação completa da atribuição a título gratuito em 2027». Acesso em 15/05/2022.

³¹⁷ Cfr. Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 54.

³¹⁸ Rita Lages de Oliveira, “Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea”, *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 52.

³¹⁹ *Ibidem*, 52.

cooperação entre os EM, no qual exige-se um equilíbrio na balança que tenta «corrigir os descompassos da distribuição de competências e otimizar a partilha de responsabilidades»³²⁰ entre os que compõem a União. Para além da solidariedade como fundamento, Rita Lages também analisa a solidariedade como objetivo (fim) da União Europeia sob o manto do artigo 3.º do TUE, ao detalhar que a solidariedade funciona como, em sua dimensão vertical, «*como instrumento de corrección de desigualdades o al servicio de objetivos colectivos comunes capaces de representar una base de intereses compartidos (v.g., la cohesión social, económica y territorial [art.3.º, n.º 3, §3.º])*»³²¹.

Ora, sobre os ensinamentos da professora Rita Lages e com base no princípio de responsabilidade comum, mas diferenciada contido no CELE, resta nítida a configuração do princípio da solidariedade como fundamento ao expor que o preço a se pagar por pertencer à União é diretamente proporcional às responsabilidades do direito da União, *maxime*, de respeitar os princípios jurídicos que formam o quadro constitucional da UE. E como objetivo, ao deixar claro que tem como meta promover a coesão econômica, social e territorial, e a solidariedade entre os EM que, conforme o comércio europeu de licenças de emissões, a correção de desigualdades (contextos econômicos e opções energéticas dos EM diferem de um para outro) é tida em conta quanto ao dever de haver uma ponderação diferenciada das responsabilidades nacionais³²² em relação a quem deve assumir uma percentagem maior de redução de GEE. Esta percentagem, aliás, baseia-se no PIB *per capita* de cada EM. Sobre tal condição, isto é, da observância dos diferentes rendimentos de cada EM como referencial para partilha de responsabilidades, o Regulamento (UE) 2018/842³²³ dispõe já no considerando 2 que:

Todos os setores da economia deverão contribuir para alcançar estas reduções das emissões de gases com efeito de estufa e todos os Estados-Membros deverão participar neste esforço, assegurando o equilíbrio entre as considerações de equidade e de solidariedade. A metodologia utilizada para definir as metas nacionais de redução para

³²⁰Para mais informações, cfr. Alessandra Silveira, “Brexit e o princípio federativo da lealdade europeia: considerações sobre o artigo 50.º do Tratado da União Europeia”, *UNIO E-book Volume I - Workshops CEDU 2016*, coord. Alessandra Silveira (Abril, 2017): 331-348, 345, em https://www.jusgov.uminho.pt/wp-content/uploads/2018/02/Ebook_CEDU_2016.pdf Acesso 02/06/2022

³²¹Cfr. Rita Lages de Oliveira, “Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea”, *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 57.

³²²Consoante Alexandra Aragão, «essa ponderação diferenciada das responsabilidades nacionais é designada de “burden sharing”, a qual dentro da “bolha europeia” foi feita e teve como resultado, por exemplo, enquanto a Alemanha assumia uma redução de 21%, ou a Áustria de 13%, Portugal gozava de um direito de aumentar as suas emissões em 27%, relativamente aos valores de 1990. Idêntica situação aconteceu com a Grécia (25%) ou com a Espanha (15%). Cfr. Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 53.

³²³Regulamento (UE) 2018/842 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 como contributo para a ação climática a fim de cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0842> Acesso em 03/06/2022.

os setores não abrangidos pelo CELE, com todos os elementos aplicados na Decisão n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (5), deverá ser prosseguida até 2030, sendo os esforços repartidos com base no produto interno bruto (PIB) per capita relativo. Todos os Estados-Membros deverão contribuir para a redução global a nível da União em 2030, com metas escalonadas entre 0 % e – 40 % em comparação com 2005. As metas nacionais para o grupo de Estados-Membros com um PIB per capita acima da média da União deverão ser ajustadas em termos relativos de modo a refletir a relação custo-eficácia de uma forma equitativa e equilibrada. A consecução destas reduções das emissões de gases com efeito de estufa deverá aumentar a eficiência e a inovação na economia da União e, em especial, deverá promover melhorias, nomeadamente nos edifícios, na agricultura, na gestão dos resíduos e nos transportes, na medida em que se enquadrem no âmbito de aplicação do presente regulamento. (grifo nosso)

Referido Regulamento traz a novidade de aplicabilidade «às emissões de gases de com efeito de estufa que não são abrangidas pelo regime de comércio de licenças de emissão da UE nem pelo Regulamento (UE) 2018/841³²⁴ relativo ao uso do solo, alteração do uso do solo e florestas (*LULUCF-Land Use, Land Use Change and Forests*), como as emissões provenientes de edifícios, da agricultura, da gestão dos resíduos e dos transportes (excetos os transportes aéreos e marítimos internacionais)»³²⁵, e impõe uma redução, até o ano de 2050, das emissões dos GEE para uma percentagem situada entre os 80 % e os 95 % em relação aos níveis de 1990, com base no contexto de reduções elencados pelo Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC – IPCC)³²⁶. E com a já aprovada Lei Europeia do Clima (Regulamento (UE) 2021/1119), este diploma estabelece que, considerando o objetivo da neutralidade climática, as instituições da UE e os EM devem tomar as medidas necessárias, conferindo «importância à promoção da equidade e da solidariedade entre os Estados-Membros e à eficiência em termos de custos na consecução da neutralidade climática»³²⁷.

³²⁴ Regulamento (UE) 2018/841 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo à inclusão das emissões e das remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, com a alteração do uso do solo e com as florestas no quadro relativo ao clima e à energia para 2030, e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 e a Decisão n.º 529/2013/UE, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0841> Acesso em 03/06/2022.

³²⁵ Informação em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32018R0842> Acesso em 03/06/2022.

³²⁶ Vide considerando 5 e artigo 2.º do Regulamento (UE) 2018/842.

³²⁷ Vide trechos dos considerandos 26 e 34, respectivamente « A Comissão tenciona avaliar os impactos da introdução de mais medidas da União que possam complementar as medidas existentes, tais como medidas baseadas no mercado que incluam um mecanismo de solidariedade sólido», « Ao tomarem as medidas pertinentes ao nível nacional e da União para cumprirem o objetivo de neutralidade climática, os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão deverão ter em consideração, nomeadamente, o seguinte (...) a equidade e a solidariedade entre os Estados-Membros e nos Estados-Membros, à luz da sua capacidade económica, das circunstâncias nacionais, como as especificidades das ilhas, e da necessidade de convergência ao longo do tempo; a necessidade de que a transição seja justa, incluindo em termos de equidade social, através de programas de ensino e formação adequados», bem como artigo 2.º, n.º 2, artigo 4.º, n.º 5, h) e artigo 7.º, n.º 3, a) da Lei Europeia do Clima, Regulamento (UE) 2021/1119, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119> Acesso em 03/06/2022.

O quadro descrito é de uma ordenada interconexão dos objetivos do PEE com os Tratados, diretivas e regulamentos que tratam da ambição da UE em matéria de clima, ao evidenciarem, de forma ousada, o princípio da solidariedade por meio do princípio de responsabilidade comum, mas diferenciada. Aquele princípio funciona, dessarte, como mecanismo de auto-organização entre os EM de cooperarem entre si³²⁸ na prossecução de um elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente, consoante preceitua artigo 3.º, n.º 3, do TUE. Ademais, frise-se que a simbiose entre o CELE³²⁹ e a Lei Europeia do Clima está assente na constatação de que aquele «é uma pedra angular da política climática da União e constitui um instrumento fundamental da mesma na redução das emissões de GEE de modo eficaz em termos de custos»³³⁰, e que é nesse comércio de licenças de emissão que referida lei consubstancia-se e alarga os setores de abrangência às emissões de gases com efeito de estufa, ao mirar os esforços da UE e dos seus setores industriais no sentido de cumprir os objetivos climáticos do Acordo de Paris³³¹.

Noutro pilar, a preservação e recuperação dos ecossistemas e da biodiversidade³³² no texto do PEE revelam um outro formato do princípio da solidariedade no direito da União: o princípio do nível de proteção elevado combinado com o princípio da cooperação leal assente numa coesão ambiental. Sobre o princípio do nível de proteção elevado, recorda-se que está ancorado no artigo 37.º da CDFUE, quando diz «todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável»;

³²⁸ Rita Lages de Oliveira, “Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea”, *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 57.

³²⁹ Recentemente o CELE esteve em cima da mesa nas discussões do Parlamento Europeu, sobre uma provável reforma do CELE, com o objetivo de incentivar as indústrias a reduzir ainda mais as suas emissões e investir em tecnologias com baixo teor de carbono, uma vez que uma vez que a atribuição de um preço às emissões de gases com efeito de estufa (GEE) deu aos agentes económicos um incentivo para reduzir as suas emissões e investir em tecnologias com baixo teor de carbono. Uma das medidas seria, portanto, a introdução de um sistema de bonus-malus, a fim de incentivar os melhores desempenhos e a inovação e recompensar as instalações mais eficientes num sector com licenças gratuitas adicionais. E aqueles que não implementarem as recomendações feitas nas auditorias energéticas, não certificarem os seus sistemas energéticos ou não estabelecerem um plano de descarbonização das suas instalações, perderão algumas ou mesmo todas as suas licenças gratuitas. Para além disso, o Parlamento também está em discussão sobre um novo CELE II que, ente outras medidas, criaria um novo sistema separado de comércio de emissões para a distribuição de combustíveis para o transporte rodoviário comercial e edifícios para ser estabelecido em 1 de janeiro de 2024. E para evitar que os cidadãos tenham de suportar custos energéticos adicionais, os edifícios residenciais e os transportes privados não deverão ser incluídos no novo regime de comércio de licenças de emissão antes de 2029. Cfr. informações em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20220603IPR32158/fit-for-55-in-2030-parliament-wants-a-more-ambitious-emissions-trading-system> e <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20220616IPR33219/parlamento-pressiona-para-acao-e-independencia-energetica-da-ue-mais-rapidas> Acesso em 03/06/2022.

³³⁰ Considerando 13 da Lei Europeia do Clima Regulamento (UE) 2021/1119: O CELE é uma pedra angular da política climática da União e constitui um instrumento fundamental da mesma na redução das emissões de gases com efeito de estufa de modo eficaz em termos de custos.

³³¹No PEE, a UE faz a ressalva de que « Caso persistam estas diferenças em termos de ambição a nível mundial, e à medida que a UE assuma objetivos climáticos mais ambiciosos, a Comissão proporá a criação de um mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras para determinados setores, a fim de reduzir o risco de fuga de emissões carbónicas. Este mecanismo faria com que o preço das importações refletisse de forma mais exata a sua pegada carbónica. Esta medida será concebida de modo a cumprir as regras da Organização Mundial de Comércio e outras obrigações internacionais da UE. Seria ainda uma alternativa às medidas 10 relativas ao risco de fuga de emissões carbónicas no âmbito do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE». Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640#footnote7> Acesso em 03/06/2022.

³³²Para a professora Maria Amélia Martins-Loução, «a perda da biodiversidade é um dos maiores riscos do século XXI», pois “a humanidade está a «queimar a biblioteca da vida»: o conhecimento condensado de como as espécies evoluíram ao longo de milhões de anos, sobrevivendo às condições mais adversas a que o planeta esteve sujeito. Sem a infra-estrutura básica de suporte, os limites de tolerância da biosfera são substancial e irreversivelmente afectados» Maria Amélia Martins-Loução, *Riscos Globais e Biodiversidade* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021), 80.

no artigo 3.º, n.º 3 do TUE, ao dispor que «a União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico»; no artigo 11.º do TFUE, quando elenca que «as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável». Destaca-se que quanto a este último entende-se que «as exigências em matéria de proteção do ambiente» contêm os próprios princípios do nível elevado de proteção e da solidariedade; e no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, o qual dispõe que a política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um elevado nível de proteção e se baseia, nomeadamente, nos princípios da precaução e da ação preventiva.

Não se trata de uma mera repetição despreziosa do princípio em questão. O legislador da UE soube conferir ao princípio do nível elevado de proteção um significado especial dentro do direito ambiental da UE e das políticas relativas, com o reforço assíduo pelo TJUE em seus vários acórdãos³³³ sobre a matéria. Um deles é o acórdão *Sappi*³³⁴, referente ao processo C-629/19 do TJUE, que corresponde a um reenvio prejudicial pelo Tribunal Administrativo Regional da Áustria. O questionamento centra-se na interpretação de alguns dispositivos da Diretiva 2008/98/CE, relativa aos resíduos, a propósito «de uma decisão do referido tribunal austríaco que declara que as alterações relativas às instalações industriais da *Sappi* e da *Wasserverband*, situadas no mesmo local, devem ser sujeitas a uma obrigação de autorização prévia». No considerando 43 do acórdão, o TJUE é claro quando recapitula a proteção ambiental no âmbito da UE, ao explicar que nos termos do considerando 6 da referida diretiva (Diretiva 2008/98), o termo «se desfazer» «consiste na minimização do impacto negativo da produção e gestão de resíduos na saúde humana e no ambiente, bem como à luz do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, que dispõe que a política da União no domínio do ambiente visa um elevado nível de proteção e se baseia, designadamente, nos princípios da precaução e da ação preventiva (...)». Igualmente, no considerando 65, a Corte dispõe que «na valorização de resíduos, é necessário garantir um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente. Em especial, a valorização das lamas de depuração comporta certos riscos para o ambiente e para a saúde humana, nomeadamente no que respeita à potencial presença de substâncias perigosas».

³³³ Processo C-238/21, C-300/20, C-217/19

³³⁴ Acórdão *Sappi*, de 14 de outubro de 2020, processo C-629/19, do TJUE, em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232405&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=585910>

O entendimento supracitado do TJUE sobre o direito primário, derivado e políticas na seara da proteção ambiental é uma demonstração clara sobre como a ordem jurídica da União é produto da soma entre o direito criado por ela própria (Tratados constitutivos e Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia), o pluralismo constitucional dos EM (Constituições nacionais dos EM), e as normas provenientes de tratados internacionais (especialmente a Convenção Europeia dos Direitos do Homem [CEDH]), formando, assim, um *bloco de jusfundamentalidade*³³⁵ que orienta tanto o TJUE (tribunal organicamente europeu) quanto os tribunais nacionais (tribunais funcionalmente europeus) quando da interpretação e aplicação do Direito da União³³⁶. Nesse sentido, consoante ensina Maria Luísa Duarte, a ordem jurídica da UE poderia ser representada pela metáfora de uma *árvore*, da qual suas *raízes* (*sistema radicular*) representariam *os valores fundamentais e identitários da União Europeia*, dispostos nos Tratados; o *tronco* representaria *as regras e os princípios aplicáveis ao funcionamento da estrutura decisional da União Europeia*; e, por último, *os ramos*, que identificariam as *diferentes áreas de regulação material da fonte comunitária*^{337,338}.

Dentre as normas atadas ao *tronco* dessa árvore imaginária, nomeadamente em relação à proteção ambiental, estão aquelas associadas aos princípios, objetivos e âmbito de aplicação no direito da União³³⁹, com início da consagração nos Tratados somente em 1987, pelo AUE. Vale lembrar, inclusive, que a proteção do ambiente é iniciada no direito da União num processo de integração já iniciado e somente é referida através do direito derivado e das políticas dispersas em relação à matéria. Essa virada de página na constitucionalização do direito do ambiente se deu pela necessidade de dar sentido e voz jurídica, dentro do direito da União, ao que já tinha sido apresentado e discutido na *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano* celebrada em Estocolmo, e em cuja ocasião foi evocado aos Estados-nações a conjugarem esforços em relação às questões ambientais, a fim de buscar soluções que conciliassem as ameaças produzidas pelo modelo econômico com a proteção e preservação do ambiente. Proteção esta que deve perpassar todas as políticas das UE, conforme o princípio da integração. Ainda nesse sentido, Lucas Pires sublinha que «(...) a União funda-

³³⁵ Cf. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 80.

³³⁶ Ibidem, 79. Sobre o *bloco de jusfundamentalidade*, explica, ainda, Alessandra Silveira que «o ordenamento jurídico europeu não acolhe a “norma x” da Constituição Portuguesa ou a “norma y” da CEDH, antes qualifica, interpreta e aplica a disposição relativa a direitos fundamentais segundo os critérios e o objetivos da própria ordem jurídica da União», cfr., Alessandra Silveira, “União Europeia: da unidade jurídico-política do ordenamento composto (ou da estaca em brasa no olho do Ciclope Polifemo)”, *Direito da União Europeia e Transnacionalidade*, coord. Alessandra Silveira (Lisboa: Quid Juris, 2010): 9-42, 37.

³³⁷ Cf. Maria Luísa Duarte, *União Europeia: Estatística e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*, (Coimbra: Almedina, 2011), 22.

³³⁸ Cfr. Nataly Machado, “Cidadania europeia no acórdão *Rendón Marín*: uma jurisprudência ambiciosa do Tribunal de Justiça da União Europeia”, texto distinguido em *Prémio Professor Sousa Franco Edição 2020*, em <https://www.ulisboa.pt/node/29447> Acesso em 05/06/2022.

³³⁹ Vide artigo 9.º do Tratado da União Europeia (TUE); artigos 20.º e 21.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); e preâmbulo da CDFUE, que dispõe: (...) ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, segurança e justiça, coloca o ser humano no cerne da sua ação.

se em valores e princípios próprios de uma “comunidade de direito”, embora organizados e tornados efectivos através de uma racionalidade normativa e de uma estrutura orgânica e funcional sua, específica e inédita»³⁴⁰.

E é ancorado nesse ineditismo, que a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas representa uma «rede» de colaboração ativa que visa o nível elevado de proteção pela coesão ambiental, ao considerar que a mobilidade das espécies e a gestão comum das águas interiores no âmbito da UE não conhecem fronteiras, já que se deslocam ao longo do território dos Estados³⁴¹. Ademais, as constatações científicas demonstram um cenário assustador de degradação, com mudanças abruptas e até mesmo irreversíveis, nomeadamente, com alto risco extinção de espécies de até 14% de todas as espécies terrestres, caso se atinja um nível de aquecimento global de 2°C até 2100³⁴². Ou seja, a salvaguarda da biodiversidade e dos ecossistemas é fundamental para um desenvolvimento resistente ao clima, à luz das ameaças que as alterações climáticas representam para eles e do seu papel na adaptação e mitigação³⁴³. Além do que, a construção da resiliência da biodiversidade e o apoio à integridade do ecossistema podem manter os benefícios para as pessoas, incluindo os meios de subsistência, a saúde e bem-estar humanos e o fornecimento de alimentos, água, bem como contribuir para a redução do risco de catástrofes e para a adaptação e mitigação das alterações climáticas, segundo dados do último relatório do IPCC sobre mudanças climáticas direcionado aos impactos, à adaptação e à vulnerabilidade³⁴⁴.

Nesse contexto, a solidariedade é evidenciada no PEE como obrigatória e urgente através da união entre o princípio do nível elevado de proteção, como objetivo do pilar em questão, e o princípio da cooperação leal, disposto no artigo 4.º, n.º 3, do TUE³⁴⁵ conjugado como o art. 191.º, n.º 4, do TFUE, ao impor que «a União e os Estados-Membros cooperarão, no âmbito das respectivas atribuições, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes» e que os próprios EM entre si se

³⁴⁰ Cf. Francisco Lucas Pires, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu (Seu Sentido, Problemas e Limites)*, (Coimbra: Almedina, 1997), 38.

³⁴¹ Cfr. Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 55 e ss.

³⁴² Biodiversity loss, and degradation, damages to and transformation of ecosystems are already key risks for every region due to past global warming and will continue to escalate with every increment of global warming (very high confidence). In terrestrial ecosystems, 3 to 14% of species assessed high risk of extinction 33 will likely face very 34 at global warming levels of 1.5°C, increasing up to 3 to 18% at 2°C, 3 to 29% at 3°C, 3 to 39% at 4°C, and 3 to 48% at 5°C. In ocean and coastal ecosystems, risk of biodiversity loss ranges between moderate and very high by 1.5°C global warming level and is moderate to very high by 2°C but with more ecosystems at high and very high risk (high confidence), and increases to high to very high across most ocean and coastal ecosystems by 3°C (medium to high confidence, depending on ecosystem). Very high extinction risk for endemic species in biodiversity hotspots is projected to at least double from 2% between 1.5°C and 2°C global warming levels and to increase at least tenfold if warming rises from 1.5°C to 3°C (medium confidence). Para mais informações, consultar relatório do IPCC em <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

³⁴³ Análises recentes, com base numa série de linhas de evidência, sugerem que a manutenção da resiliência da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos à escala global depende de uma conservação eficaz e equitativa de aproximadamente 30% a 50% das áreas terrestres, de água doce e oceânicas da Terra, incluindo atualmente ecossistemas quase naturais

³⁴⁴). Para mais informações, consultar relatório do IPCC em <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

³⁴⁵ Artigo 4.º, n.º 3, do TUE Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.

conjuguem e se articulem na adoção de medidas nacionais de aplicação do Direito Europeu do Ambiente³⁴⁶. E muito embora a coesão ambiental não esteja expressa no Tratado, deve-se dizer que é objetivo da política ambiental da União, na medida em que o próprio direito da UE impõe, a nível ambiental, atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta o artigo 191.º, n.º 2 e n.º 3, do TFUE, o qual dispõe que a política ambiental deve ter em conta a «a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União» e “o desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões»³⁴⁷.

Para tanto, o PEE chama a atenção para a rede Natura 2000, como instrumento de cooperação transfronteiriça no espaço da União Europeia, assente numa coesão ambiental e essencial à conservação da natureza, a saber: «a estratégia de biodiversidade identificará medidas específicas para atingir estes objetivos; entre estas, poder-se-ão incluir objetivos quantificados, como o aumento da cobertura das áreas terrestres e marinhas protegidas ricas em biodiversidade, com base na rede Natura 2000; os Estados-Membros devem igualmente reforçar a cooperação transfronteiriça com o intuito de proteger e recuperar de forma mais eficaz as zonas abrangidas pela rede Natura 2000»³⁴⁸.

Ressalte-se que a rede Natura 2000 representa quase um quinto da superfície terrestre da UE e é a maior rede ecológica do mundo para proteção tanto dos habitats naturais quanto da proteção e conservação das espécies da fauna e da flora selvagens, contribuindo para assegurar a biodiversidade na UE³⁴⁹. Esta é uma rede que funciona pela coerência, na qual os EM, ancorados pelo princípio da solidariedade e nas vestes do princípio da cooperação leal, concentram-se em tomar decisões conjuntas para aplicação de soluções adaptadas às heterogeneidades regionais, com avaliações sobre estado de vulnerabilidade das espécies e de seleção de prioridades de espécies para melhorar, manter ou restabelecer o estado dos sítios Natura 2000³⁵⁰.

Conforme descrito no PEE, o papel da Comissão é primordial na efetividade desta rede, posto que cabe a esta instituição elaborar um plano de recuperação da natureza e de estudar a melhor forma

³⁴⁶ Cfr. Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 49.

³⁴⁷ Cfr. Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 50.

³⁴⁸ A rede Natura 2000 é constituída por zonas especiais de conservação designadas pelos países da UE ao abrigo desta diretiva (Diretiva 92/43/CEE). Além disso, inclui as zonas de proteção especial designadas nos termos da Diretiva «Aves» (Diretiva 2009/147/CE). Para mais informações, cfr. em <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/protecting-europe-s-biodiversity-natura-2000.html> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 07/06/2022.

³⁴⁹ A rede Natura 2000 também se aplica ao meio marinho, aplicando-se o regime da rede Natura 2000 ao mar territorial, à zona económica exclusiva (e áreas afins) e plataforma continental, independentemente dos limites da plataforma em questão. Cfr. Marta Chantal Ribeiro, *Temas de Integração – 50 Anos Passados: os desafios do futuro* (Coimbra: Almedina, 2008) 182-183. Para tanto, também vide considerandos 115 e 117 do acórdão Comissão/Reino Unido, de 20 de outubro de 2005, processo C-6/04, do TJUE, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&num=C-6/04> Acesso em 07/06/2022.

³⁵⁰ Cfr. Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 56-58. Para mais informações também consultar https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/biogeog_regions/?etrans=pt Acesso em 07/06/2022.

de financiar os EM a alcançarem este objetivo. Além do que, cabe à Comissão identificar as medidas «incluindo de carácter legislativo, suscetíveis de ajudar os Estados-Membros a melhorar e a recuperar ecossistemas danificados para o bom estado ecológico, incluindo ecossistemas ricos em carbono»³⁵¹. Ademais, foi com o aval do TJUE que a Comissão, através do documento “*Important Bird Areas*” (*IBA*)³⁵², conseguiu com que as instâncias europeias passassem «a defender a ausência de discricionariedade Estadual, tanto na designação de zonas a classificar, como na autorização de actividades potencialmente conflituantes com os objectivos de conservação dos sítios»³⁵³, ratificando, assim, o princípio do nível elevado de proteção. E aqui há um elo com a Política Agrícola Comum (PAC) pela estratégia «do prado ao prato»³⁵⁴ e com mobilização da indústria para uma economia circular e limpa.

Sobre a PAC, há uma íntima conexão com os objetivos igualmente ambiciosos — que neste trabalho não se esmiuçará pela profundidade que o tema exige³⁵⁵ — da proteção da biodiversidade e dos ecossistemas³⁵⁶, posto que «a produção de alimentos continua a causar a poluição do ar, da água e do solo, a contribuir para a perda de biodiversidade e para as alterações climáticas, e a consumir quantidades excessivas de recursos naturais». Inclusive, com a essencial participação dos agricultores e dos pescadores europeus, «a estratégia «do prado ao prato» reforçará os seus esforços no sentido de combater as alterações climáticas, proteger o ambiente e preservar a biodiversidade (...) garantindo, simultaneamente, uma vida digna aos agricultores, aos pescadores e às suas famílias». Estes planos deverão conduzir à utilização de práticas sustentáveis, tais como a agricultura de precisão, a agricultura biológica, a agroecologia e a agrossilvicultura, bem como a normas mais rigorosas em matéria de bem-estar dos animais. (...) Os planos estratégicos do PEE para a PAC indicam um investimento grandioso³⁵⁷, econômico e tecnológico, e deverão refletir um nível mais elevado de ambição a fim de reduzir

³⁵¹ Cfr. Comunicação sobre o PEE em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 07/06/2022.

³⁵² O *Important Bird Areas* (IBA) é um documento elaborado a pedido da Comissão pelo Conselho Internacional para a Preservação das Aves, apresentado pela primeira vez em 1989, em https://www.researchgate.net/publication/301789106_Important_Bird_Areas_in_Europe_Report_1989-92_Italy

³⁵³ Cfr. Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 58.

³⁵⁴ Do prado ao prato»: conceber um sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 07/06/2022.

³⁵⁵ A PAC tem como base jurídica os artigos 38.º ao 44.º do TFUE, e tem por objetivos incrementar a produtividade agrícola, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra; assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola; estabilizar os mercados; garantir a segurança dos abastecimentos; assegurar preços razoáveis aos consumidores. A respeito do Política Agrícola Comum na UE, confira também Rafael Leite Pinto, “O (In)sucesso das Medidas Agroambientais da Política Agrícola Comum e o Caso da Agropecuária” (PhD diss., Universidade do Minho, 2020), 0-2, em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/74454> Acesso em 07/06/2022.

³⁵⁶ Sobre essa conexão, leciona Maria Amélia Martins-Loução que «a nível da Política Agrícola Comum (PAC), as sucessivas reformas têm tido como objectivo promover o desenvolvimento sustentável da actividade agrícola, incentivando alterações para o regresso a uma agricultura mais ecológica, onde a biodiversidade e a sua salvaguarda sejam tidas em conta. Para isso têm contribuído os ecólogos, que alertam para a perda da biodiversidade devido ao excesso de químicos no ambiente, e aos profissionais da saúde, que mostram a ligação íntima entre a alimentação e a saúde», cfr. em Maria Amélia Martins-Loução, *Riscos Globais e Biodiversidade* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021), 50.

³⁵⁷ Só no ano de 2021, a PAC representou 33,1 % do orçamento da UE-27. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/103/a-politica-agricola-comum-pac-e-o-tratado> Acesso em 07/06/2022.

significativamente a utilização de fertilizantes, antibióticos e pesticidas químicos, bem como os riscos associados a estes últimos»³⁵⁸. Vê-se, portanto, que o alinhamento da PAC com a estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 se complementam, pois não faz sentido ter planos para proteger a natureza e a biodiversidade do espaço da UE se não houver um empenho num sistema alimentar mais sustentável.

É quando se reconhece que as duas estratégias supracitadas se conectam também à mobilização da indústria para a economia circular e limpa. A imbricada ligação com a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas, por exemplo, se mostra na realidade de que «cerca de metade das emissões de gases com efeito de estufa e mais de 90% da perda de biodiversidade e da pressão sobre os recursos hídricos advêm da extração de recursos e da sua transformação em materiais, combustíveis e alimentos». E considerando que apenas 12% das matérias-primas utilizadas provêm de reciclagem, «será dada prioridade à redução e à reutilização de materiais, passando a reciclagem para um terceiro plano», com a aplicação de medidas destinadas a incentivar as empresas a oferecer, e os consumidores a escolher, produtos reutilizáveis, duradouros e reparáveis. Tudo isso tem relação direta com uma massiva implementação de tecnologias digitais, como os sistemas de inteligência artificial, a fim de oferecer novas oportunidades para monitorizar à distância a poluição do ar e da água, ou para monitorizar e otimizar a utilização da energia e dos recursos naturais. E também tem a ver com o intuito de diminuição de resíduos³⁵⁹ e de máximo esforço na minimização do impacto no ambiente, tanto com a introdução de «requisitos legais para impulsionar o mercado de matérias-primas secundárias, ao obrigar um determinado nível de componentes reciclados, quanto com o dever de deixar de exportar os seus resíduos para países terceiros, pelo que a Comissão irá rever as regras em matéria de transferências de resíduos e de exportações ilegais. Para tanto, somente através do princípio da solidariedade entre os EM e de uma «rede integrada e adequada de instalações de eliminação de resíduos e de instalações de valorização das misturas de resíduos urbanos (...), tendo em conta as melhores técnicas disponíveis,»³⁶⁰ há que se vislumbrar uma efetiva concretização de uma parte fundamental dos objetivos traçados pelo PEE.

Tem-se, assim, nos pilares da biodiversidade e ecossistemas, da PAC e da economia circular e limpa, a compreensão do princípio da solidariedade no PEE na prossecução do nível elevado de

³⁵⁸ Cfr. Comunicação sobre o PEE, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 07/06/2022.

³⁵⁹ Para mais informações vide Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008L0098> A presente diretiva « estabelece medidas de protecção do ambiente e da saúde humana, prevenindo ou reduzindo os impactos adversos decorrentes da geração e gestão de resíduos, diminuindo os impactos gerais da utilização dos recursos e melhorando a eficiência dessa utilização, em artigo 1.º. Acesso em 07/06/2022.

³⁶⁰ Artigo 16.º da Diretiva 2008/98/CE.

proteção ambiental. Primeiro, pelo que a salvaguarda das espécies da fauna e da flora e dos habitats na UE demonstra a dimensão da solidariedade ecológica entre os EM — entre si e entre eles e às espécies não-humanas —, numa relação de interdependência necessária e vinculativa, consoante dispõem os Tratados quanto à proteção do ambiente. Segundo, uma vez que o intento do PEE para uma PAC que represente um modelo sustentável deva ter em conta a cooperação dentro das diversidades regionais e locais. Terceiro, pelo que o alcance de uma economia circular e limpa só é possível também dentro de uma rede sólida de cooperação entre os EM.

Outro pilar do PEE no qual o princípio da solidariedade é identificado numa outra roupagem é o setor energético que, na oportunidade, comporta outras componentes a julgar pela forte conexão entre as estratégias, designadamente, o plano de ação para a poluição zero na água, no ar e no solo, a transição para a mobilidade sustentável e inteligente, a construção de edifícios que prezem pela eficiência energética, e a mobilização da investigação e promoção da inovação.

Antes, cumpre dizer que o aprovisionamento energético limpo, acessível e seguro é uma das prioridades do PEE pela imprescindibilidade de se alcançar uma maior descarbonização do sistema energético, e pela necessidade de se cumprir os objetivos climáticos estabelecidos para 2030³⁶¹ e 2050³⁶², em conformidade com os objetivos do Acordo de Paris. O PEE, por sua vez, desvenda que a produção e o consumo de energia por todos os setores económicos são responsáveis por mais de 75% (setenta e cinco por cento) das emissões de GEE da UE. E que «a transição para as energias limpas deve envolver e beneficiar os consumidores; (...) sendo essencial aumentar a produção de energia eólica marítima, alicerçada na cooperação regional entre os Estados-Membros, por meio de uma integração inteligente das energias renováveis, da eficiência energética e de outras soluções sustentáveis em todos os setores, com o fito de alcançar a descarbonização ao menor custo possível»³⁶³. No que lhe toca, o PEE demonstra que para se atingir a descarbonização do sistema energético é preciso construir um setor que dependa fundamentalmente da integração, da interligação e da digitalização plenas do mercado europeu da energia, respeitando a neutralidade tecnológica, e com o afastamento rápido do carvão e facilitação da descarbonização do setor do gás, inclusive mediante o reforço do apoio ao desenvolvimento de gases descarbonizados³⁶⁴.

³⁶¹ Para 2030, a redução das emissões de gases com efeito de estufa em pelo menos 55%, em comparação com os níveis de 1990. Para tanto, confira o "Objetivo 55", pacote que visa alinhar o quadro legislativo da UE em matéria de clima e energia com o seu objetivo de impacto neutro no clima até 2050. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/> Acesso em 07/06/2022.

³⁶² Para 2050, que a UE tenha zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa e em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos.

³⁶³ Cfr. Comunicação sobre o PEE em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640>

³⁶⁴ Importa salientar que o Parlamento Europeu não se opôs ao Regulamento Delegado Taxonomia Climática da UE, apresentado pela Comissão Europeia, para incluir atividades específicas nos domínios da energia nuclear e do gás (sob determinadas condições) na lista de atividades económicas sustentáveis

Logo, a roupagem do princípio da solidariedade que o PEE traz para essa estratégia é a do princípio da cooperação leal, artigo 4.º, n.º 3, do TUE e o próprio dever de cooperação conjugado com todas as coesões promovidas pelo Tratado de Lisboa: económica, social, territorial e ambiental, artigo 3.º, n.º 3, § 3.º, do TUE. Neste artigo, que conforma a solidariedade como objetivo da União, dispõe-se que «a União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros». A solidariedade aqui funciona como «*mecanismo de auto-organización (...) entre EEMM y como instrumento de corrección de desigualdades o al servicio de objetivos colectivos comunes capaces de representar una base de intereses compartidos (v.g. la cohesión social, económica y territorial)*»³⁶⁵. No que se refere à cooperação leal, está a obrigação de não comprometer a realização dos objetivos da União e que, por sua vez, constitui uma expressão particular do princípio da cooperação leal nos termos do n.º 3 do artigo 4º do TUE, na medida que n.º 3, § 2 do mesmo artigo determina que os EM tomarão todas as medidas adequadas, gerais ou especiais, para assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do direito da União. Resgata-se então a lição da professora Alessandra Silveira, ao analisar que «do princípio da lealdade europeia decorrem, portanto, obrigações concretas para as autoridades nacionais – nomeadamente a obrigação de fortalecer e dar efectividade ao Direito da União»³⁶⁶. Ou seja, o princípio da cooperação leal está na base de uma característica essencial da identidade da UE, pois é a proteção legal eficaz para instituir a própria União Europeia numa União de direito.

Para além disso, o direito primário da União em relação à política da UE no domínio da energia, por meio do artigo 194.º, do TFUE, utiliza o princípio da solidariedade como fundamento, sob o manto do princípio da cooperação leal e da promoção da coesão económica, social, territorial e ambiental, ao deixar explícito que deve-se ter em conta «a exigência de preservação e melhoria do ambiente» para o cumprimento dos objetivos de: assegurar o funcionamento do mercado da energia; de assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União³⁶⁷; de promover a eficiência

do ponto de vista ambiental, abrangidas pela chamada taxonomia da UE, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Nesse sentido, a taxonomia da UE «é uma ferramenta robusta que cria uma linguagem comum para ajudar os investidores a compreender se uma atividade económica é ambientalmente sustentável e a navegar na transição para uma economia com baixo teor de carbono . E pode ser considerado o primeiro "sistema de certificação da lista verde" do mundo». Informação em Nataly Machado, "European Union Taxonomy: what is it and how will it work?", *UNIO EU Law Journal* (March, 2022), em <https://officialblogofunio.com/2022/03/03/european-union-taxonomy-what-is-it-and-how-will-it-work/>

³⁶⁵ Rita Lages de Oliveira, "Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea", *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 57

³⁶⁶ Cfr. Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência* (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011), 107.

³⁶⁷ Na Declaração de Versalhes, assinada em março de 2022, os dirigentes dos 27 Estados-Membros da UE decidiram eliminar progressivamente, assim que possível, a dependência da UE em relação aos combustíveis fósseis russos. No Conselho Europeu de março, debateram medidas destinadas a atenuar o impacto dos elevados preços da energia e a garantir o aprovisionamento energético. Foram trocados pontos de vista sobre: opções quanto a medidas de mercado, o armazenamento e a aquisição comum de gás, medidas a curto prazo para atenuar os impactos nos cidadãos e nas empresas. Em 30 e 31 de maio de 2022, o Conselho Europeu chegou a acordo sobre a proibição de quase 90 % de todas as importações de petróleo da Rússia até ao final de 2022 – com uma exceção temporária para o petróleo bruto fornecido via oleoduto. Para mais informações, consultar

energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis; e de promover a interconexão das redes de energia. Ou seja, vê-se, outrossim, uma recapitulação dos artigos 11.º do TFUE, referente ao princípio da integração ambiental, e ao artigo 3.º, n.º 3, do TUE, quanto ao empenho do desenvolvimento sustentável assente num elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente.

Da mesma ocorre no que toca à redes transeuropeias referidas no artigo 170.º, n.º 1 e n.º 2, do TFUE, que estabelece que «(...) a União contribuirá para a criação e o desenvolvimento de redes transeuropeias nos setores das infraestruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia (...) tendo por objetivo fomentar a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais, bem como o acesso a essas redes (e) terá em conta, em especial, a necessidade de ligar as regiões insulares, sem litoral e periféricas às regiões centrais da União»³⁶⁸. Para tanto, o PEE propõe que a transição para a neutralidade climática esteja ancorada no princípio da solidariedade entre os EM — como mecanismo — para construção de infraestruturas inteligentes e na cooperação a nível transfronteiriço e regional. Para isso, o PEE destaca a premência de uma revisão do quadro regulamentar do setor de infraestruturas energéticas, *v.g.*, do Regulamento RTE-E³⁶⁹ (redes transeuropeias de energia), a fim de assegurar a coerência com o objetivo de neutralidade climática proposto pelo próprio PEE.

É perceptível, assim, como o PEE traduz o quadro jurídico normativo energético da UE³⁷⁰, nomeadamente, o princípio da solidariedade como fundamento e fim da política energética, ao estabelecer ações que visam alcançar uma transição para energias limpas de um setor que é central para se atingir os objetivos em matéria de clima estabelecidos para 2030 e 2050. Até porque a interoperabilidade e cooperação que são necessárias para uma neutralidade climática perpassa a convicção de que essa interdependência entre os EM (seja no setor energético, seja na mobilidade sustentável e limpa, seja na construção de edifícios com melhor eficiência energética, seja no alcance de uma economia circular com diminuição de resíduos, seja na prossecução de poluição zero) é

<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-response-ukraine-invasion/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/> Acesso em 10/07/2022.

³⁶⁸ Para mais informações, consultar Gonçalo Anastácio e Teresa Carvalho, “Energia”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1135.

³⁶⁹ Regulamento (UE) n.º 347/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2013, relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias e que revoga a Decisão n.º 1364/2006/CE e altera os Regulamentos (CE) n.º 713/2009, (CE) n.º 714/2009 e (CE) n.º 715/2009, em <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/347/oj?locale=pt> Acesso em 10/07/2022.

³⁷⁰ A exemplo do Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática, o qual tem por objetivo criar um mecanismo de governação para aplicar estratégias e medidas concebidas para cumprir os objetivos e as metas da União da Energia e os compromissos da União a longo prazo em matéria de emissões de gases com efeito de estufa, em consonância com o Acordo de Paris, e para o primeiro período de dez anos, de 2021 a 2030, em particular, as metas da União para 2030 em matéria de energia e de clima; incentivar a cooperação entre Estados-Membros, nomeadamente, sempre que adequado, a nível regional, com vista a cumprir os objetivos e as metas da União da Energia; garantir a pontualidade, a transparência, a exatidão, a coerência, a comparabilidade e a exaustividade das informações comunicadas pela União e pelos seus Estados-Membros ao Secretariado da CQNUAC e do Acordo de Paris; e contribuir para uma maior segurança regulamentar bem como para uma maior segurança dos investidores e para ajudar a aproveitar plenamente as oportunidades de desenvolvimento económico, incentivo ao investimento, criação de emprego e coesão social, consoante artigo 1.º da mesma diretiva, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1999> Acesso em 10/07/2022.

«expressão do dever de solidariedade e colaboração entre os Estados na gestão dos efeitos colaterais das suas actividades económicas»³⁷¹. Nesse sentido, destacam-se os considerandos 9 e 34 da Lei Europeia do Clima, ao disporem, respectivamente, que “as ações da União e dos Estados-Membros deverão pautar-se pelos princípios da precaução e do «poluidor-pagador», estabelecidos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e ter igualmente em conta o princípio da «eficiência energética em primeiro lugar», da União da Energia, e o princípio «não prejudicar», do Pacto Ecológico Europeu”³⁷² e que “ao tomarem as medidas pertinentes ao nível nacional e da União para cumprirem o objetivo de neutralidade climática, os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão deverão ter em consideração (...) a solidariedade entre os Estados-Membros e nos Estados-Membros, à luz da sua capacidade económica, das circunstâncias nacionais, como as especificidades das ilhas, e da necessidade de convergência ao longo do tempo”³⁷³.

Ora, uma vez que o PEE expõe os objetivos do artigo 194.º, n.º 1, do TFUE, quando da orientação das políticas ambientais, percebe-se que o «espírito de solidariedade» do mesmo artigo traduz-se no direito derivado (Lei Europeia do Clima)³⁷⁴. Logo, os objetivos do PEE nesta seara centram-se em ações destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento energético, dentro da perspectiva do funcionamento do mercado interno e da preservação e melhoria do ambiente (princípios do desenvolvimento sustentável e do nível elevado de proteção), ao exigir que os EM prestem assistência mútua, expressamente justificada pela necessidade de solidariedade.

Entretanto, não só da porta para dentro do espaço da UE o princípio da solidariedade manifesta-se. É da porta para fora, em sua política externa para proteção do ambiente a nível global, que referido princípio toma forma de objetivo no enfrentamento dos desafios globais das alterações climáticas e da degradação ambiental. Nesse sentido, o PEE reconhece — a Lei Europeia do Clima ratifica³⁷⁵ — a condição de liderança da UE.

³⁷¹ Cfr. Alexandra Aragão, “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”, *Debater a Europa*, n.º 1 (Junho/Dezembro 2009): 47-63, 62.

³⁷² Nesse sentido, sublinha Carlos Abreu Amorim que dado que a Lei Europeia do Clima já é uma realidade, «os seus objetivos, ideias e lógicas terão de ser alcançados pelos Estados-Membros e serão parte integrante do projeto europeu e, acreditamos, também dos marcos europeus com os quais todos olharemos para o futuro. E sem qualquer hipótese de voltar atrás» e «Se ainda existem formas de integração e processos de decisão política das instituições europeias que continuam a manifestar um nível indesejável de atrasos e burocracias nos processos de decisão, se por vezes a Europa não parece ter a agilidade de outros dos seus concorrentes mais diretos, a marca europeia terá de ser fixada nos seus valores fundamentais e nas estratégias apropriadas para os implementar. Entre estes, hoje mais do que nunca, a proteção ambiental é evidenciada.», (tradução livre), cfr. Carlos Abreu Amorim, “European Climate Law – the point of non-return of environmental protection”, *UNIO EU Law Journal* (July, 2021), in <https://officialblogofunio.com/2021/07/06/editorial-of-july-2021/> Acesso 10/07/2022.

³⁷³ Cfr. Lei Europeia do Clima em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119> Acesso em 10/07/2022.

³⁷⁴ Cfr. Artigos 2.º, 4.º e 7.º da Lei Europeia do Clima.

³⁷⁵ Cfr. Considerandos 7, 16 e 17 da Lei Europeia do Clima.

A Comunicação que lança o PEE revela a ambição da UE em manter e, eventualmente, reforçar o seu papel de liderança global na luta contra as alterações climáticas e de degradação ambiental. O desígnio é tão logo exposto no início do documento, senão vejamos:

A ambição ambiental do Pacto Ecológico não será concretizada por uma Europa agindo isoladamente. Os fatores determinantes das alterações climáticas e da perda de biodiversidade são globais e não estão limitados por fronteiras nacionais. A UE pode fazer uso da sua influência, dos seus conhecimentos especializados e dos seus recursos financeiros com vista a mobilizar vizinhos e parceiros para que estes adiram consigo a uma trajetória sustentável. A UE continuará a liderar os esforços internacionais e deseja construir alianças com aqueles que partilham do mesmo espírito. Reconhece igualmente a necessidade de manter a segurança do seu aprovisionamento e a sua competitividade, mesmo quando outros não estejam dispostos a agir.³⁷⁶

Foi pela UE que o primeiro passo mundial no combate às alterações climáticas e degradação ambiental foi dado. O princípio da solidariedade está intrinsecamente ligado a esse passo, o qual não se pode avançar em isolado. Para tanto, o direito primário da UE é categórico — e necessário ser esmiuçado — quando no artigo 3.º, n.º 5 do TUE impõe que «*nas suas relações com o resto do mundo*, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a protecção dos seus cidadãos. Contribui para (...) o *desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos* (...); quando no artigo 21.º, n.º 1 e n.º 2, d), f) e h), do TUE, é disposto, respectivamente, que tanto «a acção da União na *cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação*, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objectivo *promover em todo o mundo* (...) respeito pela dignidade humana, *princípios da igualdade e solidariedade* e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional (...) a União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros (...) (com) *soluções multilaterais para os problemas comuns*, particularmente no âmbito das Nações Unidas», quanto «a União define e prossegue políticas comuns e acções e diligencia no sentido de *assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais*, a fim de (d) *apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental* dos países em desenvolvimento, tendo como principal objectivo erradicar a pobreza; (f) contribuir para o *desenvolvimento de medidas internacionais* para preservar e melhorar a *qualidade*

³⁷⁶Cfr. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Pacto Ecológico Europeu, Bruxelas, 11.12.2019, COM/2019/640 final, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 10/07/2022.

do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável; (h) promover um sistema internacional baseado numa *cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial*; quando, outrossim, no artigo 24, n.º 3, «os *Estados-Membros abster-se-ão de empreender acções contrárias aos interesses da União* ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais»; e quando, finalmente, no artigo 192.º, n.º 1, § 1.º e n.º 4, respectivamente, «a política da União no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução (d) a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas» e «a União e os Estados-Membros cooperarão, no âmbito das respetivas atribuições, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes».

Ou seja, ao tomar por base o suporte legal supramencionado, o PEE traduz o princípio da solidariedade como objetivo da UE através do desenvolvimento de uma «diplomacia do pacto ecológico». Essa tradução se dá, segundo os ensinamentos de Rita Lages, como resposta «a una tarea de acción, estrictamente vinculada a las fundaciones axiológicas de la Unión y jurídicamente vinculante»³⁷⁷.

Para tanto, o PEE traça estratégias para uma diplomacia ambiental liderada pela União³⁷⁸ que «convença e apoie os países terceiros para que assumam a respetiva quota-parte na promoção do desenvolvimento mais sustentável, com atenção especial para as economias do G20 que são responsáveis por 80 % das emissões mundiais de GEE e um diálogo mais próximo com seus vizinhos mais próximos, visto que a transição ecológica ao nível europeu só pode resultar se a vizinhança imediata da UE também empreender ações eficazes»³⁷⁹.

Aliás, não custa lembrar que “costume de casa vai à praça”. Para boas e más ações. É a ideia deste ditado popular traduz bem os desafios imensos que já estão postos em cima da mesa para que a liderança a nível externo da União mantenha-se ativa. Ou seja, é a nível interno que a coerência e o sucesso na realização prática dos planos estratégicos da União devem ser mostrados como bons

³⁷⁷ Cfr. Rita Lages de Oliveira, “Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea”, *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 58.

³⁷⁸ A UE lidera e dá o exemplo na ação climática através dos seus compromissos internos. No entanto, uma vez que a UE representa apenas uma quota-parte de 8 % das emissões globais (percentagem que está a decrescer), uma política interna ambiciosa não é suficiente. O combate às alterações climáticas e o incentivo a uma ação climática ambiciosa estão no centro dos esforços das relações externas da UE e com o Pacto Ecológico Europeu, a UE renovou o seu compromisso de dar o exemplo, posicionando-se como um líder mundial em matéria de política e ação climática. A UE colabora, assim, com os seus parceiros mundiais para reforçar os compromissos internacionais em matéria de clima e fazer avançar os esforços e iniciativas internacionais, e tem estado na vanguarda dos acordos internacionais sobre as alterações climáticas, como o Acordo de Paris. Informações retiradas de <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/climate-change/climate-external-policy/> Acesso em 11/07/2022.

³⁷⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Pacto Ecológico Europeu, Bruxelas, 11.12.2019, COM/2019/640 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640> Acesso em 11/07/2022.

exemplos para o alcance da neutralidade climática, proteção e recuperação dos ecossistemas naturais, utilização sustentável dos recursos e melhoria da saúde humana³⁸⁰.

Frise-se, ainda, em relação à liderança da UE na sua ação externa para os desafios climáticos e ambientais, que o acento tônico é dado ao artigo 21.º, n.º 2, do TUE, o qual justapõe os direitos humanos, o ambiente e o desenvolvimento sustentável entre os objetivos das relações internacionais da União e inaugura uma concepção integrada da diplomacia ambiental europeia (como expressão do princípio da solidariedade no PEE), ao prever a implementação de políticas concretas — todas as estratégias do PEE³⁸¹ — capazes de combinar as suas múltiplas componentes — todas as alíneas do artigo em questão³⁸².

Ora, ao expressar o princípio da solidariedade pela diplomacia ambiental, o PEE detalha uma sinergia institucionalizada a vários níveis com outras organizações europeias e internacionais competentes em matéria ambiental, com o fito comum de se alcançar respostas globais, por meio de uma abordagem transversal e intergeracional que enfatize o conceito de desenvolvimento sustentável e, a nível interno, o diálogo com cidadãos da União em busca de legitimidade democrática.

Nesse contexto, o princípio da solidariedade expressa-se, rigorosamente, noutra pilar: na participação do cidadão como pressuposto do êxito do PEE. Aqui a solidariedade é fundamento do PEE e veste-se de princípio da democracia participativa, o qual é referenciado, principalmente, nos artigos 10.º, n.º 3 e 11.º do TUE, nessa ordem: «todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União (e) as decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível»³⁸³; e «as instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União; as instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil; a fim de assegurar a coerência e a transparência das acções da União, a Comissão Europeia procede a amplas

³⁸⁰Expressa Carlos Abreu Amorim que «a partir do exemplo da Europa, o resto do mundo não vai querer ser deixado para trás» (tradução livre), cfr. Carlos Abreu Amorim, "European Climate Law – the point of non-return of environmental protection", *UNIO EU Law Journal* (July, 2021), in <https://officialblogofunio.com/2021/07/06/editorial-of-july-2021/> Acesso em 11/07/2022.

³⁸¹ Ambição climática, energia limpa, economia circular, poluição zero, ecossistemas e biodiversidade, «do prado ao prato»: conceber um sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente, mobilidade sustentável e limpa, mecanismo de transição justa, a UE como líder mundial.

³⁸²Artigo 21.º, n.º 2, do TUE: A União define e prossegue políticas comuns e acções e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de: a) Salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade; b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional; c) Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objectivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas; d) Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objectivo erradicar a pobreza; e) f) Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional; Contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável; g) Prestar assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana; e h) Promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial.

³⁸³ Artigo 10.º, n.º 3, do TUE.

consultas às partes interessadas; um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados»³⁸⁴.

Ora, denunciar a inação climática não significa impor medidas sem consulta ou recusar ter em conta os atores afetados — cidadãos — por elas. Para atenuar a crise climática, as políticas, designadamente as direcionadas pelo PEE, envolverão necessariamente constrangimentos, escolhas e mudanças. E só podem ser socialmente aceites se também forem debatidas e avaliadas juntos aos cidadãos, com espaços para poder de ação por esses atores, haja vista o risco de ampliar a margem dos discursos desmobilizadores³⁸⁵.

Vê-se, assim, o dever fundamental para as instituições europeias de dialogar com os cidadãos, tanto a nível individual como coletivo³⁸⁶. Alexandra Aragão analisa que esse diálogo «tem um papel central, pois, com efeito, as questões da governância emergem entre “o político” e “o social”»³⁸⁷ e que só se dará o cumprimento de tal diálogo quando se forem respeitados três subprincípios: a abertura, a transparência e a regularidade do diálogo³⁸⁸. E vai além ao explicar que «a abertura do diálogo significa que a proposta de resolução do problema social, que está sob discussão não pode ser uma solução acabada, rígida ou inflexível; pelo contrário, deverá haver uma flexibilidade de posições que demonstre abertura perante a negociação, admitindo-se todas as contrapropostas razoáveis apresentadas»³⁸⁹.

O PEE se faz claro sobre o princípio da democracia participativa e do dever institucional de diálogo quando expõe que «as políticas inovadoras só funcionam se os cidadãos estiverem plenamente envolvidos na sua elaboração». E que para que o «Pacto Ecológico tenha sucesso e conduza a mudanças duradouras, as instituições da UE terão de estar em sintonia com as preocupações dos cidadãos», que, por sua vez «são e devem continuar a ser uma força motriz da transição». Ademais, o

³⁸⁴ Artigo 11.º do TUE.

³⁸⁵ Um exemplo desse tipo de discurso e tentativa de abandonar o PEE ocorreu durante a pandemia de COVID-19 que, no entanto, foi logo rebatido com uma petição endereçada à Comissão Europeia, a *European Alliance for a Green Recovery*, assinada pelos Estados Membros e vários sectores da sociedade civil, para que a recuperação económica, uma vez superada a pandemia da COVID-19, tivesse lugar sob o argumento do "pacto verde", como um pilar estratégico para a economia da União Europeia. Nataly Machado, "Thinking about the post-COVID-19 world is putting the European Green Deal into practice: this is the time for the European Union to respond in line with "green"", UNIO EU Law Journal (July, 2020), em <https://officialblogofunio.com/2020/06/16/thinking-about-the-post-covid-19-world-is-putting-the-european-green-deal-into-practice-this-is-the-time-for-the-european-union-to-respond-in-line-with-green/> e <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/france-germany-join-group-of-10-eu-countries-calling-for-green-recovery/> Acesso em 10/07/2022.

³⁸⁶ Alguns desses diálogos também podem ser evidenciados pela Conferência sobre o Futuro da Europa, na qual os cidadãos europeus têm a oportunidade de debater os desafios e as prioridades da Europa e por uma plataforma digital multilíngue que permite que cidadãos da UE apresentem e discutam ideias entre si, com informação sobre eventos a nível local, regional, nacional e europeu. Cfr. <https://futureu.europa.eu/?locale=pt> e <https://futureu.europa.eu/pages/about?locale=pt> Acesso em 11/07/2022.

³⁸⁷ Alexandra Aragão, "A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?", *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires* (Coimbra: Coimbra Editora, 2005): 105-166, 32, em <http://hdl.handle.net/10316/21774> Acesso em 10/07/2022.

³⁸⁸ *Ibidem*, 31-32.

³⁸⁹ *Ibidem*, 34-35.

PEE deve assentar «no conjunto de diálogos em curso da Comissão com os cidadãos e de assembleias de cidadãos em toda a UE, bem como no papel dos comités de diálogo social». Para tanto, «a Comissão estudará a possibilidade de rever o Regulamento *Aarhus*³⁹⁰ para melhorar o acesso ao controlo administrativo e judicial a nível da UE dos cidadãos e das ONGs que têm dúvidas sobre a legalidade das decisões com efeitos no ambiente; e igualmente tomará «medidas para melhorar o acesso dos mesmos à justiça perante os tribunais nacionais em todos os Estados-Membros».

Imperioso reforçar que a UE tem ao seu lado uma das sociedades mais conscientes e ativas em matéria ambiental, com opiniões favoráveis, *exempli gratia*, quanto ao combate das alterações climáticas e transição energética para energias renováveis³⁹¹. Outro destaque, inclusive, fica para o mecanismo de petição que permite aos cidadãos europeus trazer questões preocupantes ao Parlamento Europeu, consoante artigos 20.º, n.º 2, d)³⁹², 24.º³⁹³ e 227.º³⁹⁴ do TFUE, e artigo 44.º³⁹⁵ da CDFUE.

Em suma, o pilar da participação dos cidadãos está diretamente ligado ao imperativo do PEE de que «todas as ações e políticas da UE terão de contribuir para a consecução dos objetivos do próprio PEE e devem unir esforços para ajudar a UE a conseguir uma transição bem-sucedida e justa para um futuro sustentável», pois sem «o envolvimento e o empenho do público e de todas as partes interessadas não haverá êxito do Pacto Ecológico Europeu». Até porque a ideia central do PEE é o de uma nova promessa: adotar uma abordagem social da transição ecológica não significa simplesmente antecipar os efeitos negativos das políticas públicas, ou verificar se estão a funcionar, mas sim, num

³⁹⁰ Cfr. Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32006R1367> Recentemente, o Conselho aprovou uma alteração que visa assegurar o pleno cumprimento da Convenção de Aarhus por parte da UE no que respeita ao direito de as pessoas solicitarem o reexame de atos administrativos não legislativos adotados por uma instituição ou órgão da UE, caso estes atos produzam efeitos jurídicos e externos e contenham disposições que possam violar a legislação ambiental. Vide informação em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/10/06/aarhus-regulation-council-adopts-its-position-at-first-reading/> Acesso em 10/07/2022.

³⁹¹ Em 25 de janeiro de 2022, foi publicado um Eurobarómetro Especial sobre o Futuro da Europa algumas das seguintes informações: 91 % dos 15–24 anos acreditam que o combate às alterações climáticas pode ajudar a melhorar a sua saúde e o seu bem-estar, e que 84 % das pessoas com 55 anos ou mais concordam com esta opinião. Quase um em cada dois europeus (49%) considera que as alterações climáticas são o principal desafio global para o futuro da UE, e apoiam maioritariamente os objetivos ambientais do Pacto Ecológico Europeu: 88 % dos europeus pensam que é importante aumentar a parte das energias renováveis na nossa economia e aumentar a eficiência energética, enquanto 80 % concordam com a importância de transformar a Europa no primeiro continente com impacto neutro no clima até 2050 e de promover o crescimento do mercado dos veículos com baixas e zero emissões. Para mais informações, consultar https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_22_447 Acesso em 11/07/2022.

³⁹² Artigo 20.º, n.º 2, d), TFUE: Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Assistem-lhes, nomeadamente d) O direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua.

³⁹³ Artigo 24.º, TFUE: Qualquer cidadão da União goza do direito de petição ao Parlamento Europeu, nos termos do disposto no artigo 227.º. Qualquer cidadão da União pode dirigir-se ao Provedor de Justiça instituído nos termos do disposto no artigo 228.º. Qualquer cidadão da União pode dirigir-se por escrito a qualquer das instituições ou órgãos a que se refere o presente artigo ou o artigo 13.º do Tratado da União Europeia numa das línguas previstas no n.º 1 do artigo 55.º do referido Tratado e obter uma resposta redigida na mesma língua.

³⁹⁴ Artigo 227.º, TFUE: Qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de atividade da União e lhe diga diretamente respeito.

³⁹⁵ Artigo 44.º, CDFUE: Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, goza do direito de petição ao Parlamento Europeu.

momento histórico de reorientação para as transições verde e tecnológica³⁹⁶, discutir as bases sociais e as condições com e para os cidadãos — e defendê-los do futuro. Este debate é ao mesmo tempo internacional, europeu, nacional e local, e deve ser conduzido nas diferentes escalas sem os colocar em oposição.

E faz-se, então, o resgate de outra carta de Zygmunt Bauman — a trigésima terceira — para arremate do princípio da solidariedade como fundamento e fim do PEE, com eixo central da participação das pessoas no êxito das políticas, ao constatar que em tempo de crise «(...) não há curas instantâneas para doenças prolongadas e crônicas; há poucas chances de se sarar a doença sem a cooperação voluntária e dedicada, muitas vezes árdua e envolvendo sacrifício espontâneo do paciente. Todos nós somos pacientes no que diz respeito à doença sociocultural que nos afeta. Portanto, há necessidade de cooperação de todos e de cada um»³⁹⁷.

3.2 A distinção do princípio da solidariedade no Mecanismo para uma Transição Justa

Catar Feijão

Catar feijão se limita com escrever:
joga-se os grãos na água do alguidar
e as palavras na folha de papel;
e depois, joga-se fora o que boiar.

Certo, toda palavra boiará no papel,
água congelada, por chumbo seu verbo:
pois para catar esse feijão, soprar nele,
e jogar fora o leve e oco, palha e eco.

Ora, nesse catar feijão entra um risco:
o de que entre os grãos pesados entre
um grão qualquer, pedra ou indigesto,
um grão imastigável, de quebrar dente.

Certo não, quando ao catar palavras:
a pedra dá à frase seu grão mais vivo:

³⁹⁶Nesse sentido, leciona Carlos Abreu Amorim que «(...) o PEE e a Lei Europeia do Clima não colocam a União Europeia em nenhuma encruzilhada, porque os caminhos à frente não se misturam ou permitem hesitações ou desvios. A viabilidade do projeto europeu dependerá da forma como for capaz de realizar as opções fundamentais que tomou como suas: as transições verdes e digitais, gêmeas que irão moldar o futuro da Europa» (tradução livre), cfr. Carlos Abreu Amorim, “European Climate Law – the point of non-return of environmental protection”, *UNIO EU Law Journal* (July, 2021), in <https://officialblogofunio.com/2021/07/06/editorial-of-july-2021/> Acesso em 12/07/2022.

³⁹⁷ Zygmunt Bauman, *44 Cartas do Mundo Líquido Moderno*, trad. Vera Pereira (Rio de Janeiro: Zahar, 2011), 87.

obstrui a leitura fluviante, flutual,
açula a atenção, isca-a como o risco.³⁹⁸
João Cabral de Melo Neto

Uma vez mais tomemos como guia um dos poemas de João Cabral de Melo Neto. Em “*Catar Feijão*”, o poeta engenheiro utiliza o referencial do simples ato de catar feijões como um processo faseado e criterioso que deve ser seguido (pelo catador/poeta) para se alcançar, com a maior objetividade possível e sem excessos, o próprio poema. Isto é, para se construir um poema, há de se seguir o rigor do catar (da escolha) palavras. Tal e qual o rigor (pelo catar das palavras) para se chegar ao poema proposto pelo poeta brasileiro, o roteiro apresentado no PEE (pelo catador/Comissão) para os desafios climáticos e ambientais deve seguir à risca as estratégias dispostas no documento, como tarefas determinantes para se chegar ao seguinte: «transformar a UE numa sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, que, em 2050, tenha zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa e em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos»^{399, 400}. Ou seja, trata-se de um planeamento com itinerário inovador, caracterizado como ponto de não retorno dentro das políticas da UE, para tornar realidade uma transição bem-sucedida e justa para um futuro sustentável⁴⁰¹.

Este é um grande desafio para a União Europeia, visto que o principal risco associado à transição para a neutralidade climática é que o fardo mais pesado recaia sobre aqueles que estão menos bem colocados para o suportar. Sem uma compensação adequada, alguns dos instrumentos políticos utilizados para ajustar os comportamentos⁴⁰² podem criar efeitos negativos ao acometer os cidadãos, que serão afetados de formas diferentes em função das suas circunstâncias sociais e geográficas; e os EM, as regiões e cidades, uma vez que cada um tem um ponto de partida diferente

³⁹⁸ João Cabral de Melo Neto, *A educação pela Pedra* (Rio de Janeiro: Alfaguara, 2008), p. 222.

³⁹⁹ Cfr. Introdução da Comunicação sobre o PEE em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640#footnote13> Acesso em 11/07/2022.

⁴⁰⁰ Nesse sentido, sublinha o professor Filipe Duarte Santos que «na UE, as emissões de GEE decresceram 24% desde o ano de referência de 1990 até 2019, enquanto a economia cresceu cerca de 60% no mesmo período, o que demonstra a compatibilidade entre a mitigação e a economia.», cfr. Filipe Duarte Santos, *Alterações Climáticas* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021), 102.

⁴⁰¹ Frans Timmermans, vice-presidente executivo do Pacto Ecológico Europeu, numa de suas declarações sobre o Mecanismo para uma Transição Justa que o PEE dispõe, disse: «Temos de demonstrar solidariedade com as regiões mais afetadas da Europa, como as regiões carboníferas e outras, para garantir que o Pacto Ecológico receba o total apoio de todos e tem, assim, uma oportunidade de se tornar realidade», em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_pt Acesso em 12/07/2022.

⁴⁰² Tem-se como exemplo a revisão da Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (Diretiva Tributação de Energia) como parte de um grupo de reformas políticas com vista a concretizar a UE climaticamente neutra até 2050. Os principais objetivos da revisão da diretiva são: alinhar a tributação dos produtos energéticos e da electricidade com as políticas energética e climática da UE, a fim de contribuir para os objetivos energéticos da UE para 2030 e para a neutralidade climática até 2050; preservar o mercado único da UE, atualizando o âmbito e a estrutura das taxas de tributação, bem como racionalizando a utilização de isenções e reduções fiscais facultativas. Informação retirada de https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Pacto-Ecologico-Europeu-Revisao-da-Diretiva-Tributacao-da-Energia_pt Cfr. ainda <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021PC0563> Acesso em 12/07/2022.

do outro para apresentar sua capacidade de resposta. Ou seja, a transição se dará em diferentes velocidades e de modo a não deixar ninguém para trás⁴⁰³.

Para mitigar esta situação, a Comissão Europeia publicou em dezembro de 2021, como parte do PEE, uma proposta de recomendação do Conselho para o Mecanismo para uma Transição Justa (MTJ)⁴⁰⁴ e inclusiva para a neutralidade climática. Saliente-se que o PEE é claro quando esmiúça a necessidade de criação de um instrumento que reaja às desigualdades sociais, econômicas e territoriais, e repetitivo — propositadamente — em relação às palavras «justa» e «inclusiva», como forma de enfatizar que o MTJ é a ferramenta essencial para atenuar o impacto socioeconômico da transição.

Frise-se que uma transição justa para a neutralidade climática reúne uma série de características essenciais. Em primeiro lugar, deve dar atenção especial ao nível de vida, saúde e bem-estar dos cidadãos, e à competitividade das empresas, que são a fonte de criação de riqueza. Em segundo lugar, uma transição para uma economia descarbonizada deve ser planejada e focada nas regiões e nos setores mais afetados pela transição, devido à sua dependência dos combustíveis fósseis, nomeadamente o carvão, a turfa e o xisto betuminoso, bem como nos processos industriais com elevada intensidade carbônica⁴⁰⁵. Em terceiro lugar, enfatizar o apoio aos agregados familiares vulneráveis, aos utilizadores de transportes e às microempresas afetadas pela introdução do comércio de emissões para combustíveis utilizados no transporte rodoviário e edifícios, assegurando, simultaneamente, os imperativos de uma justa transição da mão-de-obra e a criação empregos de qualidade para os cidadãos⁴⁰⁶. Ademais, uma transição justa significa, além de priorizar seus cidadãos, o dever de fornecer um quadro político necessário para garantia e respeito pelo Estado de direito⁴⁰⁷, consoante imperativos dos Tratados.

⁴⁰³A respeito, a Comissão Europeia lançou o Pilar Europeu dos Direitos Sociais que, segunda palavras da presidente da Comissão Ursula von der Leyen, «um conjunto de regras que assegure a solidariedade entre gerações; um conjunto de regras que recompense os empresários que zelam pelos seus trabalhadores; que se centre no emprego e abra oportunidades; que coloque as competências, a inovação e a proteção social em pé de igualdade», em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_pt#documents. Mais: tal Pilar se subdivide em 20 princípios que constituem o quadro de orientação para a construção de uma Europa social forte, justa, inclusiva e plena de oportunidades, e que serão colocados em prática pelo Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (<https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/pt/index.html>). Acesso em 12/07/2022.

⁴⁰⁴ Council Recommendation on ensuring a fair transition towards climate neutrality, Strasbourg, 14.12.2021, COM (2021) 801 final, em <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25026&langId=en> Acesso em 12/07/2022.

⁴⁰⁵Sobre mais informações a respeito do Fundo para uma Transição Justa, cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/214/fundo-para-uma-transicao-justa-ftj-> Acesso em 13/07/2022.

⁴⁰⁶ Council Recommendation on ensuring a fair transition towards climate neutrality, Strasbourg, 14.12.2021, COM (2021) 801 final, 4-10 <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25026&langId=en> Acesso em 13/07/2022. A respeito, consultar também https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/jtf/just-transition-platform/

⁴⁰⁷ A partir de 2021, o orçamento da União passou a dispor de um nível adicional de proteção no caso de as violações dos princípios inerentes ao Estado de direito afetarem ou serem suscetíveis de afetar os interesses financeiros da UE. Tal deve-se a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da UE, igualmente denominado o Regulamento Condicionalidade, em vigor desde janeiro de 2021. Este novo regime de condicionalidade permite à UE tomar medidas como, por exemplo, a suspensão dos pagamentos ou das correções financeiras para proteger o orçamento. Ao mesmo tempo, os destinatários finais e os beneficiários dos fundos da União deverão continuar a receber os seus pagamentos diretamente dos Estados-Membros em causa. Informação retirada de https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_pt Mais:

Inserido num quadro jurídico-político do Estado de direito, o MTJ tem elo com a sustentabilidade do desenvolvimento que, embora considere uma oportunidade de progresso social, também traz importantes desafios relacionados, a falar dos custos económicos e sociais de reestruturação (por exemplo, perda de postos de trabalho) tanto a nível individual quanto coletivo, ou da qualidade dos novos empregos possivelmente criados. Assim, para além do simplesmente verde, a transição para um desenvolvimento mais sustentável também deve ser socialmente justa. Nesse sentido, o MTJ representa o reforço do enfrentamento das consequências sociais e económicas da transição da UE para a neutralidade climática, reunindo as despesas orçamentais da UE em objetivos climáticos e sociais a nível regional. E destina-se, notoriamente, a regiões e setores mais afetados pela transição energética devido à sua dependência dos combustíveis fósseis, incluindo carvão, turfa e xisto betuminoso, ou de processos industriais com elevadas emissões de GEE.

Para avançar com todas as diretrizes colocadas pelo PEE são indispensáveis gigantescos investimentos financeiros para dar início — e prosseguimento — aos planos traçados. Nesse sentido o MTJ é constituído por três pilares: o Fundo para uma Transição Justa (FTJ); um regime específico ao abrigo do programa *InvestEU*; um mecanismo de crédito ao setor público, atribuído pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), a fim de mobilizar investimentos adicionais nas regiões em causa.

O FTJ⁴⁰⁸ é criado principalmente para conceder subvenções e reduzir o impacto da transição, «através do financiamento da diversificação e da modernização da economia local e da atenuação das repercussões negativas sobre o emprego, por meio do apoio a investimentos em domínios como a conectividade digital, as tecnologias de energia limpa, a redução das emissões, a regeneração de instalações industriais, a requalificação de trabalhadores e a assistência técnica». Inclusive, o FTJ é fundamental «para apoiar os territórios mais afetados pela transição para uma economia com impacto neutro no clima, bem como para prevenir o aumento das disparidades regionais», e é executado num quadro da política de coesão, sob gestão partilhada em estreita cooperação com as autoridades nacionais, regionais e locais e as partes interessadas para assegurar a apropriação da estratégia de transição por todas as partes envolvidas, e que visa a reduzir as disparidades regionais e a acompanhar as mudanças estruturais nas regiões europeias. Para tanto, o FTJ é dotado de um

<https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/estado-de-direito> Para além disso, confira Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32020R2092> Acesso em 13/07/2022.

⁴⁰⁸Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo para uma Transição Justa, Bruxelas, 14.1.2020, COM(2020) 22 final, em [https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?languages=EN&relations=DOSSIER%23%23COM\(2020\)0022&sortAndOrder=DATE_DOC](https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?languages=EN&relations=DOSSIER%23%23COM(2020)0022&sortAndOrder=DATE_DOC) U_DESC e <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/214/fundo-para-uma-transicao-justa-ftj> Acesso em 13/07/2022.

orçamento global de 17,5 mil milhões de euros para o período 2021-2027⁴⁰⁹. Mais: os EM devem apresentar planos territoriais de transição justa à Comissão para definir os desafios em cada território. A Comissão examinará, então, estes planos e determinará quais regiões são elegíveis para receber parte dos FTJ. A atribuição é decidida com base, nomeadamente, na percentagem das perdas de emprego esperadas e nas necessidades decorrentes da transformação dos processos de produção nas instalações industriais que apresentam uma maior intensidade de emissões de GEE.

Em referida análise pela Comissão, os EM terão de desenvolver um ou mais Planos Territoriais de Transição Justos, que orientarão o processo de transição até 2030, em conformidade com os planos nacionais integrados em matéria de energia e clima⁴¹⁰ e com a transição para uma economia neutra do ponto de vista climático. Além disso, os EM terão de designar os territórios mais afetados a serem apoiados em conformidade. Para cada um destes territórios, «os planos territoriais de transição justa definem os desafios sociais, económicos e ambientais e apresentam pormenores sobre as necessidades de diversificação económica, requalificação e reabilitação ambiental, conforme seja necessário»⁴¹¹.

No âmbito do "*Invest EU*"⁴¹², a ideia é fornecer garantias de empréstimo para atrair investidores privados em projetos elegíveis. E tendo em conta uma sequência de crises – pandemia de COVID-19 e a Guerra na Ucrânia – somadas aos objetivos de longo prazo da UE para um futuro ecológico e digital, o «novo programa estabelece uma garantia da UE de cerca de 26,2 mil milhões de euros que permite que os parceiros de investimentos assumam riscos mais elevados e apoiem projetos que, de outra forma, poderiam decidir abandonar». Referida garantia é atribuída a quatro objetivos: infraestrutura sustentável (9,9 mil milhões de euros); Pequenas e Médias Empresas (PME) 6,9 mil milhões de euros; investimento social e competências (2,8 mil milhões de euros), sendo que «pelo menos 30% dos investimentos ao abrigo do *InvestEU* devem ser canalizados para o cumprimento dos objetivos climáticos da UE».

⁴⁰⁹Um montante de 7,5 mil milhões de euros será financiado ao abrigo do quadro financeiro plurianual e um montante adicional de 10 mil milhões de euros será financiado ao abrigo do Instrumento de Recuperação da União Europeia. Os Estados-Membros podem complementar a dotação que lhes é atribuída através do Fundo para uma Transição Justa com os recursos afetados ao abrigo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo Social Europeu. Mais. Informação retirada de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/214/fundo-para-uma-transicao-justa-ftj>. Acesso em 13/07/2022.

⁴¹⁰Vide considerando 14 e 25 do Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1999> Acesso em 13/07/2022.

⁴¹¹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo para uma Transição Justa, Bruxelas, 14.1.2020, COM(2020) 22 final, 3, em [https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?languages=EN&relations=DOSSIER%23%23COM\(2020\)0022&sortAndOrder=DATE_DOC U_DESC](https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?languages=EN&relations=DOSSIER%23%23COM(2020)0022&sortAndOrder=DATE_DOC U_DESC) Acesso em 14/07/2022.

⁴¹² Para mais informações sobre o *InvestEU*, cfr. <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-um-programa-europeu-para-estimular-o-investimento> Acesso em 14/07/2022.

Finalmente, sobre as atividades do BEI, estas devem mobilizar o financiamento público e alinhar todas as suas atividades de financiamento com os objetivos do Acordo de Paris, ao fazer com que «a percentagem de investimentos consagrados à sua prioridade «ação climática e sustentabilidade ambiental» aumente para 50 % até 2025 e deixará de financiar projetos de combustíveis fósseis a partir do final de 2021»⁴¹³.

Infere-se, assim, que o financiamento sustentável — pelo MTJ — é considerado como expressão-chave do PEE, pois reflete a ideia de tornar as considerações de sustentabilidade como parte integrante do processo de tomada de decisões para destinação dos recursos financeiros. Isto significa ter em conta as ponderações ambientais, sociais e de governação. Aliás, a respeito do financiamento orientado para a sustentabilidade do ambiente, a UE consagrou no Regulamento (UE) 2020/852⁴¹⁴, sobre o estabelecimento de critérios para facilitar o destino investimento sustentável, levando em consideração se determinada atividade econômica é qualificada como ambientalmente sustentável. Trata-se da «taxonomia verde da UE» e representa um passo fundamental para o objetivo de alcançar uma União neutra para o clima até 2050, alinhado, inclusive, com o cumprimento das salvaguardas mínimas em matéria de direitos humanos e laborais como condição para que as atividades econômicas sejam qualificadas como sustentáveis do ponto de vista ambiental⁴¹⁵.

Ou seja, considerando que a «sustentabilidade ocupa uma posição central no projeto da União e que a transição para uma economia segura, com impacto neutro no clima, seja resiliente às alterações climáticas e mais eficiente na utilização de recursos para garantir a competitividade a longo prazo da economia da União»⁴¹⁶, o cerne do MTJ está em refrear um fosso demasiado grande no desenvolvimento socioeconómico entre as regiões europeias, haja vista necessidade de se respeitar as

⁴¹³Para mais informações sobre o Banco Europeu de Investimento, consultar <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/17/o-banco-europeu-de-investimento> Para além disso, no setor energético o BEI «regulará as suas atividades neste setor, assenta em cinco princípios: dar prioridade à eficiência energética, no intuito de apoiar o novo objetivo da UE estabelecido ao abrigo da Diretiva 2012/27/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativa à eficiência energética, que altera as Diretivas 2009/125/CE e 2010/30/UE e revoga as Diretivas 2004/8/CE e 2006/32/CE (Diretiva Eficiência Energética da UE); permitir a descarbonização da energia através do reforço do apoio às tecnologias de baixo teor de carbono, no intuito de alcançar uma quota de 32 % de energias renováveis em toda a UE até 2030; aumentar o financiamento da produção descentralizada de energia, as soluções inovadoras para o armazenamento de energia e a eletromobilidade; assegurar o investimento na rede que se reveste de importância essencial para as novas fontes de energia intermitentes, como a energia eólica e a energia solar, bem como para reforçar as interconexões transfronteiriças; assim como aumentar o impacto do investimento, de molde a fomentar a transformação energética fora da UE. Vide <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/17/o-banco-europeu-de-investimento> Acesso em 14/07/2022.

⁴¹⁴ Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2020 relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088 (Texto relevante para efeitos do EEE), em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32020R0852> Acesso em 14/07/2022.

⁴¹⁵Para mais informações, cfr. Nataly Machado, “European Union Taxonomy: what is it and how will it work?”, in *UNIO EU Law Journal* (March, 2022), <https://officialblogofunio.com/2022/03/03/european-union-taxonomy-what-is-it-and-how-will-it-work/> Mais recentemente, no início de julho de 2022, «o Parlamento não vetou a inclusão das atividades de gás e nucleares como económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental (sob determinadas condições), abrangidas pela chamada taxonomia da UE», cfr. informação em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20220701IPR34365/taxonomia-parlamento-nao-veta-a-inclusao-das-atividades-de-gas-e-nucleares> Acesso em 14/07/2022.

⁴¹⁶Vide considerando 4 do Regulamento (UE) 2020/852: A sustentabilidade e a transição para uma economia segura, com impacto neutro no clima, resiliente às alterações climáticas, mais eficiente na utilização de recursos e circular são essenciais para garantir a competitividade a longo prazo da economia da União. A sustentabilidade ocupa, há já muito tempo, uma posição central no projeto da União, sendo as suas vertentes social e ambiental refletidas no Tratado da União Europeia e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

diferenças sociais, territoriais e econômicas dentro do espaço da União. Nessa direção, a noção de transição justa está intimamente ligada aos princípios da solidariedade e do desenvolvimento sustentável. Com efeito, o princípio da solidariedade manifesta-se distintamente no MTJ por meio do princípio do desenvolvimento sustentável. Princípio este, assim como aquele, estruturante do direito da União.

Recorde-se que, segundo o Relatório *Brundtland*, o conceito de desenvolvimento sustentável permeia a ideia de um desenvolvimento «que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades» e considera a justiça intergeracional como uma necessidade numa perspectiva a longo prazo. Noutras palavras: a preservação do ambiente parece estar intrinsecamente ligada à dinâmica do desenvolvimento das sociedades. Não se admira, assim, que ao campo do direito, se entrelacem também — e necessário — o diálogo entre o discurso ético e as ciências da natureza, na medida em que referida comunicação de discursos se sugira uma base jurídica inclinada a uma distribuição justa dos recursos econômicos e o seu acesso, pelo que estes são inseparáveis dos impactos ambientais resultantes de certas utilizações irrefletidas desses recursos durante um longo período de tempo⁴¹⁷. Ademais, conforme elucida Maria da Glória Garcia sobre o diálogo entre a ética com o discurso ecológico, «(...) trata-se, tão simplesmente, de proceder a um diálogo identitário, um diálogo entre iguais que se completam na diferença que os singulariza; (n)isso se traduz a multidisciplinariedade na procura de resolução da questão ecológica; (e)m suma, o discurso ético não pode ser alheio à ecologia nem esta, enquanto ciência, se pode apresentar como substituto dos princípios éticos, quaisquer que sejam esses princípios, sob pena de faltar a base que confere às acções e comportamentos humanos em relação à envolvente ambiental e se cair no caos das escolhas individuais ou em derivas autoritárias movidas por interesses ou ideologias». Acrescenta-se a este diálogo a proteção jurídica do ambiente.

O conteúdo do conceito de desenvolvimento sustentável, em suas três dimensões interdependentes — econômica, social e ambiental — reflete, assim, como o MTJ está preso a todas essas dimensões. São elas: a dimensão econômica, expressa em termos de uma combinação ótima de recursos naturais, humanos e técnicos com o objetivo de maximizar o bem-estar das gerações num horizonte a longo prazo, e de afiançar que os recursos não sejam desperdiçados; a dimensão social, sobre acesso aos recursos e a sua distribuição no espaço e no tempo, com o fito de assegurar a justiça

⁴¹⁷Sobre esse diálogo entre o discurso ético e as ciências da natureza, nomeadamente sobre as alterações climáticas, o professor Filipe Duarte dos Santos explica que «há três razões principais que contribuem para que as alterações climáticas sejam um problema ético (...). Estas razões têm em comum o facto de resultarem de assimetrias ou desigualdades: nas causas humanas do problema e nos efeitos sobre as comunidades humanas pelo mundo, na capacidade de solução do problema e na crescente gravidade dos impactos sobre as futuras gerações.», cfr. Filipe Duarte Santos, *Alterações Climáticas* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021), 70.

entre regiões, indivíduos e gerações na distribuição dos recursos disponíveis; e, por fim, a dimensão ambiental, que diz respeito a uma gestão da utilização dos recursos compatível com a capacidade de suporte dos ecossistemas, e a qual é considerada, afinal, como o pilar central do desenvolvimento sustentável, visto que é um pré-requisito para a própria sobrevivência dos seres humanos e das suas atividades econômicas no futuro.

A respeito da gestão dos recursos e da sua distribuição no espaço, convém lembrar que o objetivo da coesão econômica e social foi introduzido pelo AUE, que o Tratado de Maastricht o institucionalizou, «a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social»⁴¹⁸, e que o Tratado de Lisboa inovou ao acrescentar a «coesão territorial» no artigo 3.º n.º 3, §3, do TUE, «a União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros». Veja que a coesão (inclusivamente a ambiental, mesmo que não expressa no Tratado) e a solidariedade nesse parágrafo aparecem juntas — propositadamente — para dar ênfase que o alcance da coesão se dá através da solidariedade. Mais: sendo qualquer dessas coesões a interpretação sincrônica (aplicação apenas no tempo atual) do princípio do desenvolvimento sustentável, tem-se tanto a nível interno (diferentes regiões e entre os cidadãos) quanto a nível externo, a ideia de justiça em sentido espacial. Nesse cenário, a solidariedade assume, num primeiro momento, a forma de fundamento para as condições de elegibilidade em relação aos vários benefícios dos fundos do MTJ, de modo a atenuar as diferenças entre as diferentes regiões e setores da UE e a «proteger os cidadãos e os trabalhadores mais vulneráveis à transição», conforme elenca o PEE e está consagrado nos artigos 174.º, do TFUE⁴¹⁹.

Afinal, pode-se dizer que o respeito ao princípio da solidariedade no PEE motiva ações direcionadas — pelo MTJ — a respostas que enfrentem os desafios ligados às disparidades econômicas, sociais, territoriais e ambientais, como forma de assegurar o bom funcionamento e a eficácia do mercado. Todavia, não sem antes observar o cumprimento das dimensões do princípio do

⁴¹⁸Artigo 130.º-A: A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais. E Artigo 2.º A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma União Económica e Monetária e da aplicação das políticas ou acções comuns a que se referem os artigos 3º e 3º-A, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros». Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> Acesso em 15/07/2022.

⁴¹⁹ Artigo 174.º: A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.

desenvolvimento sustentável, no qual está a representação do objetivo da UE e no qual está assente a própria noção do crescimento económico equilibrado e de elevado nível de proteção e de melhoramento do ambiente, consoante dita o artigo 3.º, n.º 3, do TUE. Ao fim e ao cabo, o princípio da solidariedade profundamente ligado ao princípio do desenvolvimento sustentável, nomeadamente em sua dimensão espacial, num segundo momento, funciona como objetivo na prossecução, através do MTJ proposto pelo PEE, de uma harmonização na transição ecológica. Numa frase: o MTJ já se mostra, num primeiro cenário (sincronicamente), como instrumento crucial na reafirmação e no reforço da integração europeia.

Numa perspectiva diacrônica do princípio do desenvolvimento sustentável, na qual é considerada a sua aplicação no tempo, a ideia central é de justiça intergeracional, isto é, responsabilidade das gerações atuais perante as gerações futuras⁴²⁰. Nesse sentido, o MTJ simboliza um instrumento que viabiliza, na prática, uma mudança de lógica de mera preferência pelo presente para uma lógica de tutela das gerações futuras, tendo em consideração, na tomada de decisões, a equivalência do momento presente com o futuro. Maria da Glória Garcia, aliás, explica que «o futuro entra no direito através da igualdade (...) entra pelo que, como projecto político, pode ser abrangido pela igualdade, isto é, como construção do equilíbrio, em cada momento possível, entre as diferenças reconhecidas em situação e as compensações diferenciadoras»⁴²¹.

Nesse sentido, o princípio da solidariedade no MTJ ancora-se na consagração da própria solidariedade — na forma intertemporal — no artigo 3.º, n.º 3, §2, do TUE, ao dispor que «a União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a protecção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a protecção dos direitos da criança». Vale dizer que há uma interligação entre as noções de solidariedade (ou equidade) e justiça, uma vez que a solidariedade intergeracional se manifesta como a distribuição equilibrada, razoável e consciente das necessidades entre as gerações, e que «*la justicia intergeneracional significa que el desarrollo no se haga a expensas del medio ambiente de los pobres, sea cual sea la generación. Esto requiere unos recursos que satisfagan las necesidades básicas y unos medios que puedan hacer posible el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente*»⁴²². Ou seja, sob um olhar diacrónico da sustentabilidade do desenvolvimento, observa-se, de modo igual ao sincrónico, a solidariedade como valor e objetivo na prossecução do MTJ, haja vista necessidade de enfrentamento às crises climática e ambiental.

⁴²⁰Cfr. Alexandra Aragão, “Ambiente”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1098.

⁴²¹Cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 475.

⁴²² Cfr., Edith Brown Weiss, *Medio ambiente: derechos y obligaciones* (UNESCO, 1998), n.º 107, 8-9, 8, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114493_spa Acesso em 15/07/2022.

No momento em que o PEE põe o MTJ como meio que viabiliza uma coerência entre a tomada de decisão e os destinos do financiamento em relação aos cidadãos que serão afetados de formas diferentes, em função das suas circunstâncias sociais e geográficas, há uma condição prévia para garantir que sejam considerados justos: o princípio da solidariedade. Numa ótica política e em concordância com as palavras de Rita Lages, a solidariedade como valor (fundamento) funciona, assim, como «*mecanismo de compensación por la fragmentación territorial, creando en los Estados Miembros una conciencia de unidad geográfica, que les permita, i.a., adoptar soluciones conjuntas para problemas de interés común o tomar posiciones concertadas frente a situaciones de gravedad*» e «*de estabilidad, pues sólo asegurando, en su orden interno, el reparto uniforme y equitativo de los beneficios y de las cargas resultantes de la integración entre todos lo EEMM, es posible lograr una mayor aceptación entre todos los mismos Estados de las decisiones normativas que les puedan resultar desfavorables*»⁴²³. Rita Lages resume, por conseguinte, que a solidariedade supõe uma dinâmica compensatória. Ou seja, na prática, a criação e aplicação do MTJ para o direcionamento de investimentos económicos de forma coerente, no sentido de respeitar os diferentes estágios de desenvolvimento socioeconómico que cada região e população se encontram, é uma manifestação da solidariedade como valor na dimensão intertemporal, na medida em que se visualiza a repartição de «responsabilidades e deveres tanto para com as outras pessoas individualmente consideradas como para com a comunidade humana e as gerações futuras»⁴²⁴.

E antes de se analisar o aspecto jurídico da solidariedade como objetivo, é inevitável pontuar que não só numa perspectiva jurídico-política a repartição de responsabilidades para com as gerações futuras manifesta-se na proteção do ambiente. Para tanto, no campo da ética é notória a concepção de Hans Jonas, quando o filósofo introduz no conceito de responsabilidade um novo dever ligado ao futuro. «Dever» este que não está ligado à reciprocidade, posto que «a ideia ontológica que subjaz a essa ética não garante um concreto objecto. (garante) a herança humana que cada um transporta e que integra o seu próprio futuro. (...) a ética do futuro leva implicada, em Hans Jonas, o apelo a acções individuais integradas colectivamente. (...) há nela um apelo à universalização da acção ética, porquanto o imperativo desta nova ética do futuro aspira a ter eficiência e a medida desta só no plano da referência universal se torna possível»⁴²⁵. Ora, porque o problema ético é inseparável do problema social, o princípio da responsabilidade é inseparável do da solidariedade.

⁴²³Cfr. Rita Lages de Oliveira, “Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea”, *América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones* (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), 51-52.

⁴²⁴Vide Preâmbulo da CDFUE: O gozo destes direitos implica responsabilidades e deveres, tanto para com as outras pessoas individualmente consideradas, como para com a comunidade humana e as gerações futuras.

⁴²⁵Cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 79-81.

Nessa direção, cabe a análise de uma nova responsabilidade ambiental conduzida pela solidariedade intergeracional, ao ter em conta uma nova relação com o tempo em atos econômicos adotados pelo MTJ. O ponto central está na preocupação e responsabilidade de a UE unir todos os esforços e investimentos necessários para que a transição ecológica ambicionada pelo PEE tenha êxito sem deixar ninguém para trás, tanto na perspectiva espacial, quanto temporal. O desafio do MTJ está, então, em como articular os diferentes tempos envolvidos — tempo econômico e tempo da biosfera — sob o manto do princípio da solidariedade.

O cenário implica um esforço imenso de todos os atores — cidadãos, EM e UE⁴²⁶. Entretanto, cabe sublinhar que o MTJ é viável e alinhava bem o que precisa ser feito para uma transição justa com o tempo (econômico e da biosfera). Primeiro, investe nos cidadãos no tempo atual (sincronicamente), atentando às suas necessidades e de acordo com suas vulnerabilidades socioeconômicas e geográficas, com o desígnio de não comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades (diacronicamente). Segundo, investe na ação climática e proteção da biodiversidade e ecossistemas, preservando sua capacidade de renovação quanto aos recursos renováveis no tempo futuro e, quanto àqueles não renováveis, ao não esgotamento. Para tanto, como objetivo do MTJ, o princípio da solidariedade está intimamente ligado a inúmeras e concertadas ações que procuram evitar a desigualdade e a injustiça na transição ecológica, pelo que, conforme dispõe o artigo 3.º do TUE, a solidariedade funciona, numa dimensão horizontal, «*como mecanismo de auto-organización de los EEMM y individuos para la resolución de sus problemas, unidos por vínculos o deberes de cooperación*», nomeadamente a solidariedade intergeracional (artigo 3.º, n.º 3, §2, do TUE) como dimensão diacrônica do desenvolvimento sustentável.

Ora, o PEE como projeto para os cidadãos, pois sem o pleno envolvimento deles não será possível o seu êxito, é bem estruturado por estratégias viáveis e é claro ao antecipar as políticas centrais necessárias no combate aos impactos às rápidas mudanças em todos os setores para que ocorra uma transição ecológica justa. São diversos os cenários que podem conduzir sistematicamente a convulsões econômicas e sociais, no entanto o sucesso do PEE será medido na capacidade de antecipar estes choques e de formular um pacto social mais justo diante de um contexto em que as desigualdades socioeconômicas — entre cidadãos da União, entre EM e entre povos — ainda são desafiadoras.

⁴²⁶Sobre a necessidade desse esforço, leciona Maria da Glória Garcia que «actuando segundo o direito, o Estado aproxima-se dos cidadãos, quebrando distâncias. A finalidade da acção coenvolve-os e coenvolve-os quer no empenhamento quer na acção, irmanados pelo risco e pela incerteza, realidades com que ambos têm de aprender a lidar, porque com ambos são obrigados a conviver.» cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 478.

As palavras que construíram o Pacto Ecológico Europeu já foram catadas/escolhidas: financiamento sustentável, opinião pública favorável e capacidade tecnológica. Com este alicerce, as transições climática e ecológica justas só acontecerão se todos os atores — cidadãos, Estados-Membros e União Europeia — concordarem, rigorosamente, em suportar os custos e em participar do processo (que é contínuo) de construção de uma União assente no princípio da solidariedade.

O Mecanismo para uma Transição Justa, afinal, além de parecer ser a chave-mestra que abrirá as outras estratégias do Pacto Ecológico Europeu e de permitir a manutenção do apoio do cidadão europeu na prossecução dos objetivos do Pacto, aparentemente reafirmará e reforçará ainda mais o processo de integração da União. Em outras palavras, o Pacto Ecológico Europeu deve ser sinónimo de uma solidariedade reforçada e em constante construção, tal como o é o próprio processo de integração da União Europeia.

Para dizer o essencial, «o tempo de desculpas já acabou»⁴²⁷.

⁴²⁷Cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 94.

Considerações finais – para onde iremos?

I know not what tomorrow will bring.

Fernando Pessoa

O «desassossego» da frase de Fernando Pessoa talvez represente bem a sensação de imprevisibilidade do que está por vir. Entretanto, é interessante perceber como uma inquietação pode também «assinalar novas maneiras de ser, olhar, ouvir e agir no mundo e produzir *empiricamente* um sentido básico de violação existencial e ética do sagrado, que cria o potencial para todos os tipos de expectativas e desenvolvimentos normativos — normas, leis, tecnologias, mudanças urbanas, negociações internacionais»⁴²⁸ e «pode trazer um renascimento da modernidade»⁴²⁹.

Nesse sentido, a própria criação da União Europeia (diante do medo de uma nova guerra mundial) é produto desse novo agir que impulsiona novas formas de estar no mundo, por meio de um esforço conjunto que já não se limita às fronteiras e economias nacionais. Ou seja, a União, única em sua existência, traduz uma ideia que vai além do entendimento de nação e apresenta-se como um sistema que tem na solidariedade o fundamento e o objetivo de todo o quadro político-jurídico do direito criado por ela mesma.

Tal e qual o projeto de criação da União Europeia, o Pacto Ecológico Europeu representa um novo *modus operandi* de se fazer política ambiental — tanto a nível interno como externo às fronteiras da União. Representa um farol para as novas direções da proteção ambiental da União e que muito embora não tivesse tido uma consagração expressa nos Tratados iniciais do projeto europeu, sempre permeou as políticas de proteção ambiental, desde o início, por meio do direito derivado e de políticas dispersas nesta área. Melhor: o Pacto Ecológico Europeu trata-se de uma «política emancipatória» — diante do risco climático global — criada tanto para conectar as ambições social e ecológica da União quanto para direcionar todo o arcabouço normativo do direito da União em «não prejudicar» o objetivo último de sustentabilidade e bem-estar dos cidadãos unido a um crescimento econômico dissociado da utilização dos recursos naturais.

Verificou-se, assim, que o Pacto Ecológico Europeu tem seu fundamento e seu objetivo constituído no princípio da solidariedade — identicamente à própria União Europeia — ao traduzir uma nova lógica de cooperação e de repartição de responsabilidades entre todos os atores (União, Estados-

⁴²⁸ Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70,2017), 157.

⁴²⁹Ibidem, 149.

Membros e cidadãos) do Pacto (ecológico e europeu). A ideia centra-se num esforço integrado e coordenado no combate às alterações climáticas e à degradação ambiental, com medidas eficazes e rápidas para transições ecológica e digital, a fim de se alcançar a neutralidade climática até 2050.

Para além disso, constatou-se que a União Europeia tem a seu favor a opinião pública dos cidadãos da UE, que identificam as alterações climáticas como o problema mais grave que o mundo enfrenta, a possibilidade de aplicação de vultosos investimentos para a transição climática e o combate à crise ecológica, social e econômica, e um suporte de inovações e tecnologias para a devida transição digital. E é aqui que se observa que a especificidade da União Europeia é uma vantagem, posto que pode tomar decisões ousadas e ambiciosas quando são necessárias a nível europeu, e organizar os direcionamentos dos investimentos econômicos, *exempli gratia*, para os Estados-Membros, regiões e projetos sociais que mais precisam para a sua transição ecológica justa.

Para tanto, restou nítido como o princípio da solidariedade se faz chancelado (mesmo que não expreso) em seus mais diversos formatos — princípio de partilha de responsabilidades, princípio do nível elevado de proteção ambiental, princípio da cooperação leal, princípio do desenvolvimento sustentável, princípios da solidariedade intra e intergeracional, princípio da democracia participativa — por todos os pilares do Pacto Ecológico Europeu, na medida em que se afirma, por um lado, como fundamento articulador de todas as premissas que se impõem nas ações estratégicas propostas no Pacto para enfrentar os desafios climáticos e ambientais e, por outro lado, como objetivo unificador de todos os desígnios traçados pelo Pacto de se alcançar uma transição bem sucedida e justa para um futuro sustentável à sociedade em todas as suas dimensões. Ou seja, a solidariedade no Pacto Ecológico Europeu reflete um compromisso da União baseado no reconhecimento mútuo para com a ela própria e os seus cidadãos, ao passo que embasa e propõe, nomeadamente através do Mecanismo para uma Transição Justa, a solidariedade na distribuição dos investimentos econômicos e sociais, tendo em conta as vulnerabilidades e histórias de cada região e de seus cidadãos, isto é, uma coerência entre os objetivos sociais e econômicos europeus. Mais: a transição justa e equitativa proposta pelo Pacto reflete uma poderosa e abrangente estratégia no desígnio de assegurar a resiliência de uma economia respaldada na sustentabilidade do desenvolvimento dissociado da exploração dos recursos naturais, com a realização de elevados níveis de proteção ambiental e progresso social, e na proximidade tanto mais quanto possível dos cidadãos europeus. Tudo num quadro de ações que garantam que ninguém fique para trás. Por outras palavras, o Pacto Ecológico Europeu, que se autodefine como oportunidade única, faz-se claro quando propõe uma nova e urgente forma de diálogo entre o individual e o coletivo. Em suma, resgata-se os ensinamentos de Habermas

quando o filósofo explica que «à medida que a sociedade por meio dos seus vários processos comunicativos nos vai individualizando, a nossa identidade pessoal revela que só faz sentido no contexto de um colectivo»⁴³⁰.

Identicamente, a União Europeia, que segundo Jean Monnet, não reúne os Estados, sim as pessoas, baseia-se, sobretudo, na solidariedade entre e para com os cidadãos, os quais devem estar no centro de todas as medidas tomadas pela União e pelos Estados-Membros, num processo de articulação entre supranacionalidade e transnacionalidade. Até porque, restou claro que a solidariedade não é espontânea e não surge naturalmente no desenvolvimento do ser humano; é uma construção social que, no âmbito do direito da União Europeia, revela-se como princípio jurídico que fundamenta e norteia todas as ações entre os Estados-Membros, União e cidadãos (em todos os sentidos) em troca dos custos ou riscos assumidos por escolherem fazer parte da União. Isto significa que a solidariedade está no cerne da integração europeia e que, logo no preâmbulo do Tratado da União Europeia, há a confirmação de que os signatários do Tratado, por pertencerem à União a tempo inteiro, devem ter em conta a solidariedade permanentemente para responder aos mais diversos desafios. Ou seja, o princípio da solidariedade reflete-se como princípio-guia de todos os outros princípios do direito da União, como fundamento de um pacto de corresponsabilidade que reforça as interdependências entre os EM e seus cidadãos, e como objetivo através de uma rede de cooperação, com repartição de responsabilidades comuns e diferenciadas, necessária para se atingir os objetivos da União Europeia, nomeadamente em relação à proteção ambiental que, por sua vez, permeia todas as políticas da União.

Nesse contexto, depreende-se que o princípio da solidariedade é fundamento e fim do direito da União Europeia e suas políticas. De mesma sorte, o princípio da solidariedade fundamenta o Pacto Ecológico Europeu e serve-lhe como alicerce do quadro político-jurídico da proteção ambiental europeia, e como ponto de não retorno a um nível elevado de proteção ambiental, ou seja, um dos seus objetivos essenciais. Em poucas palavras: União Europeia e Pacto Ecológico Europeu representam duas expressões do princípio da solidariedade que se entrelaçam numa lógica de reafirmação e de reforço da própria integração da própria União.

Fato é que o caminho é sinuoso, porém é não impossível. Várias foram as crises que a União Europeia passou, passa e passará. O real até agora reflete, num saldo positivo, a capacidade de os Estados-Membros e cidadãos, em coletividade, responderem em prol do benefício comum. Se a realidade mostra que há recursos necessários para impulsionar ações práticas para uma neutralidade climática até 2050 e para financiar uma transição justa sem deixar ninguém para trás, a oportunidade

⁴³⁰Para mais informações, cfr. Isabel Estrada Carvalhais, *Os desafios da cidadania pós-nacional* (Porto: Edições Afrontamento, 2004), 146.

pode ser única e não se pode perder de vista o Pacto Ecológico Europeu e como a União Europeia surgiu e continua a ser.

Ora, o Pacto Ecológico Europeu não é um projeto selado a um grupo de pessoas ou instituições, é um projeto que pede a participação de todos os atores do qual fazem parte — cidadãos, Estados-Membros e União — e que é ponto de partida para um caminho que deverá ser feito de forma contínua, entre avanços e recuos, em constante construção e com inúmeras possibilidades futuras de (in)sucessos. Assim como a União Europeia o é. Tudo depende se os cidadãos estarão plenamente envolvidos nas ações propostas e se práticas políticas serão exequíveis e coordenadas a fim de direcionarem a proteção ambiental a rumos mais auspiciosos. Uma vez mais: o fundamento e o objetivo das duas «políticas emancipatórias» (União Europeia e Pacto Ecológico Europeu) estão no princípio da solidariedade. Aliás, nas palavras de Maria da Glória Garcia «a capacidade esclarecedora dos princípios (...) reside na inventiva a que dão lugar, uma inventiva capaz de orientar a fusão adequada do universal com o singular» e refere Jean Ladrière ao citar que «a acção só pode dar-se em conteúdo simultaneamente universal e concreto se aderir a um princípio que seja, ele também, um universal concreto em acto»⁴³¹.

Isto posto, e tendo em conta os aspectos favoráveis que sustentam a efetivação do Pacto Ecológico Europeu, *maxime* a necessidade de considerar a proteção ambiental como um designio comum a ser protegido pelos próprios cidadãos europeus, pode-se conceber que referido Pacto seja capaz de dar um novo sentido à trajetória comum da União Europeia, fundamentada e objetivada na solidariedade, ao reafirmar e reforçar ainda mais o processo de integração. Ademais, se a União Europeia e seus cidadãos continuarem a escolher o Pacto Ecológico Europeu, então estarão em posição de pedir ao resto do mundo, como líder mundial, que se cumpra efetivamente os objetivos climáticos mundiais do Acordo de Paris.

Para onde iremos? Não se pode dizer para onde iremos; certo é que já existem dois pontos de partida aguerridos e sistematizados: Pacto Ecológico Europeu e União Europeia. E claro, ambos os projetos não são e não serão os paladinos que ultrapassarão todas as vicissitudes que ocorram. Pelo contrário, são processos iniciados que continuam em processo de construção e que traduzirão novos caminhos, tateando ações entre erros e acertos. E para citar uma última vez Ulrich Beck, «não há saída; o futuro é uma maldição e uma bênção da coexistência comunicativa de todos com todos»⁴³².

⁴³¹ Cfr. Maria da Glória F.P.D. Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2015), 103.

⁴³² Cfr. Ulrich Beck, *A Metamorfose do Mundo – como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade* (Lisboa: Edições 70, 2017), 165.

Referências Bibliográficas

- Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Tradicionales, 1993.
- Amorim, Carlos Abreu. “European Climate Law – the point of non-return of environmental protection”, *UNIO EU Law Journal* (July, 2021). Disponível em <https://officialblogofunio.com/2021/07/06/editorial-of-july-2021/>
- Anastácio, Gonçalo; Carvalho, Teresa. “Energia”, *Direito da União Europeia- Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe. Coimbra: Almedina, 2016.
- Aragão, Alexandra. “A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?”, Colóquio Ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires (Coimbra: Coimbra Editora, 2005): 105-166. Disponível em <http://hdl.handle.net/10316/21774>
- Aragão, Alexandra. “A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia”. *Debater a Europa*, n.º 1. (Junho/Dezembro 2009): 47-63. Disponível em <https://www.alexandraaragao.online/home-en/publications>
- Aragão, Alexandra. “Ambiente”. *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe, Coimbra: Almedina, 2016.
- Aragão, Alexandra. “Dimensões europeias do princípio da precaução”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol.7 (Coimbra Editora, 2010): 245-291. Disponível em https://sigarra.up.pt/flup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=49809
- Aragão, Alexandra. “Direito Comunitário do Ambiente”. *Cadernos CEDOUA*, Coimbra: Almedina, 2002.
- Aragão, Alexandra. “O Estado de Direito Ecológico no Antropoceno e os Limites do Planeta”. *Estado De Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Protecção da Natureza*, José Rubens Morato Leite e Flávia França Dinnebier. São Paulo, Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017, 20-37. Disponível em <http://security.ufpb.br/sda/contents/documentos/e-book-estado-de-direito-ecologico-prof-dr-jose-rubens-morato-leite.pdf>

Aragão, Alexandra. “Princípio da Precaução: Manual de Instruções”. *Revista CEDOUA*, Vol. 11, n° 22. Novembro, 2008): 9-57. Disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8833/10/1-Princ%3%adpio%20da%20precau%3%a7%3%a3o.pdf?ln=pt-pt>

Aragão, Alexandra. “The principle of sustainability: transforming law and governance”. *Revista CEDOUA*, Vol. 11, n.º 21, Ano XI (Janeiro, 2008): 165-174. Disponível em http://dx.doi.org/10.14195/2182-2387_21_9

Aragão, Alexandra. *O Princípio do Poluidor Pagador-pedra angular da política comunitária do ambiente*, coord. José Rubens Morato Leite e António Herman Benjamin. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014. Disponível em http://ij.fd.uc.pt/publicacoes_monografias_005.html

Bauman, Zygmunt. *44 Cartas do Mundo Líquido Moderno*, trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

Bauman, Zygmunt. *Europa-uma aventura inacabada*, trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

Bauman, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Traduzido por Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

Bauman, Zygmunt. *Tempos Líquidos*. Traduzido por Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

Beck , U., Giddens , A., Lash , S.. *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity Press, 1994.

Beck, Ulrich. *A Europa Alemã – a crise do euro e as novas perspectivas*. Tradução de Kristina Michahelles. Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2015. Arquivo Kindle.

Beck, Ulrich. *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade*. Lisboa: Edições 70, 2017.

Beck, Ulrich. *Risk Society: Towards A New Modernity*. London: Sage, 1992.

Beck, Ulrich. *World Risk Society*. Uk: Polity Press, 1999.

Bobbio, Norberto, *Teoria do Ordenamento Jurídico*, trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

Bohman, James e Rehg, William. “Jürgen Habermas”. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. May 17, 2007. Disponível em <https://plato.stanford.edu/entries/habermas/#TheComAct>

Bonavides, Paulo. *Curso De Direito Constitucional*. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

Borchardt, Klaus-Dieter. *O ABC do Direito da União Europeia*. Luxemburgo: Serviços das Publicações da União Europeia, 2017.

Boutonnet, Mathilde. *Le Principe de Précaution em Droit de la Responsabilité Civile*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2005.

Canotilho, José Joaquim Gomes, “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade*. *Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2017.

Canotilho, José Joaquim Gomes. “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada”. *Revcedoua*, N° 8, Ano IV, 2, 2001. Disponível em <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5732/1/revcedoua8%20art.%201%20JJGC.pdf?ln=pt-pt>

Canotilho, José Joaquim Gomes. “O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional”, *Revista de Estudos Politécnicos*, vol. VIII, n.º 13, 2010, 7-18. Disponível em <https://docplayer.com.br/7620566-O-principio-da-sustentabilidade-comoprincipioestruturante-do-direito-constitucional.html>

Canotilho, José Joaquim Gomes. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

Canotilho, Mariana Rodrigues. “O princípio do Nível mais Elevado de Protecção em Matéria de Direitos Fundamentais”. (Tese de dissertação, Universidade de Coimbra, 2008). Disponível em https://www.academia.edu/7801208/O_PRINC%C3%8DPIO_DO_N%C3%8DVEL_MAIS_ELEVADO_DE_PROTEC%C3%87%C3%83O_EM_MAT%C3%89RIA_DE_DIREITOS_FUNDAMENTAIS

Carson, Rachel. *Primavera Silenciosa*. Tradução de Raul de Polillo. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

Carvalhais, Isabel Estrada. *Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional*. Porto: Edições Afrontamento, 2004.

Demarchi, Clovis; Suzin, Jaine Cristina. “O caso *Petruhhin* e o princípio do nível mais elevado de proteção no tocante aos direitos fundamentais no âmbito da União Europeia”, *Revista de Direito*

Internacional, Centro Universitário de Brasília, 2019. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5999>

Domurath, Irina. “The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach”. *Journal of European Integration*. 2013. Disponível em <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.704630>

Doré, Gérald. “L’organisation communautaire et l’éthique de la solidarité”, *Service social*, vol. 40, n. ° 1, (Avril, 2005): 125–141. Disponível em <https://doi.org/10.7202/706517ar>

Duarte, Maria Luísa. *União Europeia e Direitos Fundamentais – no espaço da internormatividade*. Lisboa: AAFDL, 2006.

Duarte, Maria Luísa. *União Europeia: Estatística e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*. Coimbra: Almedina, 2011.

Durkheim, Émile. *Da Divisão do Trabalho Social*, trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

Fernandes, Sophie Perez. “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”. In: *e-publica*, vol. 4, n.º 3, 2018, 117-143. Disponível em <http://hdl.handle.net/1822/54832>

Fernandes, Sophie Perez. “Em busca de um sentido de pertença à comunidade nascida da integração por via do estatuto de cidadão da União – de *Rottmann* a *Petruhhin*”, in *UNIO E-book Workshop CEDU/UNISC 2016: Interjusfundamentalidade, Internormatividade e Interjurisdicionalidade*, coord. Alessandra Silveira, (Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU), 2017), 314. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/53733>

Fernandes, Sophie Perez. *A proteção dos Direitos Fundamentais pelo Direito da União Europeia: da Carta aos Estados, o enigma da Esfinge*, 2017. Disponível em <http://hdl.handle.net/1822/53241>

Ferreira, Heline Sivini, Leite, José Rubens Morato (Org.). *Estado de Direito Ambiental: Tendência: Aspectos Constitucionais E Diagnósticos*. Rio De Janeiro: Forense Universitária, 2004.

Ferrer, Gabriel Real. “La Solidaridad em el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*. n° 161 (Mayo-Agosto, 2003): 123-179. Disponível em

https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=0uwBXNcAAAAJ&pagesize=80&citation_for_view=0uwBXNcAAAAJ:u-x6o8ySG0sC

Ferrer, Gabriel Real. “Sostenibilidad, Transnacionalidad y transformaciones del Derecho”. *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 32. Buenos Aires, Octubre-Diciembre. 2012: 65-82. https://www.academia.edu/10086250/Sostenibilidad_Transnacionalidad_y_transformaciones_del_Derecho

Fontaine, Pascal. *A União Europeia*, trad. Ana Moura. Lisboa: Editorial Estampa, 1995.

Froufe, Pedro Madeira. “Constituição económica da União Europeia, antes e depois de Lisboa (entre o princípio concorrencial e a “economia social de mercado”)”, *UNIO EU Law Journal*, Vol. 3, n.º 1, janeiro, 2017). Disponível em <https://hdl.handle.net/1822/46811>

Gadamer, Hans-Georg. *Herança e Futuro da Europa*, trad. António Hall. Lisboa: Edições 70, 2009.

García, Enrique Alonso. *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, Vol I: El Marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente, Aplicación De La Legislación Ambiental Comunitaria*. Madrid: Civitas, 1993.

Garcia, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2015.

Giddens, A., Beck, U., Lash, S.. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Oeiras: Celta Editora, 2000.

Giddens, Anthony. *A Europeia na Era Global*. Tradução de Alberto Gomes. Lisboa: Editorial Presença, 2007.

Gomes, Carla Amado. “A insustentável leveza do “princípio” do desenvolvimento sustentável”, *Revista do Ministério Público*, Vol. 37, n.º 147, (Julho – Setembro, 2016): 137-158, Disponível em <https://rmp.smmp.pt/indice-do-no-147/>

Gomes, Carla Amado. *A Prevenção à Prova no Direito do Ambiente. Em Especial, Os Actos Autorizativos Ambientais*, Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

Gomes, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Lisboa: Aafdl, 2014.

Gomes, Carla Amado. *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*. Lisboa: Aafdl, 2005.

Gomes, Carla Amado; Tiago Antunes, “O Ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental* (Maio, 2010), 1-23, 12. Disponível em <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>

Gómez, Jainer Enrique García; Triviño, Alejandra Galvís. “El Concepto de Solidaridad desde el Pensamiento Filosófico del Derecho de Jesús González Amuchastegui”, *Vox Juris*, Vol. 37, N.º. 2 (Junio, 2019): 211-223. Disponível em <https://doi.org/10.24265/voxjuris.2019.v37n2.15>

Habermas, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*, trad. Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

Habermas, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo – Racionalidade da ação e racionalização social*. Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMFMartins Fontes, 2016.

Habermas, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo – Sobre a crítica da razão funcionalista*. Tradução Fávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMFMartins Fontes, 2016.

Hans-Georg Gadamer, *Herança e Futuro da Europa*, trad. António Hall (Lisboa: Edições 70, 2009), 28.

Hirst, John. *Breve História da Europa*. Alfragide: D. Quixote, 2020.

Jouen, Marjorie. “Solidarité 2.0”, *Policy Paper Institut Jacques Delors*, 196. Paris: Notre Europe, 2017. Disponível em <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/solidarit2.0.-marjoriejouen-juin2017.pdf>

Karagiannis, Nathalie. *Solidarity Within Europe/Solidarity Without Europe*. European Societies, 2007,3-21, DOI: 10.1080/14616690601079416. Disponível em <https://doi.org/10.1080/14616690601079416>

Kiss, Alexandra, Shelton, Dinah. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Kiss, Alexandre. “Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução”. In: *Princípio da Precaução*, Varella, Marcelo Dias & Platiau, Ana Flávia Barros (Orgs.), Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

Krämer, Ludwig. *EU Environmental Law*. London: Sweet & Maxwell, 2012.

Leff, Enrique. *Saber Ambiental*. Editora Vozes Ltda, 2001.

Lorenzetti, Ricardo Luis. *Teoria Geral do Direito Ambiental*. Traduzido por Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa, São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais, 2010.

Lucas, Javier de. “La polémica sobre los deberes de solidaridad”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 19, Septiembre/Diciembre 1994. Disponível em <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-del-centro-de-estudios-constitucionales/numero-19-septiembrediciembre-1994/la-polemica-sobre-los-deberes-de-solidaridad-1>

Machado, Nataly Carvalho. “Solidarity and responsibility as a framework of COVID-19 response in the European Union – The European Green Deal is a path?”, *UNIO – EU Law Journal*, 6(2), 66–76. <https://revistas.uminho.pt/index.php/unio/article/view/2779>

Machado, Nataly. “ “All the world began with a yes”: on the EU strategies towards an environmental citizenship”, *UNIO EU Law Journal*, February, 2021, em <https://officialblogofunio.com/2021/02/05/all-the-world-began-with-a-yes-on-the-eu-strategies-towards-an-environmental-citizenship/>

Machado, Nataly. “Cidadania europeia no acórdão *Rendón Marín*: uma jurisprudência ambiciosa do Tribunal de Justiça da União Europeia², texto distinguido em Prémio *Professor Sousa Franco Edição 2020*, em <https://www.ulisboa.pt/node/29447>

Machado, Nataly. “European Union Taxonomy: what is it and how will it work?”, *UNIO EU Law Journal* (March, 2022), em <https://officialblogofunio.com/2022/03/03/european-union-taxonomy-what-is-it-and-how-will-it-work/>

Machado, Nataly. “Thinking about the post-COVID-19 world is putting the European Green Deal into practice: this is the time for the European Union to respond in line with “green””, *UNIO EU Law Journal* (July, 2020), em <https://officialblogofunio.com/2020/06/16/thinking-about-the-post-covid-19-world-is->

putting-the-european-green-deal-into-practice-this-is-the-time-for-the-european-union-to-respond-in-line-with-green/ e <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/france-germany-join-group-of-10-eu-countries-calling-for-green-recovery/>

Machado, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

Mañas, José Luis Piñar. *Desarrollo Sostenible Y Protección Del Medio Ambiente*. Madrid. Civitas, 2002.

Martín, Carmen Plaza. *Derecho Ambiental de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

Martins-Loução, Maria Amélia. *Riscos Globais e Biodiversidade*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021.

Mela, A., Belloni, M. Davico, L.. *A Sociologia Do Ambiente*. Lisboa: Estampa, 2001.

Mesquita, Maria José Rangel de. *A União Europeia após o Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina, 2010.

Michel Prieur, Le Principe de Précaution, 1-2, em <https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/2-Prieur.pdf>

Monnet, Jean. (1952) Allocution de monsieur Jean Monnet au National press club. Washington, 30 avril 1952 = Speech [on the ECSC and the Plevan Plan] by Mr. Jean Monnet at the National Press Club. Washington DC, 30 April 1952. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/14364/>

Neto, João Cabral de Melo. *A educação pela Pedra*. Rio de Janeiro: Alfaguara, 2008.

Ottmann, Juliane. "The Concept of Solidarity in National and European Law: The Welfare State and the European Social Model". *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, Vol. 2, no. 1. January 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/icl-2008-0104>

Pinto, Rafael Leite. "O (In)sucesso das Medidas Agroambientais da Política Agrícola Comum e o Caso da Agropecuária" (PhD diss., Universidade do Minho, 2020). Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/74454>

Pires, Francisco Lucas. *Introdução ao Direito Constitucional Europeu (Seu Sentido, Problemas e Limites)*. Coimbra: Almedina, 1997.

Poiares Maduro, Miguel. *A Constituição Plural – Constitucionalismo e União Europeia*. Cascais: Principia, 2006.

Politis, Nicolas. "La Solidarite Europeenne", *Esprit International: The International Mind*, Vol.10, n.º 38 April,1936. Disponível em <https://heinonline.org/HOL/License>

Prieur, Michel. *Droit de l' e environnement*. Paris: Dalloz, 2019.

Reale, Miguel. Lições. *Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2011.

Rita Lages de Oliveira, "Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea", América Latina y el Caribe-Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones (Santiago de Chile: ECSA Chile, 2015), em <http://www.iei.uchile.cl/publicaciones/132157/el-valor-de-la-integracion-regional-y-del-dialogo-entre-regiones>

Rocha, Acílio da Silva Estanqueiro. "Europeísmo", *Enciclopédia da União Europeia*, Ana Paula Brandão et al. (coord.). Lisboa: Petrony Editora, 2017. Disponível em <https://hdl.handle.net/1822/54155>

Santos, Filipe Duarte. *Alterações Climáticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021.

Saramago, José. *Ensaio sobre a Cegueira*. Lisboa: Porto Editora, 2021.

Sarlet, Ingo Wolfgang. *Direito Ambiental: Introdução, Fundamentos E Teoria Geral*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014

Sarlet, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.

Segado, Francisco Fernández. "La solidaridad como Principio Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 30, 2012, 139-181. Disponível em <https://doi.org/10.5944/trc.30.2012.7004>

Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

Silveira, Alessandra. "Brexit e o princípio federativo da lealdade europeia: considerações sobre o artigo 50.º do Tratado da União Europeia", *UNIO E-book Volume I - Workshops CEDU 2016*, coord. Alessandra Silveira (Abril, 2017): 331-348. Disponível em https://www.jusgov.uminho.pt/wp-content/uploads/2018/02/Ebook_CEDU_2016.pdf

Silveira, Alessandra. “Cidadania Europeia e Direitos Fundamentais”, in *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, coord. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe. Coimbra: Almedina, 2016, 17-72.

Silveira, Alessandra. “Do Âmbito de Aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Recai ou Não Recai? — Eis a Questão!” *Julgar*, n.º 22, 2014, 179-209. Disponível em <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/01/11-Alessandra-Silveira.pdf>

Silveira, Alessandra. “União Europeia: da unidade jurídico-política do ordenamento composto (ou da estaca em brasa no olho do Ciclope Polifemo)”, *Direito da União Europeia e Transnacionalidade*, coord. Alessandra Silveira (Lisboa: Quid Juris, 2010): 9-42

Silveira, Alessandra. com colaboração de Pedro Madeira Froufe. *Tratado de Lisboa-Versão Consolidada*. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2021.

Silveira, Alessandra. *Princípios de Direito da União Europeia Doutrina e Jurisprudência*. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011.

Soares, António Goucha. *A União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2006.

Stjernø, Steinar. *Solidarity in Europe – the history of an idea*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Weiss, Edith Brown. “Medio ambiente: derechos y obligaciones”, *UNESCO*, 1998, n.º 107, 8-9. Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114493_spa

Zoll, Rainer. *O que é Solidariedade Hoje?*. Ijuí: Editora Unijui, 2007.

Jurisprudência do TJUE

Acórdão *Associazione Italia Nostra Onlus*, Acórdão TJ de 21 de dezembro de 2016, Processo C-44/15, *Associazione Italia Nostra Onlus contra Comune di Venezia e o.*, ECLI:EU:C:2016:978.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias* - Acórdão TJ de 10 de dezembro de 1969, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, Processos apensos 6 e 11-69, ECLI:EU:C:1969:68.

Acórdão *Comissão Europeia* – Acórdão TJ de 4 de maio de 2016, *Comissão Europeia contra República da Áustria*, Processo C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322.

Acórdão *Comissão/Bélgica*, Acórdão TJ de 9 de Julho de 1992, Processo C-2/90, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, ECLI:EU:C:1992:310.

Acórdão *Comissão/Malta*, Acórdão TJ de 21 de junho de 2018, Processo C-557/15, *Comissão Europeia contra República de Malta*, ECLI:EU:C:2018:477.

Acórdão *Comissão/Polónia*, Acórdão TJ de 2 de abril de 2020, Processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Comissão Europeia contra República da Polónia e o.*, ECLI:EU:C:2020:257.

Acórdão *Comissão/Reino Unido*, Acórdão TJ de 20 de Outubro de 2005, Processo C-6/04, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*, ECLI:EU:C:2005:626.

Acórdão *Commissaire général aux réfugiés e aux apatrides* - Acórdão TJ de 22 de fevereiro de 2022, *XXXX contra Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, Processo C-483/20, ECLI:EU:C:2022:103.

Acórdão *Procureur de la République/ADBHU*, Acórdão TJ de 7 de fevereiro de 1985, Processo C-240/83, *Procureur de la République contra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, ECLI:EU:C:1985:59.

Diretivas e Regulamentos

Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretivas 96/61/CE do Conselho. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0087>

Diretiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0096>

Diretiva 2008/98, relativa aos resíduos, o princípio da sustentabilidade como direcionamento de medidas a serem tomadas na área. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>

Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>

Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, que altera a Directiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009L0029>

Diretiva 2012/27/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012 , relativa à eficiência energética, que altera as Diretivas 2009/125/CE e 2010/30/UE e revoga as Diretivas 2004/8/CE e 2006/32/CE. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32012L0027>

Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>

Diretiva 75/439/CEE do Conselho de 16 de Junho 1975 relativa à eliminação dos óleos usados. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A01975L0439-20051228>

Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31979L0409>

Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31992L0043>

Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de *Aarhus* sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente

às instituições e órgãos comunitários. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32006R1367>

Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1999>

Regulamento (UE) 2018/841 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo à inclusão das emissões e das remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, com a alteração do uso do solo e com as florestas no quadro relativo ao clima e à energia para 2030, e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 e a Decisão n.º 529/2013/UE. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0841>

Regulamento (UE) 2018/842 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 como contributo para a ação climática a fim de cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0842>

Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2020 relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088 (Texto relevante para efeitos do EEE) Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32020R0852>

Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2020 relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088 (Texto relevante para efeitos do EEE). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32020R0852>

Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021 que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 («Lei europeia em matéria de clima») em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32021R1119>

Regulamento (UE) 2021/783 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1293/2013, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R0783>

Regulamento (UE) 2021/888 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2021 que cria o programa do Corpo Europeu de Solidariedade e revoga os Regulamentos (UE) 2018/1475 e (UE) n.º 375/2014.

Regulamento (UE) n.º 347/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2013, relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias e que revoga a Decisão n.º 1364/2006/CE e altera os Regulamentos (CE) n.º 713/2009, (CE) n.º 714/2009 e (CE) n.º 715/2009. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/347/oj?locale=pt>

Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32020R2092>

Comunicações e outros documentos

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 2022 Strategic Foresight Report –Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context, Brussels, 29.6.2022, COM(2022) 289 final, em https://ec.europa.eu/info/files/strategic-foresight-report-2022_en

Comunicação da Comissão “Construir uma Europa Inclusiva”, Bruxelas, 1.3.2000 COM (2000) 79 final. Disponível em <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/58078e7d-a6b8-42ff-90f9-f806730649ce>

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - A solidariedade europeia para com os refugiados e as pessoas em fuga da guerra na Ucrânia, Estrasburgo 8.3.2022 COM (2022) 107 final.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Pacto Ecológico Europeu, Bruxelas, 11.12.2019,

COM/2019/640 final. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640>

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração, Bruxelas, 27.5.2020, COM (2020) 456 final. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2020%3A456%3AFIN>

Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução, Bruxelas, de 2 de Fevereiro de 2000 COM(2000) 1 final. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>

Council Recommendation on ensuring a fair transition towards climate neutrality, Strasbourg, 14.12.2021, COM (2021) 801 final, 4-10 <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25026&langId=en>

Harremoës, Poul *et.al.* Ambiente, Late lessons from early warnings: the precautionary principle 1896–2000. Denmark, European Environment Agency, 2002. Disponível em https://www.eea.europa.eu/publications/environmental_issue_report_2001_22

Livro Verde “Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas”, Bruxelas, 16.3.2005, COM(2005), 94 final. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c08260e4-6f8e-47cd-aeee-03b57715189b/language-pt/format-PDF>

Livro Verde sobre o Envelhecimento, Bruxelas, 27.01.2021, COM(2021), 50 final, em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d918b520-63a9-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF/source-255092712>

Sixth General Report on the Activities of the Communities 1972, Bruxelas/Luxemburgo, fevereiro de 1973, 8. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5808d251-9b4e-4c3e-b0b3-329aa8f211e1/language-en/format-PDF/source-80572429>

Tratados

___ Ato Único Europeu. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>

___ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>

___ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT>

___ Tratado da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT>

___ Tratado de Amesterdão. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

___ Tratado de Maastricht. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Documentos diversos

Agenda de política social (2006-2010). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:c10127>

Ambiente e alterações climáticas. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED%3D20,SUM_2_CODED%3D2004&locale=pt

Bento, Emmanuel. “Há 100 anos, nascia João Cabral de Melo Neto, o 'poeta engenheiro' “. Publicado em: 09/01/2020. Disponível em <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/viver/2020/01/ha-100-anos-nascia-joao-cabral-de-melo-neto-o-poeta-engenheiro.html>

Código Civil Alemão. Disponível em <https://dejure.org/gesetze/BGB/421.html>

Código Civil Francês Disponível em https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000006165586/1804-03-29/#LEGISCTA000006165586

Código Civil Italiano. Disponível em <https://www.altalex.com/documents/news/2015/01/08/delle-obbligazioni-in-generale>

Código Civil Português. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075-49813475>

Comissão Europeia. Compreender as políticas da União Europeia: Os pais fundadores da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2013. http://publications.europa.eu/resource/cellar/68bdd08f-bc32-4cf3-b714-fe6237052617.0018.03/DOC_1

Como está a UE a reagir ao impacto da guerra da Rússia nos mercados? Reação da UE. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-response-ukraine-invasion/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/>

Conferência sobre o Futuro da Europa. Disponível em <https://futureu.europa.eu/?locale=pt>

Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/decreto/D2652.htm

Cronologia – Ações do Conselho face à COVID-19. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/timeline/>

Declaração Schuman, maio de 1950. Disponível em https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pt

Desenvolvimento sustentável. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:sustainable_development

Dicio – Dicionário Online de Português. Disponível em <https://www.dicio.com.br/solidariedade/>

Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/solidariedade/>

Eurobarómetro – Janeiro de 2022 - O futuro da Europa: os europeus consideram as alterações climáticas o grande desafio da UE. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_22_447

Eurobarómetro – Junho de 2022 - Europeus definem defesa e autonomia energética como prioridades fundamentais para 2022. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_3756

Finanças e Pacto Ecológico. Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_pt

Fundo para uma Transição Justa. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/214/fundo-para-uma-transicao-justa-ftj>

Informações sobre o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado CECA). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=legissum%3Axy0022>

Instrumentos jurídicos da UE. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:community_legal_instruments

InvestEU: um programa europeu para estimular o investimento. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-um-programa-europeu-para-estimular-o-investimento>

Jean Monnet: a força unificadora nos bastidores da criação da União Europeia. Disponível em https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/jean-monnet_pt

La agenda social 2005-2010 Una Europa social en la economía global: empleo y oportunidades para todos. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d828cfc6-a9ba-449b-849f-7f92a2280892/language-es>

Maison Jean Monnet. Disponível em <https://www.jean-monnet-europe.eu/fr/jean-monnet-un-homme-de-conviction>

Mecanismo para uma Transição Justa: garantir que ninguém fica para trás. Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_pt

Notícia do Jornal Expresso. Disponível em <https://expresso.pt/internacional/2022-02-24-a-guerra-na-ucrania-comecou-as-3h30.-cronologia-das-primeiras-12-horas-de-um-pais-debaixo-de-fogo>

Objetivos climáticos e política externa da UE. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/climate-change/climate-external-policy/>

Oxford Learner's Dictionaries. Disponível em <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/solidarity?q=solidarity>

Pacote Objetivo 55 (Fit for 55) Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/>

Parte I – Proteção dos Direitos Fundamentais na União Europeia https://e-justice.europa.eu/563/PT/part_i__protecting_fundamental_rights_within_the_european_union

Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Disponível em <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/pt/index.html>

Relatório de prospetiva estratégica de 2022: a geminação das transições ecológica e digital no novo contexto geopolítico. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_4004

Relatórios do IPCC. Disponível em <https://www.ipcc.ch/reports/>

Schuman declaration May 1950. Disponível em https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en

Sixth Assessment Report, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, the Working Group II contribution. It was finalized on 27 February 2022. Disponível em <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

Sobre a Agência Europeia do Ambiente. Disponível em <https://www.eea.europa.eu/pt/about-us>

Sobre a Declaração de Estocolmo. Disponível em <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972#:~:text=The%201972%20United%2>

ONations%20Conference,the%20environment%20a%20major%20issue.&text=One%20of%20the%20major%20results,Nations%20Environment%20Programme%20(UNEP)

Sobre a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1992. Disponível em https://apambiente.pt/sites/default/files/_A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf

Sobre o Acordo de Paris. Disponível em <https://apambiente.pt/clima/acordo-de-paris>

The Editors of Encyclopaedia Britannica. "Léon Bourgeois". Encyclopedia Britannica, 17 May. 2022, <https://www.britannica.com/biography/Leon-Bourgeois>

União Europeia e Acordo de Paris: rumo à neutralidade carbónica. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20191115STO66603/ue-e-acordo-de-paris-a-caminho-da-neutralidade-carbonica>