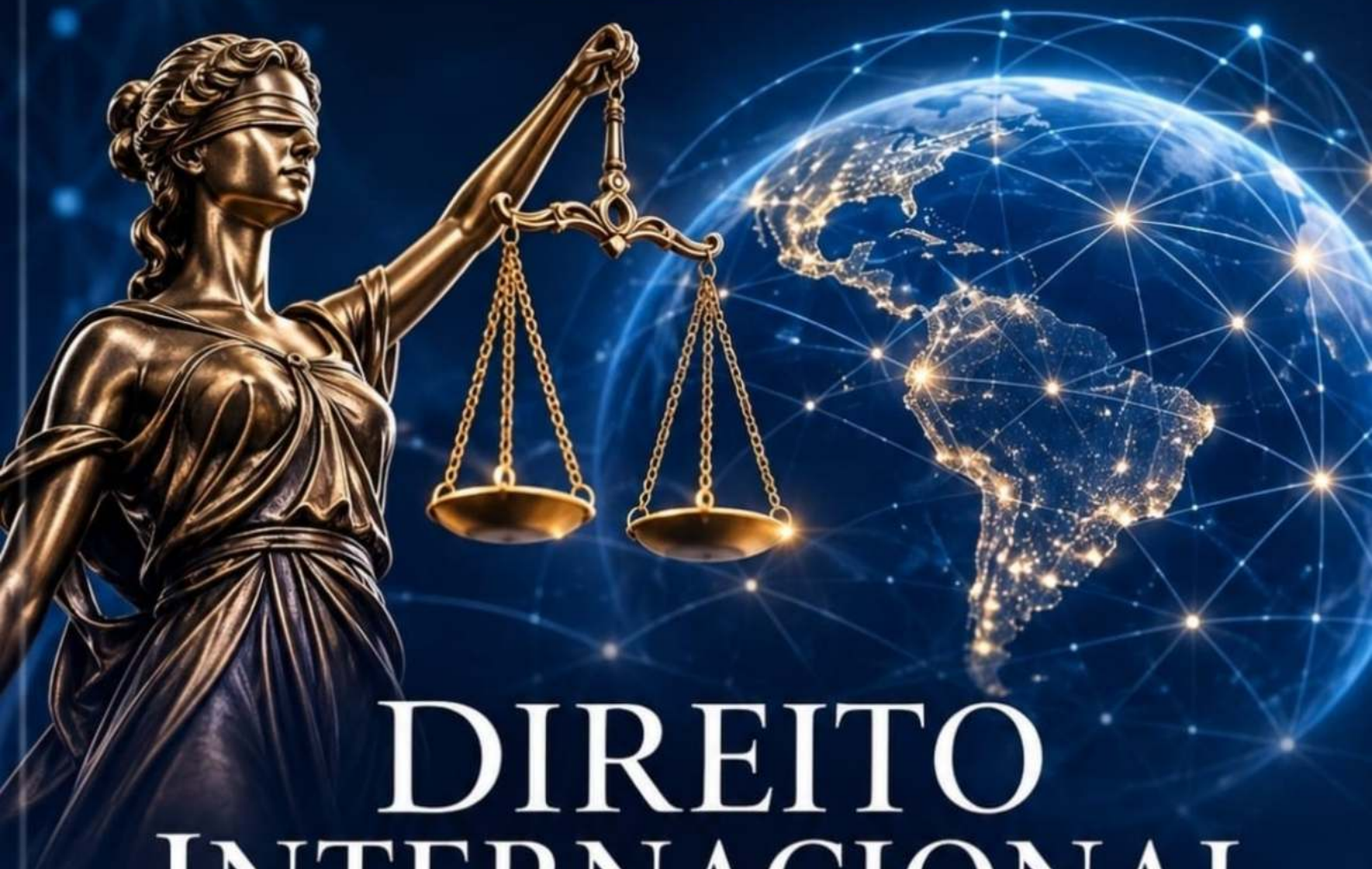
KARLA LÔBO FAGUNDES



DIREITO INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO

Temas contemporâneos, jurisprudência e desafios do século XXI



EDITORA MANUAL

DIREITO INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO

Temas Contemporâneos, Jurisprudência e Desafios do Século XXI

Karla Lôbo Fagundes

1ª Edição
Editora Manual
2026

EXPEDIENTE EDITORIAL

TÍTULO
DIREITO INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO: TEMAS CONTEMPORÂNEOS, JURISPRUDÊNCIA E DESAFIOS DO SÉCULO XXI

REGISTROS
ISBN: 978-65-83121-37-0
DOI: 10.29327/5985388

EDITORA
EDITORA MANUAL CNPJ: 12.072.139/0001-20
(27) 99750-4756 www.editoramanual.com.br editoramanualoficial@gmail.com
Rua Costa Brandão,785, Loja A, São Benedito, Cariacica, Espírito Santo – ES, CEP: 29145-340

EDIÇÃO
1ª edição, 2026

AUTORIA
KARLA LÔBO FAGUNDES

EDITOR-CHEFE
Afonso Henrique Souza de Assis

PRODUTOR EDITORIAL
Matheus Sales

REVISÃO
A autora

CAPA
Claude

REVISÃO DE TEXTO E CAPA
Kátia Karolini Amaro El Alam

DIAGRAMAÇÃO
Kátia Karolini Amaro El Alam

CORPO EDITORIAL
Dra. Mônica Aparecida Bortolotti – Universidade Estadual do Paraná
Dr. Walmir Fernandes Pereira – MUST University
Dr. Luiz Gonzaga Lapa Junior – Universidade de Brasília
Dr. Gabriel Arruda Burani – Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales
Dr. Januario Neto Pereira Sarmento – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
Dr. Tiago Piñeiro Martins – Secretaria Municipal de Educação de Salvador
Dra. Lucimara Cabreira Benitez – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Dr. Abner Alexandre Nogueira – Universidade Federal de Alfenas
Me. Afonso Henrique Souza de Assis – Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo
Me. Elizabete Nascimento Aguiar – Universidade de Passo Fundo
Me. Swelen Freitas Gabarron – Universidade Tuiuti do Paraná
Me. José Neto de Oliveira Felippe – Faculdade de Caldas Novas
Me. Sueli Cristina Merotto Pereira – Secretaria Municipal de Educação – Prefeitura de Marataízes
Me. Guilherme de Souza Marques – Universidade Federal do Rio de Janeiro

KARLA LÔBO FAGUNDES

DIREITO INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO: TEMAS CONTEMPORÂNEOS, JURISPRUDÊNCIA E DESAFIOS DO SÉCULO XXI

1ª Edição

Editora Manual
2026

Copyright © da autora. Todos os direitos reservados.

Esta obra é publicada em acesso aberto. O conteúdo dos capítulos, os dados apresentados, bem como a revisão ortográfica e gramatical são de responsabilidade da autora, detentora de todos os Direitos Autorais, que permite o download e o compartilhamento, com a devida atribuição de crédito, mas sem que seja possível alterar a obra, de nenhuma forma, ou utilizá-la para fins comerciais.

Catalogação na publicação
Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

F156d

Fagundes, Karla Lôbo

Direito internacional em transformação: temas contemporâneos, jurisprudência e desafios do século XXI / Karla Lôbo Fagundes. – Cariacica/ES: Manual, 2026.

Livro em PDF

ISBN 978-65-83121-37-0

1. Direito internacional. 2. Jurisprudência internacional. 3. Direito internacional contemporâneo. I. Fagundes, Karla Lôbo. II. Título.

CDD 341

Índice para catálogo sistemático

I. Direito internacional

Obra publicada em Outubro de 2026.

© 2026. Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida, armazenada ou transmitida por qualquer meio sem observância da legislação aplicável e dos direitos autorais, ressalvadas as hipóteses legalmente permitidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **6**
PARTE I — FUNDAMENTOS DA ORDEM INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO **12**
CAPÍTULO 1 — A ordem internacional em transformação: soberania, institucionalização e coerência do sistema jurídico internacional 13
CAPÍTULO 2 — Sujeitos, titulares de direitos e novos centros de autoridade no Direito Internacional 26
REFERÊNCIAS DA PARTE I **39**
PARTE II — CONFLITOS ARMADOS, JUSTIÇA E RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL **41**
CAPÍTULO 3 — Conflitos contemporâneos, Direito Internacional Humanitário e os limites da responsabilização 42
CAPÍTULO 4 — A efetividade da justiça internacional: jurisdição, cooperação e cumprimento 57
REFERÊNCIAS DA PARTE II **69**
PARTE III — TECNOLOGIA, PODER E NOVAS FRONTEIRAS DA REGULAÇÃO INTERNACIONAL **72**
CAPÍTULO 5 — Inteligência artificial, direitos humanos e responsabilidade internacional: entre inovação, risco e governança global 73
CAPÍTULO 6 — Cibercrime, soberania digital e cooperação internacional: jurisdição, prova eletrônica e proteção de direitos 90
REFERÊNCIAS DA PARTE III **106**
PARTE IV — CLIMA, MOBILIDADE HUMANA E GOVERNANÇA DOS RISCOS GLOBAIS **109**
CAPÍTULO 7 — Mudanças climáticas e responsabilidade internacional dos Estados: prevenção, direitos humanos e reparação 110
CAPÍTULO 8 — Migração, refúgio e deslocamentos climáticos: proteção internacional, lacunas normativas e respostas regionais 126
CAPÍTULO 9 — Oceanos, biodiversidade e o novo Direito Internacional ambiental: o Acordo BBNJ e a governança das áreas além da jurisdição nacional 141
CAPÍTULO 10 — Pandemias e a transformação da governança internacional da saúde: equidade, cooperação e soberania sanitária 156
REFERÊNCIAS DA PARTE IV **168**
PARTE V — O FUTURO DO DIREITO INTERNACIONAL: CRISE, REFORMA E RECONSTRUÇÃO **172**
CAPÍTULO 11 — A crise do multilateralismo e da efetividade das normas internacionais: representatividade, bloqueios e reforma institucional 173
CAPÍTULO 12 — Direito Internacional no século XXI: entre crise, adaptação e reconstrução 187
CONSIDERAÇÕES FINAIS **202**
REFERÊNCIAS DA PARTE V **208**
SOBRE A AUTORA **210**

APRESENTAÇÃO

O Direito Internacional do século XXI não pode ser compreendido adequadamente a partir de uma imagem estática da ordem internacional. A disciplina permanece assentada em categorias clássicas — Estado, soberania, tratado, costume, responsabilidade internacional, jurisdição e solução pacífica de controvérsias —, mas essas categorias passaram a operar em um ambiente institucional, tecnológico, econômico e social muito mais complexo do que aquele em que foram originalmente consolidadas. A intensificação da interdependência global, a multiplicação de organizações internacionais, a expansão dos sistemas de proteção de direitos humanos, a consolidação da responsabilidade penal internacional do indivíduo, a emergência climática, a digitalização das relações sociais e econômicas e a ocorrência de crises sanitárias de alcance transnacional modificaram não apenas a agenda do Direito Internacional, mas também a forma como suas normas são produzidas, interpretadas, aplicadas e contestadas. Por isso, falar em transformação não significa afirmar que o sistema anterior desapareceu; significa reconhecer que seus institutos tradicionais passaram a ser submetidos a pressões novas, algumas delas capazes de revelar limites que antes permaneciam menos visíveis (CRAWFORD, 2019; SHAW, 2021).

Essa transformação deve ser analisada com cautela porque o Direito Internacional se desenvolve em uma sociedade marcada, simultaneamente, por juridicidade e por profundas assimetrias de poder. A igualdade soberana dos Estados constitui princípio estruturante da Carta das Nações Unidas, adotada em São Francisco em 26 de junho de 1945 e em vigor desde 24 de outubro daquele ano. O artigo 2, parágrafo 1, estabelece que a Organização das Nações Unidas (ONU) se fundamenta na igualdade soberana de seus membros, ao passo que os parágrafos seguintes consagram deveres de boa-fé, solução pacífica de controvérsias e abstenção da ameaça ou do uso da força incompatível com os propósitos da organização (UNITED NATIONS, 1945). Essa igualdade jurídica, contudo, não elimina diferenças econômicas, militares, tecnológicas e políticas entre os Estados. O funcionamento do sistema internacional exige, portanto, uma leitura que não confunda igualdade normativa com igualdade material e que também não reduza o Direito Internacional a mera projeção da força. A permanência dessa tensão explica por que a disciplina precisa ser examinada tanto por suas normas quanto pelas condições concretas de sua efetividade (KOSKENNIEMI, 1990).

No Brasil, essa inserção na ordem jurídica internacional encontra fundamento direto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, doravante denominada Constituição Federal de 1988. O artigo 4º estabelece, entre os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (BRASIL, 1988). A Constituição Federal de 1988 também distribui competências relacionadas à celebração de tratados: o artigo 84, inciso VIII, atribui ao Presidente da República a competência para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, enquanto o artigo 49, inciso I, reserva ao Congresso Nacional competência exclusiva para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Trata-se de um dado importante para esta obra, porque evidencia que o Direito Internacional não é realidade externa e abstrata em relação ao ordenamento brasileiro; ele se articula com a própria arquitetura constitucional do Estado brasileiro (BRASIL, 1988).

A centralidade dos tratados nessa arquitetura jurídica também exige precisão conceitual. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969 e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, reconhece no artigo 26 a regra pacta sunt servanda, segundo a qual todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé. O artigo 27, por sua vez, impede que uma parte invoque disposições de seu direito interno como justificativa para o descumprimento de um tratado, ressalvadas as hipóteses juridicamente delimitadas pela própria Convenção. Esses dispositivos demonstram que a soberania contemporânea não se confunde com liberdade ilimitada para assumir obrigações e posteriormente descartá-las. O consentimento estatal permanece essencial à formação de grande parte das obrigações convencionais, mas, uma vez validamente constituído o vínculo jurídico internacional, sua execução passa a ser disciplinada por regras de boa-fé, estabilidade e responsabilidade (BRASIL, 2009; CRAWFORD, 2019).

Ao lado dessa continuidade estrutural, observa-se uma expansão temática e institucional sem precedentes. A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) identificou esse movimento ao estudar, entre 2002 e 2006, a fragmentação do Direito Internacional decorrente de sua diversificação e expansão. O relatório final do grupo de estudos, coordenado por Martti Koskenniemi, não tratou a especialização normativa como

simples defeito do sistema. O problema examinado foi mais sofisticado: quanto mais regimes especializados surgem — direitos humanos, comércio, meio ambiente, Direito do Mar, Direito Humanitário, Direito Penal Internacional, saúde global, entre outros —, maior é a necessidade de lidar com relações entre normas gerais e especiais, tratados sucessivos, regimes potencialmente sobrepostos e princípios de integração sistêmica. A especialização aumenta a capacidade regulatória do Direito Internacional, mas também exige mecanismos interpretativos que preservem algum grau de coerência no conjunto da ordem jurídica (UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2006).

As mudanças climáticas oferecem um exemplo particularmente expressivo dessa transformação. Em 23 de julho de 2025, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), principal órgão judicial da Organização das Nações Unidas, proferiu parecer consultivo sobre as obrigações dos Estados em matéria de mudança do clima. A relevância jurídica do parecer ultrapassa o Direito Ambiental Internacional em sentido estrito, pois a Corte examinou um conjunto amplo de fontes e regimes aplicáveis e relacionou o problema climático a obrigações de prevenção, cooperação, proteção ambiental e direitos humanos. Esse desenvolvimento mostra que alguns dos problemas mais relevantes da atualidade não respeitam as fronteiras acadêmicas entre ramos especializados: a alteração do clima repercute sobre vida, saúde, água, alimentação, território, deslocamentos, povos indígenas, pequenos Estados insulares e gerações futuras, exigindo interpretação coordenada de diferentes conjuntos normativos (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

O Direito do Mar confirma a mesma tendência. O Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional, adotado em 19 de junho de 2023 no âmbito das Nações Unidas e conhecido internacionalmente pela sigla BBNJ, derivada da expressão inglesa Biodiversity Beyond National Jurisdiction, entrou em vigor em 17 de janeiro de 2026. O instrumento tornou-se o terceiro acordo de implementação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e disciplina temas que durante décadas estiveram sujeitos a importantes lacunas de governança, entre eles recursos genéticos marinhos e repartição de benefícios, instrumentos de manejo baseados em áreas, avaliações de impacto ambiental, capacitação e transferência de tecnologia marinha (UNITED NATIONS, 2023). A entrada em vigor do acordo ilustra como novos problemas globais conduzem à criação de instituições e procedimentos destinados a regular bens e espaços que não podem ser adequadamente protegidos por decisões unilaterais de um único Estado.

No campo sanitário, a pandemia de COVID-19 evidenciou a interdependência entre capacidade doméstica de resposta e cooperação internacional. Em 20 de maio de 2025, a Septuagésima Oitava Assembleia Mundial da Saúde adotou o Acordo da Organização Mundial da Saúde sobre Pandemias, com o objetivo de fortalecer prevenção, preparação e resposta a futuras emergências pandêmicas. Em setembro de 2026, o processo jurídico ainda não estava concluído: os Estados membros da Organização Mundial da Saúde (OMS) continuavam negociando o anexo relativo ao sistema de acesso a patógenos e repartição de benefícios, etapa relevante para que o instrumento avance em direção à abertura para assinatura e ratificação. Essa situação é importante porque impede leituras apressadas. A adoção política e jurídica de um texto multilateral não se confunde automaticamente com sua entrada em vigor, e o Direito Internacional exige atenção à sequência formal de negociação, adoção, assinatura, ratificação ou adesão e eficácia internacional (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2025; 2026).

A transformação também se manifesta no ambiente digital. A Convenção das Nações Unidas contra o Cibercrime, cujo título completo é Convenção das Nações Unidas contra o Cibercrime: Fortalecimento da Cooperação Internacional para o Combate a Certos Crimes Cometidos por Meio de Sistemas de Tecnologia da Informação e Comunicação e para o Compartilhamento de Provas em Forma Eletrônica de Crimes Graves, foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 24 de dezembro de 2024. Em 27 de setembro de 2026, o instrumento ainda não havia entrado em vigor: possuía 95 signatários e três Partes, e seu artigo 65 condiciona a entrada em vigor ao depósito do quadragésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. O Brasil assinou a Convenção em 25 de outubro de 2025, mas a assinatura, por si só, não equivale à conclusão do processo de incorporação ou à condição de Estado Parte. O exemplo reforça a necessidade de precisão terminológica sempre que se examinam tratados recentes (UNITED NATIONS, 2024; UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, 2026).

No campo da inteligência artificial, a Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, aberta à assinatura em Vilnius em 5 de setembro de 2024, representa outra tentativa de construir parâmetros jurídicos internacionais para tecnologias cujo desenvolvimento é mais rápido que os ciclos ordinários de negociação normativa. O tratado foi concebido a partir de uma abordagem baseada em riscos e procura assegurar que atividades desenvolvidas durante o ciclo de vida de sistemas de inteligência artificial sejam compatíveis com direitos humanos, democracia e Estado de Direito. Em setembro de 2026, entretanto, a Convenção ainda não

havia preenchido o requisito de ratificações necessário para sua entrada em vigor. A distinção entre inovação normativa e efetividade jurídica é, novamente, fundamental: o surgimento de um instrumento internacional é relevante, mas não dispensa a análise de seu status, de sua adesão estatal e de seus mecanismos concretos de implementação (COUNCIL OF EUROPE, 2024; 2026).

Esses exemplos poderiam sugerir que a transformação do Direito Internacional consiste apenas na criação de novos tratados. Essa conclusão seria incompleta. A mudança ocorre igualmente por meio da jurisprudência internacional, da atuação de organizações internacionais, da interpretação evolutiva de normas existentes, do reconhecimento de direitos diretamente atribuídos a indivíduos, da consolidação de obrigações oponíveis à comunidade internacional como um todo e da crescente atenção a normas imperativas de Direito Internacional geral. Também se manifesta na participação de atores privados que influenciam fluxos econômicos, infraestruturas digitais, cadeias globais de fornecimento e processos de produção de padrões técnicos. Em outras palavras, o sistema não se transforma somente porque novas regras são escritas; ele se transforma porque novas relações jurídicas são construídas e porque antigos conceitos passam a ser aplicados a situações que seus formuladores dificilmente poderiam ter antecipado.

A presente obra parte dessa constatação e adota como problema central a seguinte questão: de que modo a ordem jurídica internacional está respondendo às novas formas de interdependência, risco, poder e vulnerabilidade do século XXI sem abandonar os fundamentos que lhe conferem juridicidade? A pergunta impede duas simplificações frequentes. A primeira é a narrativa de que o Direito Internacional teria se tornado irrelevante porque violações continuam ocorrendo; a segunda é a visão oposta, segundo a qual a multiplicação de tratados e tribunais seria suficiente para demonstrar eficácia plena. Entre esses extremos existe uma realidade mais exigente, na qual normas internacionais estruturam comportamentos, legitimam reivindicações, impõem custos jurídicos e políticos e organizam procedimentos de responsabilização, mas dependem de instituições, cooperação, capacidade estatal, mecanismos de implementação e correlações concretas de poder. É nesse espaço de tensão que a transformação precisa ser estudada (KOSKENNIEMI, 1990; CASELLA, 2017).

Por essa razão, os capítulos foram concebidos para articular teoria, fontes normativas, jurisprudência e problemas contemporâneos. O objetivo não é produzir um inventário de temas em voga, mas demonstrar a existência de conexões estruturais entre eles. Soberania, personalidade jurídica internacional, direitos humanos, organizações

internacionais, responsabilidade, conflitos armados, tecnologia, meio ambiente, migrações, oceanos e saúde global serão examinados como partes de um mesmo processo de reconfiguração do sistema. O percurso parte das categorias fundamentais da ordem internacional, passa pela pluralização de sujeitos e centros de autoridade e alcança os domínios em que a inadequação de respostas exclusivamente nacionais se tornou mais evidente. Essa escolha permite compreender o Direito Internacional contemporâneo sem desconsiderar sua história, mas também sem transformá-la em obstáculo para reconhecer mudanças normativas que já estão em curso.

PARTE I

FUNDAMENTOS DA ORDEM INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO

CAPÍTULO 1

A ORDEM INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO: SOBERANIA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E COERÊNCIA DO SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL

A transformação da ordem internacional não começou com a inteligência artificial, com a emergência climática ou com a expansão recente dos litígios internacionais. Ela resulta de um processo histórico mais longo, no qual a sociedade internacional passou de uma estrutura predominantemente centrada na coexistência entre Estados para um sistema progressivamente institucionalizado, densamente regulado e atravessado por regimes especializados. O Estado continua sendo sujeito originário e elemento central do Direito Internacional, mas já não atua em um espaço jurídico reduzido a relações bilaterais, guerra, paz e diplomacia. Organizações internacionais elaboram padrões e administram regimes; tribunais internacionais interpretam obrigações e produzem jurisprudência com repercussões sistêmicas; indivíduos podem ser titulares de direitos internacionais e, em determinadas condições, destinatários diretos de responsabilidade penal; empresas transnacionais operam em cadeias econômicas que atravessam múltiplas jurisdições; e problemas ambientais, sanitários e digitais exigem níveis de cooperação incompatíveis com uma compreensão isolacionista da soberania. A dificuldade teórica está em explicar essa ampliação sem declarar prematuramente o desaparecimento do modelo interestatal que ainda estrutura grande parte do sistema (CRAWFORD, 2019; SHAW, 2021).

Paulo Borba Casella chama atenção para a necessidade de compreender os fundamentos do Direito Internacional contemporâneo em conexão com a experiência histórica e com as mudanças do presente. A disciplina não se renova pela simples substituição de um modelo por outro; ela acumula camadas normativas, institucionais e conceituais que coexistem e, por vezes, entram em tensão. A Carta das Nações Unidas é talvez o exemplo mais evidente dessa combinação entre continuidade e ruptura. O documento preserva a centralidade dos Estados e a igualdade soberana de seus membros, mas simultaneamente institucionaliza um sistema permanente de cooperação, segurança coletiva, promoção de direitos humanos e solução pacífica de controvérsias. A partir de 1945, a institucionalização multilateral ganhou dimensão que alterou a própria produção do Direito Internacional, tornando organizações internacionais participantes relevantes de

processos de negociação, monitoramento, interpretação e desenvolvimento normativo (CASELLA, 2006; ALVAREZ, 2006).

A partir dessa perspectiva, a expressão 'ordem internacional em transformação' não deve ser tratada como fórmula retórica. Ela pode ser juridicamente demonstrada por pelo menos três movimentos interligados. O primeiro é a reconfiguração da soberania, que permanece fundamento da autonomia estatal, mas convive com obrigações assumidas internacionalmente e com limites decorrentes de normas de Direito Internacional geral. O segundo é a institucionalização e a especialização crescente, responsáveis pela criação de regimes jurídicos capazes de responder a matérias complexas, mas também pela possibilidade de sobreposições e conflitos normativos. O terceiro é a passagem gradual de uma ordem exclusivamente orientada à reciprocidade entre Estados para outra em que determinados interesses são reconhecidos como pertencentes à comunidade internacional em seu conjunto, fenômeno visível nas obrigações erga omnes e nas normas imperativas de Direito Internacional geral, conhecidas pela expressão latina jus cogens. Esses três movimentos estruturam a análise deste capítulo e permitem compreender por que os desafios atuais não representam um rompimento absoluto com o passado, mas uma mudança nas condições de funcionamento das categorias tradicionais.

1.1 Soberania, consentimento e limites jurídicos na ordem internacional contemporânea

A soberania ocupa posição central no vocabulário do Direito Internacional porque permite identificar a independência jurídica do Estado e sua capacidade de exercer competências sobre território, população e relações exteriores. Entretanto, soberania não deve ser confundida com ausência de Direito. A própria ideia de uma sociedade internacional composta por Estados soberanos pressupõe regras que reconheçam, delimitem e coordenem esferas de competência. A Carta das Nações Unidas expressa essa lógica ao combinar igualdade soberana com deveres jurídicos específicos. O artigo 2, parágrafo 1, afirma a igualdade soberana dos membros; o parágrafo 2 determina o cumprimento de boa-fé das obrigações assumidas nos termos da Carta; o parágrafo 3 exige solução pacífica das controvérsias; e o parágrafo 4 impõe a abstenção da ameaça ou do uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de modo incompatível com os propósitos das Nações Unidas. Assim, a soberania não aparece no texto fundador da ordem pós-1945 como licença para agir sem limites, mas como status jurídico inserido em uma estrutura de direitos e deveres (UNITED NATIONS, 1945).

Essa compreensão é reforçada pelo Direito dos Tratados. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 7.030/2009, consagra o princípio pacta sunt servanda no artigo 26 e estabelece que todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido de boa-fé. O artigo 27 complementa essa regra ao impedir que uma parte invoque seu direito interno como justificativa para não cumprir um tratado. A articulação desses dispositivos demonstra que o consentimento estatal é fonte de obrigação, e não mecanismo de descompromisso permanente. Um Estado pode decidir se participará ou não de muitas convenções multilaterais; contudo, uma vez concluído o processo de manifestação válida de consentimento em obrigar-se e uma vez o tratado em vigor para aquele Estado, a relação jurídica passa a ser disciplinada pelo Direito Internacional. A soberania é exercida na celebração do compromisso e continua presente durante sua execução, mas não autoriza que a obrigação seja tratada como politicamente conveniente apenas quando seus efeitos forem favoráveis (BRASIL, 2009).

A Constituição Federal de 1988 torna essa relação particularmente visível no caso brasileiro. Ao mesmo tempo em que afirma a independência nacional como primeiro princípio das relações internacionais da República Federativa do Brasil, o artigo 4º também consagra a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Não existe contradição necessária entre independência e cooperação. A opção constitucional brasileira demonstra que a autonomia do Estado pode ser juridicamente concebida junto com deveres e finalidades voltados à convivência internacional. O próprio processo de celebração de tratados reflete essa combinação, porque envolve atribuições do Poder Executivo e do Congresso Nacional, conforme os artigos 84, inciso VIII, e 49, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Essa arquitetura impede tanto a leitura de que compromissos internacionais seriam estranhos à ordem constitucional quanto a ideia de que o Executivo poderia produzir obrigações internacionais relevantes sem qualquer articulação com as competências constitucionais internas (BRASIL, 1988).

No campo dos direitos humanos, a conexão entre Direito Internacional e ordem constitucional torna-se ainda mais evidente. O artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988 estabelece que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja parte. A Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 5º e previu que tratados e

convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros serão equivalentes às emendas constitucionais. Independentemente das discussões jurisprudenciais sobre a hierarquia de outros tratados de direitos humanos, esses dispositivos revelam uma abertura constitucional expressa à normatividade internacional e demonstram que a soberania brasileira é exercida dentro de uma moldura constitucional que reconhece a relevância de compromissos internacionais de proteção da pessoa humana (BRASIL, 1988; BRASIL, 2004).

A soberania contemporânea também precisa ser examinada diante de obrigações que não dependem exclusivamente de um vínculo convencional bilateral. O Direito Internacional costumeiro, os princípios gerais do Direito e as normas imperativas de Direito Internacional geral integram a estrutura normativa internacional e podem produzir efeitos independentemente da existência de um tratado específico entre todos os Estados envolvidos. A própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados reconhece, no artigo 53, a categoria das normas imperativas de Direito Internacional geral, definidas como normas aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional dos Estados como um todo como normas das quais nenhuma derrogação é permitida e que somente podem ser modificadas por norma posterior de Direito Internacional geral de mesma natureza. Esse dispositivo rompe com qualquer compreensão puramente voluntarista segundo a qual todo conteúdo normativo internacional poderia ser afastado por acordo entre Estados. Existem limites qualitativos à autonomia convencional (BRASIL, 2009; UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2022).

O desenvolvimento recente da Comissão de Direito Internacional reforça essa leitura. Em 2022, a Comissão concluiu o projeto de conclusões sobre identificação e consequências jurídicas das normas imperativas de Direito Internacional geral. O texto afirma que as normas de jus cogens são hierarquicamente superiores a outras normas do Direito Internacional e estabelece consequências para tratados, costumes, atos unilaterais e decisões de organizações internacionais que entrem em conflito com elas. A Comissão também relacionou normas imperativas a obrigações devidas à comunidade internacional como um todo e incluiu, em anexo não exaustivo, exemplos de normas que já haviam sido tratadas como peremptórias em seus trabalhos. Embora as conclusões da Comissão não constituam tratado autônomo, sua relevância decorre da função técnica do órgão na codificação e no desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e do diálogo que

mantém com prática estatal, jurisprudência e doutrina (UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2022).

O reconhecimento de limites normativos superiores não elimina a soberania; ele redefine a maneira pela qual a soberania é juridicamente exercida. Em uma ordem fundada exclusivamente na vontade contingente de cada Estado, qualquer obrigação poderia ser afastada por decisão unilateral ou acordo posterior. O Direito Internacional contemporâneo, ao contrário, contém mecanismos que preservam estabilidade normativa e protegem determinados valores contra derrogações incompatíveis com a própria estrutura da comunidade internacional. Essa mudança é especialmente importante quando se analisa proibição de agressão, genocídio, escravidão, tortura, crimes contra a humanidade e direito de autodeterminação, matérias frequentemente associadas a obrigações que transcendem interesses bilaterais imediatos. O ponto não é afirmar que a efetividade dessas normas seja automática, mas reconhecer que o sistema jurídico passou a formular categorias destinadas a distinguir obrigações comuns de normas cuja violação possui significado mais amplo para a ordem internacional.

Essa reconfiguração torna inadequada a oposição simplista entre soberania e Direito Internacional. Quando um Estado celebra tratado, integra organização internacional, aceita mecanismo de solução de controvérsias ou participa da formação de costume, ele não necessariamente perde soberania; ele exerce soberania em uma ordem jurídica cooperativa. O problema jurídico relevante desloca-se, então, para perguntas mais concretas: quais competências foram transferidas ou coordenadas, quais limites permanecem, quais obrigações são vinculantes, quais mecanismos existem para seu controle e quais consequências decorrem do inadimplemento. Essa abordagem evita tanto o discurso de soberania absoluta quanto a ideia igualmente imprecisa de um governo mundial capaz de substituir Estados em suas funções centrais. A realidade é uma distribuição complexa de autoridade, na qual o Estado permanece indispensável, mas já não monopoliza todos os processos relevantes de produção e aplicação do Direito Internacional (ALVAREZ, 2006; CRAWFORD, 2019).

A tensão entre autonomia e obrigação aparece de forma particularmente clara quando problemas internos produzem consequências transfronteiriças. Poluição atmosférica, emissões de gases de efeito estufa, contaminação de cursos d'água, ciberataques, fluxos financeiros ilícitos e epidemias não podem ser contidos apenas por fronteiras territoriais. Nesses casos, o princípio da territorialidade continua relevante, mas não oferece resposta suficiente. A cooperação deixa de ser simples escolha diplomática e passa, em determinados

regimes, a assumir densidade jurídica. O parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça sobre mudança do clima, de 23 de julho de 2025, é emblemático porque examina deveres internacionais em um contexto no qual atividades realizadas sob jurisdição de um Estado podem contribuir para danos que atingem outros Estados, populações e espaços globais. O caso demonstra que soberania territorial e responsabilidade por efeitos transfronteiriços precisam ser lidas em conjunto, e não como categorias isoladas (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

1.2 Institucionalização, especialização e fragmentação do Direito Internacional

Se a soberania foi reconfigurada por uma rede mais densa de obrigações, a produção normativa internacional também se tornou mais institucionalizada. Durante séculos, a imagem predominante do Direito Internacional esteve associada à formação de costumes e à celebração de tratados entre Estados. Esses mecanismos continuam essenciais, mas a criação das Nações Unidas e a proliferação de organizações internacionais modificaram a infraestrutura por meio da qual normas são negociadas, administradas e aplicadas. José E. Alvarez demonstra que organizações internacionais não podem ser compreendidas apenas como fóruns neutros em que Estados se reúnem. Muitas delas participam ativamente da produção de padrões, do desenvolvimento de tratados, da interpretação de mandatos institucionais e da construção de procedimentos de monitoramento, gerando efeitos que ultrapassam o direito interno da própria organização (ALVAREZ, 2006).

A Organização das Nações Unidas constitui o exemplo mais amplo, mas não é único. A Organização Internacional do Trabalho adota convenções e recomendações; a Organização Mundial da Saúde elabora regulamentos, orientações e acordos internacionais; a Organização da Aviação Civil Internacional produz padrões técnicos de alcance global; a Organização Marítima Internacional estabelece regimes de segurança e prevenção da poluição; e instituições financeiras internacionais influenciam políticas domésticas por meio de condicionalidades, padrões e programas de financiamento. Nem todos esses atos possuem a mesma natureza jurídica ou o mesmo grau de obrigatoriedade. Justamente por isso, o estudo contemporâneo do Direito Internacional precisa distinguir tratados, resoluções vinculantes quando houver base jurídica para tanto, recomendações, padrões técnicos, atos institucionais e instrumentos de soft law. A expansão normativa não autoriza tratar toda manifestação internacional como fonte jurídica equivalente, mas também não permite ignorar atos que, mesmo sem força convencional clássica, orientam condutas e estruturam expectativas.

Essa pluralização conduz ao problema da fragmentação. A Comissão de Direito Internacional examinou o tema entre 2002 e 2006 sob a denominação 'Fragmentação do Direito Internacional: dificuldades decorrentes da diversificação e expansão do Direito Internacional'. O relatório final reconheceu que a especialização é consequência natural do desenvolvimento de uma sociedade internacional complexa. Regimes jurídicos específicos surgem porque determinadas matérias exigem conhecimento, instituições e técnicas regulatórias próprias. O Direito do Comércio Internacional opera com problemas diferentes daqueles do Direito Internacional dos Direitos Humanos; o Direito do Mar possui categorias particulares para zonas marítimas; o Direito Internacional Humanitário contém regras específicas para conflitos armados; e o Direito Ambiental Internacional trabalha com prevenção, precaução, cooperação científica e proteção de bens globais. A dificuldade surge quando essas especializações interagem em um mesmo caso ou quando normas de regimes distintos parecem apontar para soluções diferentes (UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2006).

O Direito dos Tratados fornece instrumentos importantes para enfrentar essas situações. O artigo 31, parágrafo 3, alínea 'c', da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados determina que, juntamente com o contexto, sejam levadas em consideração, na interpretação, quaisquer regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre as partes. A chamada integração sistêmica permite que uma norma convencional seja interpretada dentro do ambiente jurídico mais amplo em que está inserida, reduzindo o risco de que cada regime especializado funcione como sistema completamente isolado. O relatório da Comissão de Direito Internacional sobre fragmentação atribuiu relevância especial a essa técnica justamente porque ela oferece uma via para articular especialização e coerência. Em vez de negar a diversidade normativa, procura-se interpretar cada regime em diálogo com o conjunto do Direito Internacional quando juridicamente pertinente (UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2006; BRASIL, 2009).

A mudança climática demonstra por que essa integração se tornou indispensável. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris formam núcleo específico do regime climático, mas os efeitos da alteração do clima alcançam direitos humanos, Direito do Mar, responsabilidade internacional, proteção de povos indígenas, segurança alimentar, saúde e deslocamentos populacionais. No parecer consultivo de 2025, a Corte Internacional de Justiça examinou obrigações climáticas dentro de uma moldura jurídica ampla e reconheceu a pertinência de diferentes fontes e regimes internacionais. O mérito metodológico dessa abordagem está em demonstrar que o

fenômeno físico não se ajusta às divisões disciplinares criadas para organizar o estudo do Direito. Um mesmo fato pode acionar simultaneamente obrigações ambientais, processuais, territoriais e de direitos humanos, e a resposta jurídica precisa considerar essa sobreposição (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

O Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional oferece outro exemplo de desenvolvimento institucional destinado a preencher lacunas produzidas por problemas transversais. Embora a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, tenha estruturado o regime jurídico dos oceanos, o avanço científico e tecnológico ampliou o interesse por recursos genéticos marinhos e evidenciou a necessidade de mecanismos mais específicos para conservação da biodiversidade em áreas que não estão submetidas à soberania de um único Estado. O acordo BBNJ, em vigor desde 17 de janeiro de 2026, cria obrigações e instituições relacionadas a repartição de benefícios, áreas marinhas protegidas, avaliações de impacto ambiental, capacitação e transferência de tecnologia. Seu surgimento mostra que a transformação do Direito Internacional frequentemente ocorre por camadas: um tratado estruturante permanece em vigor, enquanto instrumentos posteriores desenvolvem e adaptam suas regras diante de novas necessidades (UNITED NATIONS, 2023).

A institucionalização também modifica a relação entre ciência e decisão jurídica. Em temas como clima, biodiversidade, saúde pública e inteligência artificial, a definição de riscos e de medidas adequadas depende de conhecimento técnico altamente especializado. Isso não significa que decisões jurídicas possam ser terceirizadas integralmente a especialistas, mas indica que processos normativos internacionais passaram a incorporar painéis científicos, comitês técnicos, mecanismos de revisão e produção contínua de dados. A governança climática, por exemplo, utiliza avaliações científicas produzidas por estruturas internacionais especializadas; regimes sanitários dependem de vigilância epidemiológica e compartilhamento de informações; instrumentos ambientais exigem avaliações de impacto; e a regulação de sistemas de inteligência artificial demanda critérios técnicos sobre riscos, transparência e segurança. A autoridade jurídica, portanto, passa a dialogar de forma mais intensa com conhecimento científico e tecnológico, criando novos desafios de legitimidade, participação e controle.

Essa expansão institucional não deve ser confundida com centralização completa. O Direito Internacional continua marcado por múltiplos centros de produção normativa e por diferentes graus de consentimento estatal. Não existe legislador mundial único com competência geral semelhante à de um parlamento nacional. Mesmo o Conselho de

Segurança das Nações Unidas, que possui poderes vinculantes específicos em matéria de manutenção da paz e da segurança internacionais, atua dentro de competências definidas pela Carta das Nações Unidas e em ambiente político fortemente influenciado pela estrutura de membros permanentes com poder de veto. A multiplicação de instituições pode aumentar capacidade de resposta, mas também pode gerar desigualdade de representação, sobreposição de mandatos e conflitos de autoridade. Por isso, a análise jurídica precisa examinar não apenas o conteúdo de uma norma, mas também quem a produziu, com base em qual competência, por qual procedimento e com quais mecanismos de revisão e responsabilidade.

O problema da legitimidade torna-se particularmente importante em instrumentos de soft law. Diretrizes, princípios, códigos de conduta e padrões internacionais podem não constituir tratados nem costumes, mas influenciam políticas públicas, decisões empresariais, financiamento, certificações e práticas administrativas. Em determinadas áreas, a velocidade da inovação tecnológica torna esses instrumentos atraentes porque podem ser atualizados mais rapidamente do que tratados multilaterais. Contudo, flexibilidade não elimina a necessidade de transparência e controle. Quando padrões produzidos por organismos internacionais ou entidades técnicas condicionam acesso a mercados, crédito ou infraestrutura, seus efeitos podem ser relevantes mesmo sem forma jurídica convencional. O Direito Internacional contemporâneo precisa, portanto, lidar com a distância entre forma e impacto: alguns atos formalmente não vinculantes possuem grande força prática, enquanto algumas normas juridicamente obrigatórias enfrentam dificuldades de implementação. Essa diferença entre validade, obrigatoriedade e efetividade é essencial para evitar conclusões superficiais sobre o funcionamento da ordem internacional.

A fragmentação e a institucionalização, em conjunto, explicam por que a coerência do Direito Internacional hoje depende menos de uma hierarquia rígida e mais de técnicas de coordenação. Normas imperativas estabelecem limites superiores; a Carta das Nações Unidas possui regra específica de prevalência de obrigações decorrentes da Carta em caso de conflito com outras obrigações convencionais; tratados podem conter cláusulas de compatibilidade; tribunais recorrem a integração sistêmica; e organizações internacionais desenvolvem mecanismos de cooperação interinstitucional. Ainda assim, conflitos interpretativos permanecem possíveis. O desafio contemporâneo não é eliminar toda diversidade, o que seria incompatível com a complexidade da sociedade internacional, mas impedir que especialização se transforme em isolamento e que diferentes regimes produzam respostas inconciliáveis para a mesma realidade jurídica.

1.3 Interesses da comunidade internacional, obrigações erga omnes e normas imperativas

A transformação da ordem internacional também pode ser observada no deslocamento gradual de uma lógica exclusivamente bilateral para o reconhecimento de interesses jurídicos da comunidade internacional em seu conjunto. No modelo clássico de responsabilidade entre Estados, uma violação internacional era frequentemente concebida como relação entre o Estado autor do ilícito e o Estado diretamente lesado. Essa estrutura continua relevante, mas não explica situações em que a obrigação violada protege valor considerado essencial para todos. A jurisprudência da Corte Internacional de Justiça desenvolveu linguagem decisiva nesse campo ao distinguir obrigações devidas a um Estado específico de obrigações devidas à comunidade internacional como um todo. No caso Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, decidido em 5 de fevereiro de 1970, a Corte afirmou a existência de obrigações erga omnes e associou a categoria à importância dos direitos envolvidos, reconhecendo interesse jurídico de todos os Estados em sua proteção (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1970).

As obrigações erga omnes não devem ser confundidas automaticamente com normas de jus cogens, embora exista área relevante de interseção. A expressão erga omnes se refere à direção da obrigação, isto é, ao fato de ela ser devida à comunidade internacional como um todo; jus cogens diz respeito ao caráter imperativo e hierarquicamente superior de determinada norma, da qual não se admite derrogação por acordo contrário. A Comissão de Direito Internacional, em suas conclusões de 2022, afirmou que normas imperativas de Direito Internacional geral geram obrigações devidas à comunidade internacional como um todo, mas a precisão conceitual permanece necessária porque as categorias respondem a perguntas jurídicas diferentes. Confundi-las pode produzir erros na identificação de consequências, legitimidade para invocar responsabilidade e validade de atos jurídicos internacionais (UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2022).

O reconhecimento dessas categorias representa mudança importante na teoria do Direito Internacional porque limita a ideia de que toda obrigação internacional existe apenas para satisfazer interesse recíproco entre partes determinadas. Proibições como agressão, genocídio, escravidão, discriminação racial e tortura são frequentemente discutidas em chave que transcende reciprocidade bilateral. Seu fundamento está relacionado à proteção de valores cuja violação é considerada juridicamente relevante para a comunidade internacional. Isso não significa que todas as consequências práticas estejam definitivamente

resolvidas. Questões sobre competência de tribunais, imunidades, legitimidade processual, reparação e medidas que terceiros Estados podem adotar continuam sendo objeto de debate. Entretanto, a própria possibilidade de formular essas perguntas demonstra que o Direito Internacional desenvolveu uma dimensão comunitária que não se reduz ao intercâmbio de vantagens entre Estados soberanos.

Esse movimento também aparece na responsabilidade internacional dos Estados. Os Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos, adotados pela Comissão de Direito Internacional em 2001 e tomados em consideração pela Assembleia Geral das Nações Unidas, distinguem situações envolvendo obrigações devidas à comunidade internacional como um todo e estabelecem consequências específicas para violações graves de obrigações decorrentes de normas imperativas. Embora os artigos não constituam, por si mesmos, tratado universal em vigor, são amplamente utilizados na prática, na doutrina e na jurisprudência como referência na sistematização do Direito da Responsabilidade Internacional. O desenvolvimento demonstra a passagem de uma concepção estritamente bilateral de responsabilidade para uma arquitetura capaz de reconhecer efeitos mais amplos quando o ilícito atinge interesses fundamentais da ordem internacional (UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001).

A dimensão comunitária não elimina, contudo, os problemas de execução. Uma das características persistentes do Direito Internacional é a distância entre reconhecimento normativo e capacidade institucional de implementação. A Corte Internacional de Justiça depende de bases de jurisdição juridicamente válidas para decidir controvérsias contenciosas; o Conselho de Segurança das Nações Unidas está sujeito à dinâmica política de seus membros, inclusive ao veto dos membros permanentes; sistemas regionais de direitos humanos possuem mecanismos próprios de supervisão; e o Tribunal Penal Internacional atua dentro das condições de jurisdição e admissibilidade estabelecidas pelo Estatuto de Roma. A ausência de autoridade central com competência geral não torna as normas inexistentes, mas influencia a forma de sua execução. Por isso, a efetividade deve ser avaliada com critérios específicos: cumprimento, internalização, mudança de comportamento, produção de precedentes, reputação, sanções, reparações e criação de procedimentos de monitoramento são dimensões diferentes do mesmo problema.

A ordem internacional contemporânea, assim, combina elementos horizontais e verticais sem se tornar plenamente hierárquica. A igualdade soberana preserva estrutura horizontal entre Estados; normas de jus cogens introduzem hierarquia normativa limitada; organizações internacionais exercem competências conferidas por instrumentos

constitutivos; tribunais podem proferir decisões vinculantes dentro de sua jurisdição; e mecanismos de direitos humanos permitem, em determinados sistemas, que indivíduos provoquem órgãos internacionais. Essa arquitetura híbrida explica por que categorias do Direito interno não podem ser transplantadas automaticamente para o plano internacional. Não existe correspondência exata entre parlamento nacional e Assembleia Geral das Nações Unidas, entre governo nacional e Secretariado das Nações Unidas ou entre jurisdição interna universalmente obrigatória e tribunais internacionais. A juridicidade internacional possui desenho próprio, construído historicamente a partir de consentimento, costume, instituições e interesses comuns.

Também por isso a ideia de crise deve ser empregada com precisão. Conflitos armados, descumprimentos de decisões e bloqueios institucionais podem revelar violações graves ou limitações de efetividade, mas não autorizam concluir, sem análise adicional, que o Direito Internacional deixou de existir. Sistemas jurídicos nacionais também convivem com crimes, inadimplementos e disputas sobre interpretação, sem que daí se deduza a inexistência do Direito. No plano internacional, entretanto, a descentralização torna alguns mecanismos de execução mais dependentes da cooperação estatal e da política. A pergunta juridicamente produtiva não é se toda norma é sempre obedecida, mas quais condições aumentam ou reduzem sua observância, quais instituições podem responder à violação e quais efeitos normativos surgem mesmo quando o cumprimento imediato não ocorre. Essa perspectiva permite examinar a efetividade sem idealização e sem cinismo.

A transformação descrita neste capítulo também ajuda a compreender por que temas contemporâneos aparentemente desconectados pertencem ao mesmo debate. A emergência climática questiona os limites territoriais da responsabilidade; a inteligência artificial desafia categorias de atribuição, transparência e controle; o cibercrime exige cooperação transfronteiriça e acesso a provas eletrônicas; a saúde global depende de compartilhamento de informações, recursos e tecnologias; e a proteção da biodiversidade em áreas além da jurisdição nacional exige governança de bens comuns. Em todos esses casos, o Estado permanece ator indispensável, mas soluções exclusivamente estatais e isoladas mostram-se insuficientes. O Direito Internacional responde por meio de tratados, instituições, jurisprudência, padrões técnicos e mecanismos cooperativos, compondo uma ordem mais densa e mais complexa do que aquela tradicionalmente associada à mera coexistência entre soberanias.

O resultado não é uma substituição do Estado por uma estrutura supranacional única, mas uma redistribuição funcional de autoridade. Certas decisões permanecem

eminentemente nacionais; outras são coordenadas em organizações internacionais; algumas controvérsias podem ser submetidas a tribunais; padrões técnicos são produzidos por organismos especializados; e compromissos internacionais influenciam legislação, políticas públicas e decisões judiciais domésticas. Esse mosaico exige rigor conceitual justamente porque a expressão 'governança global' pode ocultar diferenças jurídicas importantes. Nem todo processo de governança produz Direito; nem todo ato internacional é vinculante; nem toda obrigação dispõe do mesmo mecanismo de execução. A transformação precisa ser demonstrada caso a caso, com atenção à fonte, ao sujeito obrigado, ao procedimento de formação, à existência de mecanismos de controle e às consequências da violação.

A compreensão dessa ordem em transformação prepara a análise do capítulo seguinte. Se as formas de produção normativa e os limites da soberania se tornaram mais complexos, também mudou a pergunta sobre quem pode ser titular de direitos, deveres, competências e responsabilidades no plano internacional. A personalidade jurídica internacional deixou de poder ser tratada como categoria binária em que apenas Estados seriam sujeitos e todos os demais participantes seriam objetos passivos. A jurisprudência e a prática institucional mostram graus e funções distintas de personalidade: organizações internacionais possuem competências próprias; indivíduos podem titularizar direitos e responder criminalmente; povos aparecem ligados ao direito de autodeterminação; e empresas transnacionais, embora não se equiparem aos Estados, ocupam posição crescente em regimes de investimento, direitos humanos e cadeias globais de responsabilidade. A pluralização de sujeitos não elimina diferenças entre eles; ao contrário, exige que essas diferenças sejam juridicamente explicadas com maior precisão.

CAPÍTULO 2

SUJEITOS, TITULARES DE DIREITOS E NOVOS CENTROS DE AUTORIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL

A pergunta sobre quem é sujeito do Direito Internacional acompanha a disciplina desde sua formação moderna, mas sua resposta deixou de caber em fórmulas simples. Durante parte significativa da tradição clássica, os Estados foram descritos como sujeitos exclusivos ou, pelo menos, como sujeitos centrais de uma ordem concebida essencialmente para regular relações interestatais. Essa construção possuía coerência histórica: Estados celebravam tratados, mantinham relações diplomáticas, exerciam proteção de nacionais e formulavam reclamações internacionais. No século XX, contudo, a institucionalização internacional e a expansão dos direitos humanos tornaram insuficiente a identificação entre personalidade jurídica internacional e estatalidade. O problema atual não é decidir se existe um único modelo de sujeito, mas determinar quais entidades possuem direitos, deveres ou competências diretamente reconhecidos pelo Direito Internacional, em que extensão e para quais finalidades. A personalidade internacional tornou-se funcional e graduada, e essa constatação é indispensável para evitar a equiparação indevida entre atores que ocupam posições jurídicas muito diferentes (CRAWFORD, 2019; SHAW, 2021).

A Corte Internacional de Justiça forneceu marco decisivo para essa compreensão no parecer consultivo Reparação por Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas, de 11 de abril de 1949. Ao examinar se a Organização das Nações Unidas poderia formular reclamação internacional por danos causados a seus agentes, a Corte concluiu que a ONU possuía personalidade internacional e capacidade necessária ao desempenho de suas funções. O raciocínio foi fundamental porque afastou a ideia de que todos os sujeitos do Direito Internacional precisariam possuir a mesma natureza ou o mesmo conjunto de competências dos Estados. A personalidade da organização decorria de suas funções, de sua estrutura e das competências necessárias à realização dos propósitos previstos na Carta. A partir desse entendimento, consolidou-se uma leitura funcional: diferentes sujeitos podem possuir diferentes capacidades jurídicas internacionais, sem que seja necessário transformá-los em equivalentes do Estado (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1949).

Essa abordagem permite organizar a pluralização contemporânea sem perder precisão. Estados continuam a deter competências que outros sujeitos não possuem em igual

extensão, como território soberano, nacionalidade, capacidade geral para celebrar tratados e participação plena em determinados processos interestatais. Organizações internacionais possuem personalidade derivada de seus instrumentos constitutivos e funções. Indivíduos são titulares diretos de direitos em múltiplos regimes e podem, em condições definidas, ser responsáveis por crimes internacionais. Povos aparecem como titulares do direito de autodeterminação. Empresas privadas podem receber direitos processuais em regimes específicos, como determinados tratados de investimento, e estão cada vez mais sujeitas a padrões internacionais de conduta, embora isso não as transforme automaticamente em sujeitos com capacidade geral. A categoria 'sujeito', portanto, deve ser utilizada com conteúdo jurídico definido e não como rótulo político genérico.

2.1 Do indivíduo protegido pelo Estado ao indivíduo titular de direitos e responsabilidades internacionais

O Estado permanece ponto de partida porque sua personalidade jurídica internacional é originária e geral. Em princípio, o Estado possui capacidade para manter relações diplomáticas, celebrar tratados, formular reclamações internacionais, assumir responsabilidade, participar de organizações e exercer jurisdição nos limites reconhecidos pelo Direito Internacional. A existência do Estado não depende da concessão de personalidade por uma organização internacional específica, embora reconhecimento e participação institucional possam produzir efeitos práticos relevantes. Essa posição explica por que o Direito Internacional continua estruturado amplamente em torno de consentimento estatal, prática dos Estados e tratados. A pluralização de sujeitos não deve ser interpretada como perda automática dessa centralidade, mas como expansão do sistema para acomodar titulares de posições jurídicas antes invisibilizadas ou dependentes quase integralmente da intermediação estatal (CRAWFORD, 2019; SHAW, 2021).

A trajetória da proteção diplomática ilustra bem essa mudança. No modelo clássico, quando um indivíduo sofria dano causado por outro Estado, a pretensão internacional era tradicionalmente formulada pelo Estado de sua nacionalidade. O vínculo de nacionalidade era, portanto, essencial para transformar lesão individual em reclamação interestatal. No caso Nottebohm, julgado em 6 de abril de 1955, a Corte Internacional de Justiça examinou a possibilidade de Liechtenstein exercer proteção diplomática em favor de Friedrich Nottebohm contra a Guatemala e discutiu a oponibilidade internacional da nacionalidade conferida por naturalização. A decisão tornou-se referência — e também objeto de intenso debate doutrinário — por associar a proteção diplomática à existência de vínculo efetivo em

circunstâncias específicas do caso. Independentemente das críticas à generalização do raciocínio, o julgamento representa fase em que a posição do indivíduo no plano internacional permanecia fortemente mediada pelo Estado de nacionalidade (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1955).

A expansão do Direito Internacional dos Direitos Humanos alterou esse quadro. Tratados passaram a reconhecer direitos diretamente atribuídos às pessoas e criaram mecanismos internacionais de supervisão. Em alguns sistemas, indivíduos podem apresentar petições ou comunicações a órgãos internacionais depois de cumpridos requisitos de admissibilidade. Essa possibilidade modifica a estrutura tradicional porque o indivíduo deixa de depender exclusivamente da decisão política de seu Estado de nacionalidade para que determinada violação seja examinada no plano internacional. A titularidade internacional do direito torna-se direta, ainda que o acesso ao mecanismo de proteção seja condicionado pelo tratado aplicável, pela aceitação estatal de procedimentos específicos e por requisitos como esgotamento de recursos internos. A personalidade internacional do indivíduo, portanto, não precisa reproduzir a capacidade geral do Estado para ser juridicamente relevante.

A jurisprudência da Corte Internacional de Justiça também reconheceu direitos individuais em contextos convencionais específicos. No caso LaGrand, julgado em 27 de junho de 2001, envolvendo Alemanha e Estados Unidos da América, a Corte examinou violações da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, concluída em Viena em 24 de abril de 1963, e concluiu que o artigo 36 conferia direitos individuais aos irmãos Karl e Walter LaGrand, nacionais alemães condenados à morte nos Estados Unidos sem que tivessem sido informados, sem demora, sobre seus direitos à comunicação consular. A decisão é significativa porque uma convenção tradicionalmente associada a relações consulares interestatais foi interpretada como fonte de direitos diretamente atribuídos aos indivíduos. A proteção continuou a ser invocada pela Alemanha perante a Corte, mas o conteúdo jurídico reconhecido não se esgotava em direito próprio do Estado alemão (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2001).

A responsabilidade penal internacional representa movimento ainda mais claro de incidência direta sobre pessoas naturais. O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, adotado em 17 de julho de 1998 e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, estabelece no artigo 25 a responsabilidade criminal individual e prevê que o Tribunal Penal Internacional (TPI) possui jurisdição sobre pessoas naturais nos termos do Estatuto. O instrumento rompe, de maneira institucionalizada, com

qualquer ideia de que apenas Estados poderiam ser destinatários de consequências jurídicas internacionais. Genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão, dentro das condições de jurisdição do Tribunal, podem gerar responsabilidade penal pessoal. A pessoa deixa de aparecer apenas como beneficiária de proteção e passa também a ser possível destinatária direta de sanção internacional (BRASIL, 2002; INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998).

A consolidação da responsabilidade individual não elimina a responsabilidade do Estado, porque as duas categorias operam em planos jurídicos diferentes. Uma conduta praticada por agente estatal pode, conforme as circunstâncias, gerar responsabilidade internacional do Estado e, ao mesmo tempo, responsabilidade penal individual do autor ou de superiores responsáveis nos termos aplicáveis. Confundir essas esferas pode produzir equívocos sobre atribuição, prova, elementos subjetivos e consequências. A responsabilidade estatal busca, entre outros efeitos, cessação do ilícito e reparação; a responsabilidade penal internacional exige demonstração dos elementos do crime e das formas de participação individual previstas no Estatuto aplicável. Essa coexistência é exemplo de pluralização normativa: o mesmo conjunto fático pode ser examinado por diferentes regimes sem que um necessariamente substitua o outro.

A individualização de direitos e responsabilidades também contribuiu para a chamada humanização do Direito Internacional. Antônio Augusto Cançado Trindade descreveu esse movimento como processo de emancipação do ser humano da posição de mero objeto de proteção diplomática para condição de sujeito titular de direitos no plano internacional. A formulação possui dimensão teórica relevante, sobretudo no contexto dos sistemas internacionais de direitos humanos. Contudo, ela deve ser manejada com cuidado para não apagar limitações concretas de acesso e jurisdição. Nem toda pessoa pode demandar diretamente perante qualquer tribunal internacional; competências são definidas por tratados específicos e por mecanismos de aceitação. Ainda assim, a existência de petições individuais, medidas provisórias de proteção, reparações internacionais e responsabilidade penal pessoal torna impossível sustentar, no século XXI, que a pessoa humana permaneça completamente alheia à subjetividade internacional (CANÇADO TRINDADE, 2015).

O caso brasileiro ilustra essa abertura. A Constituição Federal de 1988 coloca a prevalência dos direitos humanos entre os princípios das relações internacionais do Brasil e, no artigo 5º, parágrafos 2º e 3º, reconhece relevância específica aos tratados internacionais de direitos humanos. Além disso, o Brasil participa de sistemas internacionais e regionais de

proteção que impõem deveres ao Estado e oferecem mecanismos de supervisão. A existência desses compromissos não significa transferência integral da proteção de direitos para o plano internacional; a responsabilidade primária continua sendo exercida por instituições nacionais. O sistema internacional funciona de forma complementar ou subsidiária em diversos contextos, estabelecendo parâmetros e mecanismos adicionais de controle. Essa interação demonstra como a subjetividade internacional do indivíduo depende tanto de normas internacionais quanto de sua articulação com ordens jurídicas domésticas (BRASIL, 1988).

2.2 Povos, direitos coletivos e a ampliação das posições jurídicas internacionais

Ao lado dos indivíduos, os povos ocupam posição jurídica específica, sobretudo em razão do direito de autodeterminação. A Carta das Nações Unidas já incorporava a autodeterminação dos povos entre seus propósitos. Posteriormente, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais consagraram, em seus respectivos artigos 1º, que todos os povos têm direito à autodeterminação. No Brasil, esses dois instrumentos foram promulgados, respectivamente, pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, e pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, o que permite situar a análise também no marco jurídico interno de incorporação dos compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil (BRASIL, 1992a; BRASIL, 1992b). A relevância jurídica desse princípio foi ampliada no contexto da descolonização e continuou a produzir efeitos em debates sobre ocupação, territórios não autônomos e participação política. Não se trata, porém, de equiparar automaticamente 'povo' a 'Estado' nem de presumir que todo grupo social possua direito irrestrito à secessão. A categoria exige análise cuidadosa do contexto normativo, da prática internacional e da jurisprudência, justamente porque autodeterminação interna, descolonização e pretensões de independência apresentam fundamentos e consequências distintos.

A Corte Internacional de Justiça tratou a autodeterminação como obrigação de relevância ampla em diferentes manifestações jurisprudenciais. A conexão com obrigações erga omnes reforça a ideia de que alguns direitos não pertencem apenas a Estados individualmente considerados. Esse desenvolvimento é particularmente importante para compreender a passagem de um sistema em que o território e a soberania estatal ocupavam praticamente todo o espaço jurídico para outro em que a legitimidade do exercício do poder também é avaliada à luz de direitos coletivos reconhecidos internacionalmente. A autodeterminação não anula integridade territorial em qualquer circunstância, mas impede

que a personalidade do Estado seja utilizada para apagar a existência jurídica de povos em contextos nos quais o Direito Internacional reconhece proteção específica.

A situação de povos indígenas acrescenta outra dimensão ao debate. Em muitos ordenamentos, inclusive no Brasil, comunidades indígenas possuem direitos constitucionais próprios, e o Direito Internacional contemporâneo desenvolveu instrumentos relacionados a identidade, território, consulta e participação. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada no Brasil por atos normativos específicos e atualmente consolidada no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, estabelece obrigações estatais relevantes, entre elas a realização de consultas apropriadas em situações previstas pelo instrumento. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, adotada em 2007, embora possua natureza distinta de tratado, também desempenha papel interpretativo e político importante. Esses instrumentos não convertem povos indígenas em Estados, mas demonstram que a ordem internacional reconhece posições jurídicas coletivas que não se reduzem à soma de direitos individuais.

A pluralização dos titulares de direitos coletivos também se conecta aos problemas ambientais contemporâneos. Povos indígenas e comunidades tradicionais frequentemente dependem de ecossistemas específicos para continuidade cultural, subsistência e reprodução social, de modo que degradação ambiental, mineração, desmatamento e mudanças climáticas podem atingir simultaneamente direitos territoriais, culturais, ambientais e de participação. Essa sobreposição evidencia, novamente, a insuficiência de compartimentos rígidos entre ramos do Direito Internacional. Direitos humanos, proteção ambiental e autodeterminação podem convergir em controvérsias concretas. A consequência metodológica é importante: reconhecer novos sujeitos ou titulares de direitos não significa apenas acrescentar nomes a uma lista; implica identificar quais direitos lhes pertencem, quais deveres recaem sobre os Estados e quais mecanismos existem para participação e reparação.

É justamente nessa dimensão funcional que a categoria de personalidade internacional ganha maior utilidade. Em vez de perguntar abstratamente se determinada entidade 'é ou não é' sujeito, torna-se mais produtivo perguntar se possui capacidade para celebrar acordos, apresentar reclamações, ser destinatária de obrigações, participar de procedimentos, receber reparação ou responder por ilícitos. Essa abordagem evita uma classificação excessivamente rígida. A Organização das Nações Unidas, por exemplo, possui capacidade internacional diferente daquela de uma pessoa física; uma pessoa física, por sua vez, possui direitos e responsabilidades que uma empresa pode não possuir; povos

possuem direitos coletivos sem necessariamente deter capacidade diplomática geral. Personalidade não é sinônimo de soberania nem de igualdade de competências.

A distinção também ajuda a compreender debates contemporâneos sobre gerações futuras e natureza. Documentos internacionais, constituições e decisões judiciais vêm utilizando linguagem de proteção intergeracional e, em alguns ordenamentos, reconhecendo direitos da natureza. No plano internacional universal, entretanto, é necessário evitar afirmar mais do que o Direito positivo permite. Gerações futuras aparecem como interesse juridicamente relevante em instrumentos ambientais e no princípio da equidade intergeracional, mas isso não equivale, automaticamente, à existência de personalidade jurídica internacional idêntica à de Estados, organizações ou indivíduos. O mesmo vale para ecossistemas e natureza. A expansão do vocabulário jurídico pode indicar evolução normativa, mas o rigor exige distinguir titularidade expressa, interesse protegido, princípio interpretativo e personalidade jurídica propriamente dita. Essa cautela será importante nos capítulos ambientais da obra.

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais ajuda a perceber como a titularidade coletiva pode gerar obrigações processuais concretas. No Brasil, a Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, entrou em vigor para o País em 25 de julho de 2003 e atualmente integra a consolidação promovida pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Seu conteúdo exige que os governos desenvolvam ações coordenadas e sistemáticas para proteger direitos desses povos e prevê consulta por procedimentos apropriados sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los diretamente. A consulta não deve ser compreendida como formalidade burocrática desconectada da finalidade do tratado: ela expressa reconhecimento de que decisões estatais potencialmente incidentes sobre territórios, instituições e modos de vida indígenas precisam incorporar participação qualificada dos grupos afetados. Esse exemplo confirma que direitos coletivos internacionais podem produzir deveres estatais específicos sem que seus titulares precisem ser transformados em Estados (BRASIL, 2019).

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de setembro de 2007, ampliou esse vocabulário ao consolidar parâmetros sobre identidade, cultura, terras, recursos, participação e autodeterminação. Por se tratar de declaração da Assembleia Geral, sua natureza jurídica não deve ser confundida com a de um tratado multilateral. Ainda assim, seu valor normativo e interpretativo é relevante, especialmente porque reúne padrões internacionalmente

afirmados para proteção de direitos individuais e coletivos de povos indígenas e influencia debates legislativos, administrativos e judiciais. A diferença de natureza entre a Convenção nº 169 da OIT e a Declaração de 2007 é pedagógica para todo o livro: instrumentos internacionais podem exercer funções jurídicas distintas, e fundamentação rigorosa exige indicar se determinada fonte é tratado, decisão judicial, resolução, declaração, costume, princípio ou instrumento de orientação, em vez de tratar todas como se possuíssem o mesmo grau de obrigatoriedade (UNITED NATIONS, 2007).

A emergência climática adiciona nova pressão a esses direitos coletivos porque alguns grupos enfrentam riscos existenciais relacionados à perda de território, alteração de ecossistemas e deslocamento. Pequenos Estados insulares, povos indígenas e comunidades tradicionais podem sofrer impactos desproporcionais mesmo quando sua contribuição histórica para emissões globais é reduzida. Nessa matéria, a linguagem de vulnerabilidade precisa ser juridicamente conectada a deveres concretos de proteção, participação, prevenção e cooperação, evitando que o argumento permaneça apenas no plano moral. O parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça sobre mudança do clima, de 2025, e a evolução de outros sistemas internacionais mostram que os efeitos climáticos passaram a ser examinados em diálogo com direitos humanos e deveres ambientais. A pluralização de sujeitos, portanto, não é debate abstrato: ela determina quem deve ser ouvido, quais interesses são juridicamente protegidos e como o dano transfronteiriço pode ser formulado perante instituições internacionais (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

2.3 Organizações internacionais, empresas transnacionais e a distribuição contemporânea de autoridade

As organizações internacionais constituem o exemplo mais consolidado de personalidade internacional distinta do Estado. O parecer consultivo de 1949 sobre Reparação por Danos Sofridos a Serviço das Nações Unidas estabeleceu que a Organização das Nações Unidas possuía personalidade internacional e capacidade para apresentar reclamações necessárias ao desempenho de suas funções. A Corte não afirmou que a ONU fosse um 'super-Estado'; ao contrário, reconheceu que os sujeitos de um sistema jurídico não precisam ser idênticos em natureza ou extensão de direitos. Essa formulação continua atual porque permite compreender organizações como sujeitos derivados, cujas competências são definidas pelos respectivos instrumentos constitutivos, por poderes expressos e, em determinadas situações, por poderes implícitos necessários ao cumprimento de suas funções (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1949).

A personalidade funcional das organizações internacionais produz consequências concretas. Elas podem celebrar acordos, adquirir bens, contratar pessoal, usufruir privilégios e imunidades, estabelecer relações com Estados e outras organizações e, conforme o instrumento aplicável, participar de processos de produção normativa. A extensão dessas capacidades varia. A Organização das Nações Unidas possui estrutura e competências distintas da Organização Mundial da Saúde, da Organização Internacional do Trabalho, da Organização Mundial do Comércio ou de organizações regionais. A análise jurídica deve começar pelo tratado constitutivo e pelas regras da própria organização, e não pela suposição de que todas possuem um conjunto uniforme de poderes. Essa diferenciação é indispensável para avaliar validade de atos, responsabilidade institucional e limites de competência (ALVAREZ, 2006).

A expansão do poder institucional também trouxe a questão da responsabilidade das próprias organizações internacionais. Se uma organização possui personalidade e atua por meio de órgãos capazes de produzir efeitos jurídicos, surge a necessidade de identificar quando determinada conduta pode ser atribuída à organização e quais consequências decorrem de eventual ilícito. A Comissão de Direito Internacional trabalhou sobre responsabilidade de organizações internacionais e adotou, em 2011, artigos que buscam sistematizar regras sobre atribuição, violação de obrigações e consequências da responsabilidade. Assim como ocorre com os artigos sobre responsabilidade dos Estados, o texto não deve ser apresentado como tratado universal em vigor, mas constitui referência importante para a análise jurídica do tema. A pluralização de sujeitos, portanto, traz consigo a pluralização da responsabilidade: reconhecer capacidade internacional significa também examinar deveres e mecanismos de responsabilização.

As empresas transnacionais ocupam posição mais controvertida. Elas podem exercer poder econômico superior ao de muitos Estados, controlar infraestruturas digitais, participar de cadeias globais de produção e influenciar condições de trabalho, meio ambiente e circulação de dados. Em determinados tratados de investimento, investidores privados recebem direitos processuais para iniciar arbitragens contra Estados, o que constitui capacidade internacional relevante em regime específico. Ainda assim, não existe consenso para atribuir às empresas personalidade internacional geral equivalente à de Estados ou organizações internacionais. A melhor abordagem é funcional: empresas podem possuir direitos, deveres ou capacidades derivados de instrumentos específicos, sem que isso implique soberania ou capacidade geral para participar de todas as relações internacionais.

A experiência do Direito Internacional dos Investimentos é útil justamente porque mostra que capacidade processual específica não equivale a personalidade geral. Tratados bilaterais ou multilaterais podem conceder a investidores estrangeiros proteção material e, conforme o regime aplicável, acesso direto a arbitragem contra o Estado receptor do investimento. Nesses casos, o particular deixa de depender exclusivamente da proteção diplomática de seu Estado de nacionalidade e passa a exercer uma pretensão prevista no próprio instrumento internacional. A existência dessa capacidade, porém, é delimitada pelo consentimento expresso no tratado, pela definição de investidor e investimento, pelas cláusulas de jurisdição e pelas condições de admissibilidade. O exemplo confirma a tese central deste capítulo: o sistema internacional contemporâneo distribui capacidades de forma funcional. A pergunta juridicamente correta não é se empresas se tornaram Estados, mas quais posições jurídicas internacionais lhes foram atribuídas, em que regime, com quais limites e perante qual instância (CRAWFORD, 2019; SHAW, 2021).

O campo de empresas e direitos humanos demonstra essa evolução gradual. Os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, endossados pelo Conselho de Direitos Humanos em 2011, organizam o tema em torno dos pilares de proteger, respeitar e reparar. Os princípios não constituem tratado internacional vinculante, mas influenciaram legislação, políticas corporativas, mecanismos de diligência devida e debates sobre responsabilidade em cadeias globais de valor. Ao mesmo tempo, negociações intergovernamentais sobre instrumento juridicamente vinculante em empresas e direitos humanos demonstram que a comunidade internacional ainda busca respostas mais densas para lacunas de responsabilização transnacional. Esse cenário é exemplo claro da diferença entre relevância normativa e personalidade jurídica geral: uma empresa pode estar submetida a expectativas e deveres crescentes sem adquirir a mesma condição jurídica de um Estado.

A tecnologia digital torna essa discussão ainda mais urgente. Grandes empresas controlam plataformas de comunicação, serviços de computação em nuvem, sistemas de inteligência artificial, infraestruturas de dados e ferramentas utilizadas por governos e particulares. Decisões privadas sobre moderação de conteúdo, desenho algorítmico, armazenamento de informações e segurança cibernética podem afetar milhões de pessoas em diversos países. O Direito Internacional tradicional foi construído, em grande medida, para disciplinar autoridades públicas e relações interestatais; quando infraestrutura essencial é controlada por atores privados globais, surgem perguntas sobre dever estatal de proteção, responsabilidade empresarial, jurisdição extraterritorial, cooperação e acesso a remédios. O

problema não se resolve simplesmente declarando empresas como novos Estados; exige construir regimes que conectem poder privado transnacional a deveres jurídicos proporcionais aos riscos produzidos.

Organizações não governamentais também participam ativamente da sociedade internacional, mas sua posição jurídica precisa ser diferenciada. Elas documentam violações, produzem conhecimento especializado, participam de conferências, apresentam memoriais como amici curiae quando admitidos, acompanham negociações e mobilizam opinião pública. Algumas possuem status consultivo perante organismos internacionais. Essa influência é real, mas participação política e técnica não equivale automaticamente a personalidade jurídica internacional plena. O valor analítico está em reconhecer que o processo internacional deixou de ser exclusivamente diplomático sem dissolver as diferenças entre quem participa, quem decide e quem é juridicamente obrigado. A transparência sobre essas categorias fortalece a análise em vez de empobrecê-la.

A pluralização de sujeitos e atores modifica, por fim, a própria noção de autoridade no Direito Internacional. Estados permanecem fontes indispensáveis de consentimento e prática; organizações internacionais administram regimes e produzem atos; tribunais interpretam obrigações; indivíduos reivindicam direitos e podem responder penalmente; empresas exercem poder transnacional e, em regimes específicos, acessam mecanismos internacionais. O sistema contemporâneo se aproxima menos de uma pirâmide única e mais de uma rede de competências juridicamente diferenciadas. Essa rede pode produzir cooperação, mas também lacunas de responsabilidade. Quando uma decisão resulta da interação entre Estado, organização internacional e empresa privada, por exemplo, identificar o responsável por eventual violação pode exigir análise sofisticada de atribuição, controle e deveres positivos.

É nesse ponto que a discussão sobre sujeitos deixa de ser questão meramente classificatória e passa a ter consequência prática. Saber quem possui direito determina quem pode reclamar; saber quem possui obrigação determina contra quem a responsabilidade pode ser invocada; saber quem dispõe de competência define a validade de atos; e saber quais mecanismos processuais estão disponíveis condiciona a efetividade da proteção. O Direito Internacional contemporâneo não se tornou um sistema em que todos os participantes possuem igual personalidade. Tornou-se, isto sim, uma ordem em que múltiplos participantes podem ocupar posições jurídicas internacionais distintas. O desafio dogmático consiste em mapear essas posições com precisão, evitando tanto o exclusivismo

estatal que ignora transformações consolidadas quanto a expansão indiscriminada do conceito de sujeito a qualquer ator com influência internacional.

A responsabilização de organizações internacionais mostra por que personalidade e deveres precisam ser estudados conjuntamente. Em 2011, a Comissão de Direito Internacional adotou 67 projetos de artigos sobre responsabilidade de organizações internacionais, acompanhados de comentários, abrangendo atribuição de condutas, violação de obrigações, circunstâncias que excluem ilicitude, reparação, invocação de responsabilidade e hipóteses de responsabilidade de Estados relacionadas à atuação de organizações. O documento não é uma convenção universal em vigor e não deve ser apresentado como se fosse. Sua importância está na tentativa de sistematizar uma área em que a prática é mais heterogênea do que na responsabilidade estatal e em fornecer linguagem jurídica para situações nas quais decisões institucionais produzem danos ou violações. Reconhecer personalidade internacional de uma organização sem discutir possibilidade de responsabilidade criaria uma assimetria incompatível com a própria ideia de ordem jurídica (UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2011).

No campo empresarial, os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, endossados por consenso pelo Conselho de Direitos Humanos em 2011, oferecem outro exemplo de normatividade que precisa ser qualificada corretamente. O documento está estruturado nos pilares do dever estatal de proteger os direitos humanos, da responsabilidade empresarial de respeitá-los e da necessidade de acesso a mecanismos de reparação. Os Princípios Orientadores não são tratado e não criam, por si sós, um regime universal de responsabilidade empresarial internacional equivalente ao Estatuto de Roma ou a uma convenção de direitos humanos. Ainda assim, tornaram-se referência global para políticas de diligência devida, avaliação de impactos e desenho de mecanismos não judiciais e judiciais de reparação. A sua influência demonstra que a transformação do Direito Internacional também ocorre por padrões que moldam práticas e legislações nacionais antes mesmo da existência de obrigação convencional universal especificamente dirigida às empresas (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE, 2011).

Essa distinção torna-se ainda mais importante diante das cadeias globais de fornecimento. Uma empresa pode ter sede em determinado Estado, subsidiárias em outros, fornecedores distribuídos por diferentes continentes e consumidores em escala mundial. Danos ambientais ou violações trabalhistas podem ocorrer em elos juridicamente separados, enquanto decisões econômicas e tecnológicas são tomadas longe do local do impacto. O

modelo territorial tradicional enfrenta dificuldades para distribuir deveres de prevenção, fiscalização e reparação nesse contexto. Alguns Estados passaram a adotar legislações de diligência devida com efeitos extraterritoriais ou sobre cadeias transnacionais, ao mesmo tempo em que fóruns internacionais discutem padrões mais uniformes. O debate evidencia uma mudança de foco: a pergunta já não é apenas se empresas possuem personalidade internacional geral, mas como o Direito Internacional e os direitos internos podem evitar lacunas de responsabilidade produzidas pela organização transnacional da atividade econômica.

Essa leitura funcional será decisiva para os capítulos seguintes. Conflitos armados envolvem Estados, grupos armados, indivíduos e tribunais; mudanças climáticas colocam em relação Estados, organizações, empresas e populações vulneráveis; cibercrime e inteligência artificial dependem de infraestrutura privada e cooperação pública; migrações mobilizam direitos individuais, responsabilidades estatais e atuação de organizações; e saúde global articula governos, Organização Mundial da Saúde, empresas farmacêuticas e redes científicas. A transformação do Direito Internacional não está apenas na quantidade de normas novas, mas na necessidade de distribuir direitos, deveres e responsabilidades em relações cada vez mais complexas. A partir dessa base, torna-se possível examinar a justiça internacional e os conflitos contemporâneos sem recorrer a explicações genéricas ou a categorias jurídicas deslocadas de seu contexto.

REFERÊNCIAS DA PARTE I

ALVAREZ, José E. International Organizations as Law-makers. Oxford: Oxford University Press, 2006. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198765639.001.0001.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Rio de Janeiro, 1945.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992a.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF, 1992b.

BRASIL. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2019.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A humanização do direito internacional. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

CASELLA, Paulo Borba. Fundamentos e perspectivas do direito internacional pós-moderno. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 101, p. 433-466, 2006.

CASELLA, Paulo Borba. Missão do Direito Internacional no mundo pós-moderno: reflexão pelos 190 anos do Direito Internacional nas Arcadas. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 112, p. 785-821, 2017. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v112i0p785-821.

COUNCIL OF EUROPE. Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. CETS No. 225. Vilnius, 5 Sept. 2024.

COUNCIL OF EUROPE. Chart of signatures and ratifications of Treaty 225. Status as of 12 Sept. 2026. Strasbourg: Treaty Office, 2026.

CRAWFORD, James. Brownlie's Principles of Public International Law. 9. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. DOI: 10.1093/he/9780198737445.001.0001.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion of 11 April 1949. I.C.J. Reports 1949, p. 174.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala), Second Phase. Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955, p. 4.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Second Phase. Judgment of 5 February 1970. I.C.J. Reports 1970, p. 3.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. LaGrand (Germany v. United States of America). Judgment of 27 June 2001. I.C.J. Reports 2001, p. 466.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Obligations of States in respect of Climate Change. Advisory Opinion of 23 July 2025. The Hague: International Court of Justice, 2025.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Rome Statute of the International Criminal Court. Rome, 17 July 1998, as amended.

KOSKENNIEMI, Martti. The politics of international law. European Journal of International Law, v. 1, n. 1, p. 4-32, 1990. DOI: 10.1093/oxfordjournals.ejil.a035781.

SHAW, Malcolm N. International Law. 9. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

UNITED NATIONS. Charter of the United Nations. San Francisco, 26 June 1945.

UNITED NATIONS. General Assembly. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Resolution A/RES/61/295, adopted on 13 Sept. 2007. New York: United Nations, 2007.

UNITED NATIONS. United Nations Convention against Cybercrime: Strengthening International Cooperation for Combating Certain Crimes Committed by Means of Information and Communications Technology Systems and for the Sharing of Evidence in Electronic Form of Serious Crimes. New York, 24 Dec. 2024.

UNITED NATIONS. Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. New York, 2023. Entry into force: 17 Jan. 2026.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework. New York; Geneva: United Nations, 2011.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 2001, v. II, Part Two.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group finalized by Martti Koskenniemi. A/CN.4/L.682. Geneva: United Nations, 2006.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 2011, v. II, Part Two.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens), with commentaries. A/77/10, chap. IV. New York: United Nations, 2022.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. United Nations Convention against Cybercrime: status as at 27 Sept. 2026. New York: United Nations, 2026.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Pandemic Agreement. Adopted by the Seventy-eighth World Health Assembly, resolution WHA78.1, 20 May 2025. Geneva: World Health Organization, 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Intergovernmental Working Group on the WHO Pandemic Agreement: meeting timeline and negotiations on the Pathogen Access and Benefit Sharing Annex. Geneva: World Health Organization, 2026.

PARTE II

CONFLITOS ARMADOS, JUSTIÇA E RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL

CAPÍTULO 3

CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS, DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E OS LIMITES DA RESPONSABILIZAÇÃO

Os conflitos armados contemporâneos recolocaram no centro do debate jurídico internacional uma tensão que acompanha o sistema construído depois de 1945: a distância entre a densidade das normas destinadas a limitar a violência e a dificuldade de assegurar sua aplicação uniforme quando estão em jogo interesses estratégicos, alianças militares, disputas territoriais, assimetrias de poder e decisões tomadas em condições de extrema urgência. A existência dessa tensão não permite concluir que o Direito Internacional tenha se tornado irrelevante diante da guerra. O que ela revela é algo mais complexo. O ordenamento internacional dispõe de regras relativamente desenvolvidas sobre proibição do uso da força, legítima defesa, proteção de civis, tratamento de prisioneiros, assistência a feridos, ocupação, condução das hostilidades e responsabilização por crimes internacionais; contudo, essas regras operam por meio de instituições que dependem de jurisdição, cooperação estatal, acesso a provas, capacidade de investigação e, em muitos casos, execução por autoridades nacionais. A transformação do Direito Internacional, nesse campo, ocorre menos pela substituição das normas clássicas do pós-guerra e mais pela crescente pressão para fazê-las funcionar em conflitos caracterizados por urbanização intensa, tecnologias de vigilância, drones, ataques de longo alcance, infraestruturas de uso dual, campanhas de desinformação e elevada exposição da população civil.

Uma análise juridicamente rigorosa exige, desde o início, separar perguntas que frequentemente aparecem misturadas no debate público. A primeira diz respeito ao recurso à força nas relações internacionais: quando um Estado pode empregar força militar contra outro Estado e quais são os limites da legítima defesa? Essa matéria integra o conjunto de normas tradicionalmente designado pela expressão latina jus ad bellum. A segunda pergunta é diferente: uma vez existente um conflito armado, quais regras disciplinam a maneira pela qual as partes conduzem as hostilidades e tratam as pessoas afetadas? Esse é o campo do Direito Internacional Humanitário, também chamado, em parte da literatura, jus in bello. A terceira pergunta refere-se às consequências jurídicas de violações: quando uma conduta pode gerar responsabilidade internacional do Estado, responsabilidade penal individual ou ambas? Misturar esses três planos produz erros sérios, porque a alegação de que um Estado agiu em legítima defesa não elimina suas obrigações humanitárias, assim como uma

violação do Direito Internacional Humanitário não resolve automaticamente a questão distinta sobre a licitude do recurso inicial à força. O Protocolo Adicional I de 1977 às Convenções de Genebra de 1949 tornou essa autonomia particularmente clara ao afirmar, em seu preâmbulo, que suas regras devem ser aplicadas plenamente a todas as pessoas protegidas, sem distinção desfavorável baseada na natureza ou origem do conflito ou nas causas invocadas pelas partes (BRASIL, 1993).

Essa arquitetura normativa possui importância concreta para a leitura dos conflitos do século XXI. Em debates sobre Ucrânia, Gaza, Síria, Iêmen, Sudão e outros contextos de violência armada, linguagem política, moral e jurídica frequentemente se sobrepõe. Termos como agressão, genocídio, crime de guerra, autodefesa, proporcionalidade e terrorismo possuem forte carga pública, mas, no Direito Internacional, não funcionam como simples qualificações retóricas. Cada um deles depende de elementos jurídicos próprios, bases normativas específicas e procedimentos institucionais distintos. A responsabilidade de um livro jurídico não é reproduzir acusações como se fossem conclusões, nem converter decisões preliminares em sentenças definitivas. É mostrar ao leitor quais são os critérios aplicáveis, quem possui competência para examiná-los, qual estágio processual foi alcançado e quais questões permanecem controvertidas. Esse cuidado torna-se especialmente necessário diante de processos contemporâneos perante a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional, nos quais medidas provisórias, decisões sobre jurisdição, mandados de prisão e investigações são frequentemente apresentados no debate público como se tivessem o mesmo significado jurídico. Não têm. Medidas provisórias procuram preservar direitos enquanto o mérito ainda será decidido; mandados de prisão pressupõem determinado padrão de fundamentação, mas não constituem condenação; e uma decisão sobre jurisdição pode delimitar o que a corte está autorizada a examinar sem resolver a controvérsia material subjacente.

3.1 A proibição do uso da força e a autonomia entre jus ad bellum e Direito Internacional Humanitário

O ponto de partida normativo da ordem internacional contemporânea é a Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco em 26 de junho de 1945 e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Seu artigo 2º, parágrafo 4º, estabelece que os membros da Organização das Nações Unidas devem evitar, em suas relações internacionais, a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra maneira incompatível com

os propósitos das Nações Unidas (BRASIL, 1945). A regra foi concebida como elemento estrutural do sistema de segurança coletiva surgido depois da Segunda Guerra Mundial e deve ser compreendida em conjunto com os mecanismos do Capítulo VII da Carta, que atribuem ao Conselho de Segurança responsabilidade central na manutenção da paz e da segurança internacionais. Ao lado desse sistema coletivo, o artigo 51 preserva o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva em caso de ataque armado, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias. A combinação desses dispositivos demonstra que o uso da força deixou de ser concebido como instrumento ordinário de política externa e passou a depender de justificações jurídicas específicas.

A legítima defesa, entretanto, não constitui autorização ilimitada. A jurisprudência internacional consolidou a necessidade de examinar requisitos como ocorrência de ataque armado, necessidade e proporcionalidade da resposta, além da relação temporal e factual entre a agressão sofrida e as medidas defensivas adotadas. No caso Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua, julgado em 1986, a Corte Internacional de Justiça diferenciou formas de uso da força e discutiu os requisitos para a invocação da legítima defesa coletiva, contribuindo para a construção de uma jurisprudência que não equipara automaticamente toda violação da proibição do uso da força a um ataque armado capaz de produzir todas as consequências do artigo 51. Essa distinção foi retomada em decisões posteriores, inclusive no caso Plataformas de Petróleo, entre Irã e Estados Unidos, e no caso Atividades Armadas no Território do Congo, entre a República Democrática do Congo e Uganda. O elemento comum é a recusa em tratar a legítima defesa como fórmula aberta que possa ser invocada sem escrutínio jurídico sobre fatos, necessidade e proporcionalidade (CRAWFORD, 2019; SHAW, 2021).

A atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas acrescenta outra dimensão. A Carta prevê que o Conselho pode determinar a existência de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e adotar medidas que variam de sanções não militares a ações coercitivas. O funcionamento desse sistema, contudo, é condicionado pela estrutura política do próprio Conselho, inclusive pelo poder de veto de seus cinco membros permanentes. Essa característica ajuda a explicar por que a normatividade da Carta convive com respostas institucionais muito diferentes diante de crises comparáveis. A dificuldade não significa que as regras desapareçam; significa que a capacidade de produzir reação coletiva centralizada é desigual. Na prática, a análise jurídica precisa distinguir entre a validade da norma e a eficácia dos mecanismos destinados a implementá-la. Uma regra pode ser juridicamente vinculante ainda que a instituição encarregada de responder à sua

violação esteja politicamente bloqueada ou que não exista força internacional permanente capaz de executar decisões de maneira automática.

Os conflitos contemporâneos também tornaram mais visível a importância de não confundir a causa da guerra com as regras aplicáveis durante a guerra. As Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, promulgadas no Brasil pelo Decreto nº 42.121, de 21 de agosto de 1957, aplicam-se às situações definidas por seus próprios critérios, e não dependem de declaração formal de guerra ou de reconhecimento recíproco entre os beligerantes. O artigo 2º comum às quatro Convenções estabelece sua aplicação em caso de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado surgido entre duas ou mais Altas Partes Contratantes, inclusive quando uma delas não reconheça o estado de guerra, bem como em situações de ocupação total ou parcial do território de uma parte (BRASIL, 1957). Esse desenho impede que uma parte se liberte das obrigações humanitárias simplesmente adotando outra terminologia política para descrever as hostilidades.

Nos conflitos armados sem caráter internacional, o artigo 3º comum às Convenções de Genebra desempenha função semelhante de proteção mínima. Ele exige tratamento humano das pessoas que não participam diretamente das hostilidades ou que tenham deixado de participar, proibindo, entre outras condutas, atentados à vida e à integridade corporal, tortura, tratamento cruel, tomada de reféns, atentados à dignidade e condenações ou execuções sem garantias judiciais indispensáveis (BRASIL, 1957). O Protocolo Adicional II de 1977 desenvolveu parte dessa proteção para determinados conflitos armados não internacionais, enquanto o direito costumeiro ampliou a densidade normativa aplicável a situações que não preenchem todos os requisitos convencionais. A decisão da Câmara de Apelações do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia no caso Prosecutor v. Duško Tadić, de 2 de outubro de 1995, tornou-se referência ao reconhecer a existência de conflito armado sempre que há recurso à força armada entre Estados ou violência armada prolongada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados, ou entre esses grupos dentro de um Estado, contribuindo para superar uma visão excessivamente formalista da classificação dos conflitos (INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA, 1995).

A classificação permanece indispensável porque algumas normas variam conforme se trate de conflito armado internacional, conflito armado não internacional ou ocupação. Isso não significa, porém, que a proteção das pessoas civis possa ser reduzida a um exercício taxonômico. O desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário costumeiro e do Direito Penal Internacional aproximou diversas proibições fundamentais aplicáveis a

diferentes tipos de conflito. Assassinato de pessoas protegidas, tortura, tratamento cruel, tomada de reféns, ataques intencionais contra civis e determinadas formas de destruição de bens podem gerar responsabilidade em contextos internacionais e não internacionais, embora os fundamentos convencionais específicos possam diferir. A preocupação central permanece a mesma: limitar os meios e métodos de guerra e proteger pessoas que não participam ou deixaram de participar diretamente das hostilidades.

A situação iniciada em território ucraniano em fevereiro de 2022 fornece exemplo contemporâneo da necessidade de separar essas camadas normativas. A Ucrânia instaurou perante a Corte Internacional de Justiça processo com fundamento na Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 30.822, de 6 de maio de 1952, contestando, entre outros aspectos, alegações de genocídio utilizadas pela Federação Russa no contexto de sua atuação militar. Em 16 de março de 2022, a Corte indicou medidas provisórias, entre elas a determinação de que a Federação Russa suspendesse as operações militares iniciadas em 24 de fevereiro de 2022 no território ucraniano. Em 2 de fevereiro de 2024, ao julgar objeções preliminares, a Corte delimitou a extensão de sua competência sob a cláusula compromissória da Convenção sobre Genocídio (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2022a; 2024a). O caso é didático porque demonstra que uma controvérsia relacionada a uma guerra pode chegar à Corte por uma base jurisdicional específica e, por isso, não transformar automaticamente o tribunal em órgão com competência geral para decidir todos os aspectos jurídicos do conflito.

Esse limite jurisdicional é parte da estrutura do sistema internacional. Diferentemente de tribunais nacionais de competência geral, a Corte Internacional de Justiça depende do consentimento dos Estados nas formas previstas pelo seu Estatuto. Esse consentimento pode decorrer de cláusulas compromissórias contidas em tratados, declarações de aceitação da jurisdição obrigatória ou compromissos específicos. Consequentemente, a pergunta substantiva 'houve violação do Direito Internacional?' não pode ser separada da pergunta processual 'qual órgão possui competência para examinar esta violação e com base em qual título de jurisdição?'. A transformação contemporânea do Direito Internacional não eliminou esse problema. Pelo contrário, a proliferação de regimes especializados tornou a arquitetura jurisdicional ainda mais importante, porque fatos pertencentes a um mesmo conflito podem envolver simultaneamente Carta das Nações Unidas, Convenções de Genebra, Convenção sobre Genocídio, tratados de direitos humanos

e Estatuto de Roma, sem que uma única instituição esteja autorizada a resolver todas as questões.

Também por essa razão, a licitude do recurso à força e a conformidade da condução das hostilidades devem permanecer analiticamente separadas. Um Estado que possua fundamento jurídico para invocar legítima defesa continua obrigado a respeitar o Direito Internacional Humanitário. De modo inverso, a proteção humanitária não depende da conclusão de que determinada parte possui a causa politicamente ou juridicamente mais legítima. O Protocolo Adicional I insiste nessa independência porque a lógica humanitária seria destruída se os direitos das vítimas variassem conforme a avaliação sobre quem iniciou o conflito. Feridos, prisioneiros, civis e pessoal médico não perdem proteção porque pertencem ao lado considerado agressor, assim como a população de um Estado que invoca legítima defesa não se transforma, por esse fato, em alvo legítimo. A universalidade prática do Direito Internacional Humanitário depende exatamente da recusa em converter o campo de batalha em julgamento moral prévio sobre o valor das vidas protegidas.

3.2 Distinção, proporcionalidade e precauções: a proteção da população civil na condução das hostilidades

Se a Carta das Nações Unidas procura restringir o recurso à força, o Direito Internacional Humanitário parte de uma realidade mais desconfortável: conflitos armados continuam a ocorrer, e a existência de uma guerra não suspende o Direito. A tarefa do jus in bello é limitar a violência autorizada contra objetivos militares e proteger pessoas e bens que não podem ser legitimamente transformados em alvo. Entre os princípios mais importantes estão distinção, proporcionalidade e precaução. Eles não funcionam como expressões genéricas de moderação, mas como critérios jurídicos autônomos que incidem sobre o planejamento e a execução de operações militares. A interpretação correta desses princípios é especialmente relevante em ambientes urbanos, nos quais forças militares, combatentes, civis, hospitais, escolas, sistemas de energia, redes de telecomunicações e outras infraestruturas podem coexistir em espaços densamente ocupados.

O princípio da distinção está formulado de maneira expressa no artigo 48 do Protocolo Adicional I de 1977 às Convenções de Genebra de 1949, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993. O dispositivo exige que as partes em conflito distingam permanentemente a população civil dos combatentes e os bens de caráter civil dos objetivos militares, dirigindo operações apenas contra objetivos militares (BRASIL, 1993). A proteção não significa que todo dano a civis, por si só, prove a existência de crime de

guerra. Significa que civis não podem ser escolhidos como objeto do ataque e que a decisão operacional deve partir de um processo de identificação jurídica do alvo. O artigo 51 do mesmo Protocolo proíbe ataques contra a população civil como tal, atos ou ameaças de violência destinados principalmente a espalhar terror entre civis e ataques indiscriminados, incluindo métodos ou meios incapazes de ser dirigidos contra objetivo militar específico ou cujos efeitos não possam ser limitados conforme o Direito Internacional Humanitário.

A definição de objetivo militar também impõe disciplina à decisão de atacar. O artigo 52 do Protocolo Adicional I estabelece que bens civis não podem ser objeto de ataque e caracteriza como objetivos militares aqueles que, por sua natureza, localização, finalidade ou utilização, contribuam efetivamente para a ação militar e cuja destruição, captura ou neutralização ofereça, nas circunstâncias existentes no momento, vantagem militar definida. Esse critério torna juridicamente inadequada a classificação ampla de toda infraestrutura pertencente ao adversário como objetivo militar. Pontes, sistemas de energia, edifícios, meios de comunicação e instalações industriais podem ter funções civis, militares ou de uso dual, e a análise depende das circunstâncias concretas. A existência de uso militar pode alterar a proteção de determinado bem, mas não elimina automaticamente os deveres de proporcionalidade e precaução.

A proporcionalidade, por sua vez, costuma ser uma das categorias mais mal compreendidas no debate público. No Direito Internacional Humanitário, ela não exige igualdade matemática entre perdas dos lados em conflito e tampouco mede a legitimidade de uma campanha militar comparando números globais de mortos. O teste é prospectivo e vinculado a um ataque específico: proíbe-se lançar ataque do qual se possa esperar que cause incidentalmente mortes ou ferimentos de civis, danos a bens de caráter civil ou uma combinação desses efeitos que seja excessiva em relação à vantagem militar concreta e direta prevista. O estudo do Comitê Internacional da Cruz Vermelha sobre Direito Internacional Humanitário costumeiro identifica essa regra como norma costumeira aplicável à condução das hostilidades (HENCKAERTS; DOSWALD-BECK, 2005). A análise é difícil porque envolve informações disponíveis ao decisor no momento, expectativa de dano e avaliação da vantagem militar, mas essa complexidade não reduz o princípio a decisão puramente discricionária.

O dever de precaução completa essa estrutura. O artigo 57 do Protocolo Adicional I estabelece que, na condução das operações militares, deve ser mantido cuidado constante para preservar a população civil, as pessoas civis e os bens de caráter civil. Quem planeja ou decide um ataque deve fazer tudo o que for possível para verificar a natureza militar do

alvo, escolher meios e métodos capazes de evitar ou reduzir danos incidentais e cancelar ou suspender ataques quando se torne aparente que o objetivo não é militar ou que o dano esperado seria excessivo (BRASIL, 1993). O dever de precaução mostra que a legalidade não se reduz à pergunta sobre qual arma foi utilizada. Ela alcança inteligência, seleção do alvo, momento do ataque, escolha de munição, advertências eficazes quando cabíveis e possibilidade de adoção de alternativas operacionalmente viáveis com menor risco para civis.

A proteção das unidades médicas exemplifica a interação entre regra especial e contexto operacional. A Primeira Convenção de Genebra de 1949 determina que estabelecimentos e unidades sanitárias protegidas não sejam objeto de ataque, e a Quarta Convenção de Genebra contém salvaguardas adicionais relacionadas à população civil e aos hospitais. A proteção de unidades médicas não é mera preferência humanitária; ela integra a estrutura jurídica destinada a garantir assistência a feridos e enfermos. Em hipóteses excepcionalmente previstas pelo Direito Internacional Humanitário, uma unidade médica pode perder proteção específica se for utilizada, fora de sua função humanitária, para cometer atos nocivos ao inimigo, mas a perda não ocorre de forma automática e, conforme as regras aplicáveis, exige advertência e respeito às demais obrigações de distinção, proporcionalidade e precaução. Essa disciplina é importante porque a simples presença de combatentes feridos, armas leves retiradas dos pacientes ou pessoal de segurança não transforma necessariamente um hospital em objetivo militar.

A tomada de reféns constitui outra proibição central. O artigo 3º comum às Convenções de Genebra proíbe a tomada de reféns nos conflitos armados sem caráter internacional, enquanto a Quarta Convenção de Genebra e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional oferecem fundamentos adicionais em contextos específicos. O fato de reféns poderem ser utilizados politicamente como instrumentos de negociação não altera sua proteção jurídica. Da mesma maneira, o dever de tratar prisioneiros de guerra e pessoas detidas humanamente não depende de reciprocidade. Uma parte não pode justificar tortura, maus-tratos ou outras violações afirmando que o adversário também violou o Direito Internacional Humanitário. A lógica das Convenções de Genebra pretende evitar exatamente esse mecanismo de degradação recíproca da proteção.

O acesso humanitário apresenta dificuldades próprias. O Direito Internacional Humanitário contém regras sobre socorro à população civil, passagem de assistência e proteção do pessoal humanitário, mas sua aplicação concreta depende de fatores como consentimento, controle territorial, segurança das rotas, inspeção de cargas e proibição de

desvio para fins militares. Recusar arbitrariamente assistência indispensável, utilizar privação de bens essenciais como método de guerra ou atacar trabalhadores humanitários pode produzir graves consequências jurídicas conforme as circunstâncias. Ao mesmo tempo, não é tecnicamente correto tratar qualquer atraso, inspeção ou limitação como violação automática sem examinar a norma aplicável e os fatos. O desafio jurídico consiste em impedir que conceitos operacionais legítimos sejam transformados em justificativas vazias para impedir assistência, mas também em preservar a precisão necessária para que acusações de violação mantenham significado jurídico.

O uso crescente de tecnologias modifica a aplicação, mas não elimina os princípios. Sistemas de inteligência artificial podem auxiliar identificação de alvos, processamento de imagens, análise de padrões ou priorização de ameaças; drones ampliam capacidade de vigilância e ataque remoto; armas de precisão podem reduzir determinados riscos e, ao mesmo tempo, incentivar maior frequência operacional; redes digitais podem tornar infraestruturas civis dependentes de sistemas de uso dual. A pergunta jurídica permanece centrada na decisão humana e institucional: as informações utilizadas eram suficientes? O alvo foi adequadamente verificado? O sistema permitia avaliar presença civil? Havia alternativas de menor risco? A cadeia de comando preservava mecanismos de revisão? A automação pode modificar a forma de produzir a decisão, mas não desloca por si só os deveres de distinção, proporcionalidade e precaução.

Esses critérios também esclarecem por que a investigação de possíveis crimes de guerra exige reconstrução probatória detalhada. Imagens de destruição, número elevado de vítimas ou perda de infraestrutura civil podem constituir elementos relevantes, mas a qualificação penal internacional normalmente requer análise adicional sobre alvo pretendido, informações disponíveis, intenção, conhecimento, expectativa de dano, vantagem militar antecipada, posição do agente e nexo entre sua conduta e o resultado. O Estatuto de Roma, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, inclui entre os crimes de guerra diversas violações graves das Convenções de Genebra e outras violações sérias das leis e costumes aplicáveis aos conflitos armados, entre elas ataques intencionais contra população civil ou bens civis e, em determinadas condições, ataques realizados com conhecimento de que causarão danos incidentais claramente excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta global prevista (BRASIL, 2002).

A densidade desses elementos explica por que investigações internacionais são lentas e dependentes de documentação. Provas podem ser destruídas, testemunhas deslocadas, áreas permanecer inacessíveis e dados digitais exigir autenticação. Além disso,

operações militares frequentemente envolvem cadeias complexas de decisão, nas quais quem seleciona o alvo, quem autoriza o ataque, quem executa e quem controla a operação podem ser pessoas diferentes. A responsabilidade de comando, prevista em instrumentos internacionais, procura responder a parte dessa estrutura, mas também possui requisitos próprios. Não basta ocupar posição hierárquica elevada para ser automaticamente responsável por toda violação praticada por subordinados. É necessário examinar relações de comando e controle, conhecimento ou circunstâncias que impunham conhecimento e medidas razoáveis para prevenir, reprimir ou comunicar crimes conforme o regime jurídico aplicável.

A precisão conceitual é especialmente importante em conflitos altamente polarizados. Quando o Direito Internacional Humanitário é utilizado apenas como vocabulário para confirmar uma narrativa política previamente escolhida, ele perde sua função protetiva. A regra de distinção protege civis de todas as partes; a proibição de tomada de reféns não depende da identidade do grupo responsável; a proibição de tortura não admite reciprocidade; e o dever de precaução não desaparece porque o adversário viola suas próprias obrigações. O Direito Internacional Humanitário não distribui inocência política entre os lados de uma guerra. Ele distribui deveres jurídicos relacionados a pessoas, bens, métodos e meios de combate. Essa universalidade é uma de suas forças normativas e, ao mesmo tempo, uma das razões pelas quais sua aplicação enfrenta resistência quando as partes pretendem transformar legitimidade política em exceção jurídica.

3.3 Entre a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional: responsabilidade, jurisdição e execução

A terceira camada do problema surge depois da identificação de possível violação: quem pode ser responsabilizado e perante qual instituição? A resposta depende de uma distinção fundamental entre responsabilidade internacional do Estado e responsabilidade penal individual. A primeira procura determinar se uma conduta atribuível a um Estado violou obrigação internacional e quais consequências decorrem desse ilícito. A segunda procura verificar se uma pessoa natural preencheu elementos de um crime internacional e pode receber sanção penal. Os dois planos podem coexistir em relação aos mesmos acontecimentos sem se confundirem. Uma operação estatal pode gerar responsabilidade do Estado e, simultaneamente, determinadas condutas de dirigentes, comandantes ou executores podem ser investigadas como crimes. Também é possível que exista responsabilidade estatal sem que os requisitos de responsabilidade penal individual de uma

pessoa específica sejam demonstrados, porque os padrões de atribuição, prova e consequência jurídica são distintos.

A Corte Internacional de Justiça é o principal órgão judicial das Nações Unidas e julga controvérsias entre Estados que tenham consentido com sua jurisdição nas formas admitidas pelo Estatuto. Ela não condena indivíduos a penas de prisão. O Tribunal Penal Internacional, por outro lado, possui jurisdição sobre pessoas naturais acusadas dos crimes previstos no Estatuto de Roma, dentro dos limites temporais, territoriais, pessoais e materiais estabelecidos pelo tratado. O Tribunal é complementar às jurisdições penais nacionais, o que significa que não foi concebido como substituto automático dos sistemas internos. O princípio da complementaridade procura preservar a responsabilidade primária dos Estados pela investigação e pelo julgamento, permitindo atuação internacional quando os pressupostos de admissibilidade previstos no Estatuto estejam presentes. Essa arquitetura explica por que manchetes que tratam a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional como se fossem uma única 'corte de Haia' obscurecem diferenças essenciais de competência e procedimento.

O processo instaurado pela África do Sul contra Israel perante a Corte Internacional de Justiça em 29 de dezembro de 2023, com fundamento no artigo IX da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, tornou-se um dos exemplos mais visíveis dessa confusão. Em 26 de janeiro de 2024, a Corte considerou, para fins de medidas provisórias, que possuía jurisdição prima facie e indicou obrigações destinadas a preservar direitos alegados sob a Convenção enquanto o mérito permanecia pendente. Novas ordens foram proferidas em 28 de março e 24 de maio de 2024 diante de pedidos adicionais e da evolução da situação. Essas decisões não constituíram julgamento final de que genocídio tenha sido cometido. Medidas provisórias operam sob padrão processual próprio: a Corte verifica, entre outros elementos, plausibilidade dos direitos invocados, vínculo entre esses direitos e as medidas requeridas e risco de prejuízo irreparável antes da decisão sobre o mérito (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2024b; 2024c; 2024d).

A cautela terminológica é indispensável nesse caso porque as posições das partes são frontalmente divergentes. A África do Sul sustenta que atos e omissões atribuídos a Israel violam obrigações decorrentes da Convenção sobre Genocídio; Israel rejeita essas acusações e afirma, entre outros argumentos, que atua no contexto de resposta aos ataques de 7 de outubro de 2023 e busca a libertação de reféns. A tarefa de um texto jurídico não é substituir o julgamento pendente por opinião autoral. É registrar com precisão que existem alegações, defesas, decisões provisórias e questões ainda sujeitas ao contraditório e à apreciação

judicial. O próprio regime das medidas provisórias existe porque a Corte precisa preservar determinados direitos sem antecipar a solução definitiva da controvérsia. Transformar plausibilidade processual em conclusão sobre o mérito seria tão incorreto quanto interpretar a ausência de decisão final como se nenhuma obrigação internacional fosse aplicável enquanto o processo tramita.

O Tribunal Penal Internacional analisa dimensão diferente. Em 21 de novembro de 2024, a Câmara de Questões Preliminares I expediu mandados de prisão contra Benjamin Netanyahu, então primeiro-ministro de Israel, Yoav Gallant, então ministro da Defesa, e Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri, conhecido como Deif, comandante da ala militar do Hamas à época relevante. A documentação oficial da Corte registra que os mandados contra Netanyahu e Gallant se relacionaram a alegações de crime de guerra e crimes contra a humanidade, enquanto o mandado contra Al-Masri envolveu alegações distintas relativas a crimes contra a humanidade e crimes de guerra. O processo relativo a Al-Masri foi posteriormente encerrado após sua morte; documentos institucionais do Tribunal indicavam a continuidade, em 2026, das investigações e de litígios processuais na situação da Palestina (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2025a). A emissão de mandado significa que o órgão competente encontrou o padrão exigido para essa fase processual; não equivale a condenação e não elimina o direito de defesa em eventual processo.

Na situação da Ucrânia, o Tribunal Penal Internacional também emitiu mandados de prisão públicos em diferentes momentos. Em 17 de março de 2023, foram expedidos mandados contra Vladimir Putin e Maria Lvova-Belova, relacionados a alegações de deportação e transferência ilegais de crianças de áreas ocupadas da Ucrânia para a Federação Russa. Em março e junho de 2024, novas ordens alcançaram Sergei Kobylash, Viktor Sokolov, Sergei Shoigu e Valery Gerasimov, relacionadas a alegações de ataques contra bens civis, danos incidentais excessivos e outros crimes descritos nos documentos judiciais. A Ucrânia, que anteriormente havia aceitado a jurisdição do Tribunal por declarações específicas, depositou instrumento de ratificação do Estatuto de Roma em 25 de outubro de 2024, tornando-se Estado Parte a partir de 1º de janeiro de 2025 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2025b). Esses procedimentos mostram que a jurisdição penal internacional depende de bases jurídicas próprias e que a posição oficial ocupada por uma pessoa não impede, por si só, a emissão de mandado pelo Tribunal conforme o Estatuto.

Ao mesmo tempo, a experiência desses casos deixa claro que jurisdição e execução são problemas diferentes. O Tribunal Penal Internacional não possui força policial própria

com capacidade universal para localizar e prender acusados em qualquer território. A execução de mandados depende, em grande medida, da cooperação dos Estados e das regras aplicáveis a cada situação. Esse desenho institucional cria uma distância entre decisão judicial e efetividade material. Uma corte pode possuir competência, um mandado pode permanecer juridicamente válido e, ainda assim, o acusado continuar fora da custódia por longo período. Essa não é peculiaridade exclusiva do Tribunal Penal Internacional; tribunais internacionais, de modo geral, dependem de mecanismos descentralizados de cooperação. O problema adquire maior visibilidade quando os investigados exercem funções estatais relevantes ou contam com apoio de Estados que contestam a jurisdição ou as decisões da Corte.

A responsabilidade do Estado perante a Corte Internacional de Justiça enfrenta obstáculo diferente. As sentenças da Corte são obrigatórias para as partes no caso, conforme o artigo 59 de seu Estatuto, mas a execução não funciona como no direito interno. O artigo 94 da Carta das Nações Unidas prevê que, se uma parte deixar de cumprir as obrigações resultantes de uma decisão, a outra poderá recorrer ao Conselho de Segurança, que poderá fazer recomendações ou decidir medidas para dar efeito à sentença. A presença dos membros permanentes e do veto introduz dimensão política nesse mecanismo. Isso não retira natureza jurídica da decisão, mas demonstra que a ordem internacional continua separando autoridade adjudicatória e capacidade coercitiva de forma mais intensa do que os sistemas constitucionais domésticos.

As medidas provisórias tornam essa tensão ainda mais evidente. A Corte Internacional de Justiça reconhece caráter vinculante a essas medidas, mas não dispõe de aparato executivo próprio. Sua força depende de cumprimento estatal, pressão diplomática, custos reputacionais, atuação de organizações internacionais e eventual mobilização de outros mecanismos jurídicos e políticos. A eficácia, portanto, não pode ser medida apenas por uma pergunta binária sobre cumprimento integral ou descumprimento. Decisões internacionais podem influenciar comportamento, estruturar negociações, oferecer linguagem jurídica a outros órgãos, preservar provas, aumentar custos de determinadas condutas e produzir efeitos em tribunais nacionais. Ao mesmo tempo, seria ingênuo confundir esses efeitos indiretos com capacidade garantida de cessar hostilidades.

A interação entre jurisdições também produz questões sensíveis. O mesmo conjunto de fatos pode alimentar investigações nacionais, procedimentos no Tribunal Penal Internacional, controvérsias interestatais na Corte Internacional de Justiça, mecanismos regionais de direitos humanos e comissões de inquérito. Essas instâncias não

necessariamente aplicam as mesmas normas, não possuem as mesmas partes e não exigem idênticos padrões de prova. Uma comissão de investigação pode concluir que existem fundamentos razoáveis para determinada alegação; uma promotoria pode considerar suficiente solicitar mandado; uma câmara preliminar pode autorizar medidas; e um tribunal em fase de julgamento pode exigir prova além de dúvida razoável para condenação penal. A aparente diversidade de resultados precisa ser compreendida a partir dessas funções institucionais, não como prova automática de contradição.

O debate sobre seletividade constitui um dos desafios mais persistentes da justiça internacional. Estados e autores criticam diferenças na capacidade de investigação, na cooperação, na atenção dedicada a determinados conflitos e na exposição política de algumas situações. Essas críticas merecem análise porque legitimidade institucional depende não apenas de decisões tecnicamente fundamentadas, mas também de percepção de aplicação coerente do Direito. Contudo, a existência de seletividade ou de limitações práticas não conduz logicamente à conclusão de que toda responsabilização internacional seja ilegítima. O problema jurídico é mais exigente: como ampliar consistência, independência, recursos investigativos e cooperação sem reduzir garantias processuais ou transformar justiça internacional em instrumento de conveniência estratégica? A resposta permanece aberta e envolve reforma institucional, fortalecimento de jurisdições nacionais e compromisso estatal com mecanismos que, muitas vezes, produzem decisões politicamente desconfortáveis.

A posição do Brasil dentro dessa arquitetura também precisa ser lida com cuidado. O país é parte das quatro Convenções de Genebra de 1949 e de seus Protocolos Adicionais I e II de 1977, incorporados respectivamente pelos Decretos nº 42.121/1957 e nº 849/1993, além de ser Estado Parte do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, promulgado pelo Decreto nº 4.388/2002. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, no artigo 4º, princípios que orientam as relações internacionais brasileiras, entre eles prevalência dos direitos humanos, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. O artigo 5º, § 4º, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, dispõe expressamente que o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. Esses dispositivos conectam política externa, compromissos convencionais e ordem constitucional sem autorizar que conceitos distintos sejam usados de maneira intercambiável.

O desenvolvimento do Direito Internacional contemporâneo, portanto, produziu uma estrutura de responsabilização mais densa do que a existente na primeira metade do século XX, mas ainda marcada por dependência de cooperação. Estados podem ser chamados a responder perante tribunais internacionais; indivíduos podem ser investigados e processados por crimes internacionais; normas humanitárias alcançam conflitos internacionais e não internacionais; e decisões judiciais produzem efeitos que atravessam fronteiras. Ainda assim, o sistema continua descentralizado. Não existe autoridade mundial com monopólio geral da coerção, nem tribunal com competência automática sobre toda controvérsia, nem polícia internacional universal capaz de executar todos os mandados. A distância entre norma e execução não deve ser ocultada, mas também não deve ser confundida com ausência de Direito.

A tensão decisiva está exatamente nesse ponto. O Direito Internacional Humanitário foi construído precisamente para operar quando a violência, o medo e a lógica estratégica pressionam os limites jurídicos. Controvérsias sobre fatos, propaganda, versões incompatíveis ou assimetrias de poder não suspendem o dever de distinguir civis de combatentes, proteger feridos, proibir a tortura e investigar acusações de crimes. A responsabilização, porém, também exige rigor: acusação não é condenação; mandado de prisão não é sentença; medida provisória não é julgamento de mérito; e o sofrimento civil, por mais grave que seja, deve ser juridicamente examinado à luz dos elementos da norma aplicável. A credibilidade do Direito Internacional em contextos de guerra depende dessa combinação entre firmeza normativa, precisão conceitual e rigor probatório.

CAPÍTULO 4

A EFETIVIDADE DA JUSTIÇA INTERNACIONAL: JURISDIÇÃO, COOPERAÇÃO E CUMPRIMENTO

O crescimento da jurisdição internacional constitui uma das mudanças mais relevantes do Direito Internacional contemporâneo. A multiplicação de tribunais, mecanismos de supervisão e procedimentos de responsabilização produziu um cenário muito diferente daquele em que a solução judicial de controvérsias internacionais ocupava posição periférica e dependia, quase exclusivamente, de arranjos diplomáticos específicos. Essa expansão, porém, não eliminou a questão que acompanha a justiça internacional desde sua formação: uma decisão juridicamente vinculante pode produzir efeitos concretos quando o tribunal que a profere não dispõe de polícia própria, território, aparato executivo ou estrutura coercitiva comparável àquela existente nos Estados? A pergunta é legítima, mas costuma ser formulada de maneira excessivamente simples. A efetividade de uma instituição judicial não pode ser medida apenas pela possibilidade de executar materialmente suas decisões pela força. Entre a validade de uma norma, a existência de jurisdição, a autoridade de uma decisão, seu cumprimento pelas partes e sua capacidade de influenciar comportamentos existem planos jurídicos distintos, que precisam ser examinados separadamente.

Essa distinção é especialmente importante quando se colocam lado a lado a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional. Embora ambas sejam instituições sediadas em Haia e participem da arquitetura contemporânea de responsabilização, suas competências, seus sujeitos processuais, suas bases jurisdicionais e seus mecanismos de execução são profundamente diferentes. A Corte Internacional de Justiça, instituída pela Carta das Nações Unidas e regida também por seu Estatuto, exerce função contenciosa entre Estados e função consultiva nos termos previstos pela própria Carta e pelo Estatuto. O Tribunal Penal Internacional, por sua vez, foi criado pelo Estatuto de Roma de 17 de julho de 1998, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, e exerce jurisdição penal sobre pessoas naturais em relação aos crimes submetidos à sua competência. Confundir os dois modelos leva a erros frequentes: esperar que a Corte Internacional de Justiça determine prisão de indivíduos, imaginar que o Tribunal Penal

Internacional julgue responsabilidade internacional de Estados ou atribuir a ambos idênticos mecanismos de cumprimento.

A análise da efetividade exige, por isso, uma pergunta mais sofisticada: efetividade para quê? Uma corte internacional pode contribuir para resolver uma controvérsia específica, estabilizar uma interpretação jurídica, produzir parâmetros que influenciem tribunais nacionais, criar custos jurídicos e diplomáticos para o descumprimento, oferecer linguagem institucional para reivindicações futuras ou estabelecer bases para reparações, ainda que não possua capacidade autônoma de coerção física. Giladi e Shany (2023), ao examinarem a efetividade da Corte Internacional de Justiça, propõem justamente uma avaliação vinculada aos objetivos da instituição e às condições estruturais que favorecem ou dificultam seu alcance. Esse ponto afasta duas posições igualmente inadequadas: a ideia de que uma sentença internacional é automaticamente eficaz apenas porque é juridicamente vinculante e, no extremo oposto, a afirmação de que um tribunal seria irrelevante sempre que uma decisão não for imediatamente cumprida.

4.1 Jurisdição, consentimento e autoridade judicial: o alcance das decisões internacionais

A Corte Internacional de Justiça é definida pelo artigo 92 da Carta das Nações Unidas como o principal órgão judicial da Organização das Nações Unidas. O Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que integra a própria Carta e foi promulgado no Brasil juntamente com ela pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, estabelece no artigo 34 que somente Estados podem ser partes em casos contenciosos perante a Corte. Essa regra já demonstra que a função contenciosa da Corte não constitui uma jurisdição universal automática sobre qualquer conflito internacional. Para que um Estado seja submetido a um processo contencioso, é necessário que exista uma base de consentimento jurisdicional reconhecida pelo Estatuto, seja por acordo especial entre as partes, por cláusula compromissória constante de tratado, por declaração de aceitação da jurisdição obrigatória nos termos do artigo 36, parágrafo 2º, ou por outra forma juridicamente válida de consentimento. A competência da Corte, portanto, não decorre simplesmente da gravidade do fato alegado nem da relevância política da controvérsia.

Essa arquitetura costuma ser apresentada como uma fragilidade da jurisdição internacional, mas o problema é mais complexo. O consentimento é, ao mesmo tempo, limite e fundamento institucional. Limita a possibilidade de levar determinadas controvérsias à Corte, especialmente quando o Estado demandado não aceitou uma base

jurisdicional aplicável; porém também constitui elemento de legitimidade de uma ordem internacional ainda estruturada em torno de Estados soberanos e de obrigações convencionais. O fato de a jurisdição depender de consentimento não significa que, uma vez estabelecida, a decisão se converta em recomendação facultativa. O artigo 59 do Estatuto determina que a decisão da Corte tem força obrigatória entre as partes e em relação ao caso decidido, enquanto o artigo 60 estabelece que a sentença é definitiva e não sujeita a recurso. A discussão sobre a existência da competência antecede, portanto, a discussão sobre o dever de cumprir o que foi decidido.

O alcance jurídico da jurisprudência também não se esgota na fórmula do artigo 59. A sentença não opera como precedente formalmente vinculante para todos os Estados nos moldes de determinados sistemas nacionais de precedentes, mas a prática da própria Corte demonstra constante utilização de decisões anteriores para construir continuidade argumentativa, esclarecer normas costumeiras, interpretar tratados e organizar categorias de responsabilidade internacional. Tribunais arbitrais, cortes regionais, órgãos nacionais e a doutrina recorrem igualmente a essa jurisprudência. A autoridade de uma decisão internacional, assim, pode ultrapassar os limites subjetivos de sua força obrigatória sem transformar o precedente em fonte autônoma de obrigação geral. Crawford (2019) observa que a jurisprudência internacional exerce função relevante na determinação e na exposição do Direito, o que ajuda a compreender por que decisões proferidas em controvérsias entre dois Estados podem influenciar debates jurídicos muito além do litígio original.

A função consultiva acrescenta uma camada diferente. Nos termos do artigo 96 da Carta das Nações Unidas, a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança podem solicitar pareceres consultivos à Corte Internacional de Justiça sobre questões jurídicas, e outros órgãos e agências especializadas autorizados pela Assembleia Geral podem fazê-lo dentro do âmbito de suas atividades. Parecer consultivo não deve ser descrito como sentença contenciosa entre partes nem como condenação de um Estado. Sua natureza jurídica é distinta. Isso não reduz, contudo, sua relevância institucional. Pareceres consultivos podem esclarecer o conteúdo de obrigações internacionais, organizar interpretações divergentes e fornecer parâmetros jurídicos para a atuação de órgãos internacionais e Estados. O parecer consultivo de 23 de julho de 2025 sobre as obrigações dos Estados em relação às mudanças climáticas, analisado anteriormente nesta obra, ilustra como a função consultiva pode integrar regimes jurídicos diferentes e produzir orientação de elevado peso jurídico mesmo sem reproduzir a estrutura bilateral de um processo contencioso.

A jurisdição do Tribunal Penal Internacional apresenta lógica diferente. O artigo 1º do Estatuto de Roma estabelece que o Tribunal é permanente, possui poder para exercer jurisdição sobre pessoas em relação aos crimes mais graves de alcance internacional e é complementar às jurisdições penais nacionais. A complementaridade não é detalhe procedimental: ela constitui uma das bases do sistema. O artigo 17 disciplina a admissibilidade e, em linhas gerais, preserva a prioridade das investigações e processos nacionais quando realizados genuinamente. O Tribunal não foi criado para substituir automaticamente sistemas nacionais de justiça penal, mas para atuar nas hipóteses em que os critérios previstos no Estatuto permitam sua intervenção. Schabas (2016) destaca que essa construção foi central para compatibilizar a jurisdição internacional permanente com a responsabilidade primária dos Estados pela repressão penal.

Também não existe universalidade automática da jurisdição penal internacional. O exercício da competência do Tribunal Penal Internacional depende das bases estabelecidas pelo Estatuto de Roma, inclusive das condições previstas nos artigos 12 e 13 e das demais regras aplicáveis à situação concreta. Em 28 de setembro de 2026, o registro depositário das Nações Unidas indicava 125 Estados Partes no Estatuto de Roma, número expressivo, mas ainda insuficiente para transformar o regime em sistema universal de adesão estatal (UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, 2026). Essa circunstância produz consequências práticas. A cooperação exigível de um Estado Parte decorre do tratado; para Estados não Partes, a fonte de uma eventual obrigação pode depender de outros fundamentos jurídicos, como acordo específico, aceitação de jurisdição ou resolução do Conselho de Segurança adotada dentro de suas competências.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 incorporou de maneira expressa a relação do país com esse sistema. A Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, acrescentou ao artigo 5º o parágrafo 4º, segundo o qual o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. A fórmula constitucional não deve ser lida isoladamente do Estatuto de Roma e do Decreto nº 4.388/2002. Em conjunto, esses instrumentos revelam uma opção jurídica brasileira pela participação no sistema, ao mesmo tempo em que colocam sobre as instituições nacionais a responsabilidade de compreender adequadamente obrigações de cooperação, entrega de pessoas, obtenção de provas e demais formas de assistência previstas no tratado. A efetividade do Tribunal, nesse sentido, não depende apenas de decisões tomadas em Haia; passa necessariamente pela capacidade normativa e institucional dos próprios Estados Partes.

O contraste entre as duas cortes ajuda a afastar outro equívoco: a autoridade judicial internacional não se mede apenas pelo volume de casos ou pelo número de condenações. Na Corte Internacional de Justiça, a restrição de acesso à função contenciosa decorre de uma arquitetura fundada no consentimento estatal. No Tribunal Penal Internacional, a atuação é filtrada por regras de jurisdição, admissibilidade, complementaridade e devido processo. Essas limitações não são externas ao sistema; integram o desenho jurídico das instituições. Avaliar efetividade exige perguntar se cada tribunal consegue cumprir as funções que lhe foram atribuídas dentro desses limites, e não compará-lo abstratamente com um Poder Judiciário nacional que opera sob uma Constituição, um território e um aparato executivo unitário.

4.2 O cumprimento das decisões da Corte Internacional de Justiça: obrigação jurídica, execução e limites institucionais

A questão do cumprimento das decisões da Corte Internacional de Justiça encontra disciplina expressa na Carta das Nações Unidas. O artigo 94, parágrafo 1º, determina que cada membro das Nações Unidas se compromete a cumprir a decisão da Corte em qualquer caso do qual seja parte. O parágrafo 2º prevê que, se uma parte deixar de cumprir as obrigações decorrentes de uma sentença, a outra poderá recorrer ao Conselho de Segurança, que poderá, se considerar necessário, fazer recomendações ou decidir medidas destinadas a dar execução à decisão. A redação revela uma característica decisiva do sistema: a força obrigatória da sentença pertence ao plano jurídico, enquanto a adoção de medidas coletivas para enfrentar o descumprimento pode ingressar em um espaço institucional profundamente marcado pela estrutura política do Conselho de Segurança.

Essa diferença impede que se confunda ausência de execução coercitiva automática com ausência de obrigação. Um Estado que deixa de cumprir uma sentença vinculante não transforma a decisão em juridicamente inexistente. O descumprimento pode constituir novo problema jurídico e produzir consequências diplomáticas, reputacionais e institucionais, além de manter em aberto obrigações ainda não satisfeitas. Da mesma forma, a ausência de um agente internacional com poderes para apreender bens públicos ou impor fisicamente determinado comportamento não reduz a sentença ao nível de opinião política. A Corte opera em um sistema descentralizado, no qual boa parte do cumprimento ocorre por meio de atos estatais, negociação, implementação normativa interna, pagamento de reparações ou mudança de conduta, e não pela reprodução de mecanismos executivos domésticos.

O caso das Atividades Militares e Paramilitares na Nicarágua e contra a Nicarágua tornou-se referência justamente porque expôs o ponto de maior tensão dessa estrutura. Em 27 de junho de 1986, a Corte Internacional de Justiça proferiu julgamento de mérito na controvérsia entre Nicarágua e Estados Unidos da América. Posteriormente, a Nicarágua levou ao Conselho de Segurança a questão do cumprimento com fundamento no artigo 94 da Carta. Em 28 de outubro de 1986, o projeto de resolução S/18428, relacionado ao julgamento, recebeu onze votos favoráveis, um voto contrário e três abstenções, mas não foi adotado em razão do voto negativo dos Estados Unidos, membro permanente do Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, 1986). O episódio não demonstra que a sentença deixou de ser direito; demonstra que o mecanismo institucional previsto para a etapa de execução pode ser afetado pela própria estrutura de poder do órgão político encarregado de apreciá-la.

O exemplo é particularmente importante porque impede conclusões fáceis sobre a relação entre direito e poder. O veto não anulou retroativamente a decisão da Corte nem converteu em lícita a conduta que o julgamento havia considerado contrária ao Direito Internacional. Ao mesmo tempo, seria artificial ignorar que a capacidade de transformar a decisão em cumprimento material foi afetada pela posição institucional do Estado envolvido. O Direito Internacional contemporâneo convive com essa tensão sem resolvê-la completamente. A autoridade da norma e da decisão pode subsistir mesmo quando a estrutura política dificulta sua execução, mas a persistência do descumprimento produz custos para a credibilidade do sistema e para a igualdade jurídica entre Estados.

A jurisprudência posterior também fortaleceu a compreensão do caráter vinculante das medidas provisórias. No caso LaGrand, entre Alemanha e Estados Unidos da América, a Corte afirmou, em 27 de junho de 2001, pela primeira vez de maneira expressa em sua jurisprudência, que ordens de medidas provisórias indicadas com fundamento no artigo 41 do Estatuto possuem força jurídica obrigatória. No mesmo julgamento, concluiu que os Estados Unidos haviam violado a obrigação decorrente da ordem de 3 de março de 1999 ao não tomar todas as medidas a seu alcance para impedir a execução de Walter LaGrand antes da decisão final (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2001). Essa conclusão teve importância que ultrapassou a controvérsia consular específica: consolidou a ideia de que medidas destinadas a preservar direitos enquanto o processo está pendente não constituem simples apelos políticos.

O caso Avena e outros nacionais mexicanos aprofundou o problema ao mostrar que o cumprimento internacional pode esbarrar em estruturas constitucionais e processuais

internas complexas. Em 31 de março de 2004, a Corte concluiu que os Estados Unidos haviam violado obrigações previstas no artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares em relação a nacionais mexicanos e estabeleceu, entre outras consequências, a obrigação de revisão e reconsideração de determinadas condenações e penas. Em processo posterior de interpretação, a Corte indicou novas medidas provisórias em 16 de julho de 2008. Apesar disso, José Ernesto Medellín Rojas foi executado no Estado do Texas em 5 de agosto de 2008. No julgamento de 19 de janeiro de 2009, a Corte concluiu que os Estados Unidos haviam violado a obrigação decorrente da ordem de medidas provisórias e reafirmou o caráter vinculante das obrigações ainda existentes sob o julgamento Avena (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2009).

A experiência de Avena demonstra que o cumprimento não depende apenas da posição diplomática formal de um Estado. Pode exigir coordenação entre Poder Executivo, Legislativo, tribunais e unidades federativas, além de mudanças legislativas ou processuais. Para o Direito Internacional, a distribuição interna de competências não elimina a responsabilidade externa do Estado pelas obrigações que assumiu. Para o direito interno, entretanto, a forma de produzir determinado resultado pode depender de regras constitucionais próprias. O ponto de encontro entre essas duas ordens é frequentemente onde a efetividade se torna mais difícil. Isso ajuda a compreender por que a execução de sentenças internacionais deve ser estudada também a partir dos mecanismos domésticos de implementação, e não apenas da arquitetura institucional da Corte.

A controvérsia entre a República Democrática do Congo e Uganda oferece perspectiva diferente, ligada à reparação. No julgamento de mérito de 19 de dezembro de 2005, a Corte reconheceu violações de obrigações internacionais. Após anos sem acordo entre as partes sobre o montante reparatório, a questão retornou à Corte, que, em 9 de fevereiro de 2022, fixou compensação total de 325 milhões de dólares dos Estados Unidos da América, distribuída entre danos a pessoas, danos à propriedade e danos relacionados a recursos naturais. A decisão determinou pagamento em cinco parcelas anuais de 65 milhões de dólares, com previsão de juros sobre valores vencidos (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2022b). A longa distância temporal entre julgamento de mérito e quantificação da reparação mostra que efetividade também possui dimensão temporal: uma obrigação pode ser reconhecida judicialmente, permanecer objeto de negociação e somente depois receber forma reparatória detalhada.

Esses casos mostram que cumprimento não é categoria binária capaz de ser reduzida a 'cumpriu' ou 'não cumpriu' sem consideração do contexto. Há decisões implementadas de

modo integral, parcial, progressivo ou tardio; medidas provisórias descumpridas; obrigações que demandam reformas internas; reparações negociadas ou judicialmente quantificadas; e situações em que a pressão institucional produz modificação de comportamento sem recorrer ao artigo 94, parágrafo 2º, da Carta. A literatura empírica sobre a Corte Internacional de Justiça tem justamente problematizado a imagem de inefetividade generalizada. Giladi e Shany (2023) observam que a avaliação precisa considerar múltiplos objetivos institucionais, inclusive resolução de controvérsias, desenvolvimento do Direito, legitimação de normas e preservação de confiança na adjudicação internacional.

Também é necessário distinguir cumprimento da autoridade interpretativa. Uma sentença pode não ser plenamente executada pela parte vencida e, ainda assim, alterar o modo como determinada regra é compreendida em negociações, decisões futuras e práticas nacionais. A decisão de 1986 no caso Nicarágua continua sendo referência central sobre proibição do uso da força, não intervenção e legítima defesa, apesar das dificuldades de cumprimento que marcaram a controvérsia. O reconhecimento do caráter vinculante das medidas provisórias em LaGrand passou a integrar a compreensão ordinária do artigo 41 do Estatuto. Avena permanece relevante para a relação entre obrigações consulares internacionais e processos internos. Isso não deve servir para minimizar violações de decisões judiciais, mas demonstra que a eficácia normativa e a execução material podem seguir trajetórias diferentes.

O problema mais sensível surge quando se espera que a Corte Internacional de Justiça resolva, por si só, limitações que pertencem à própria estrutura da ordem internacional. A Corte pode determinar sua jurisdição, interpretar normas, estabelecer responsabilidade, ordenar cessação, indicar medidas provisórias e fixar reparações quando juridicamente cabível. Não pode substituir o Conselho de Segurança, reformar unilateralmente a Carta das Nações Unidas ou criar aparato coercitivo que os Estados não lhe atribuíram. A exigência de efetividade não deve ser utilizada para cobrar do órgão judicial poderes que ele não recebeu; ao mesmo tempo, o desenho institucional não pode ser usado como desculpa para tratar o descumprimento como fato juridicamente neutro. A tensão entre esses dois pontos constitui uma das marcas permanentes da justiça interestatal.

4.3 O Tribunal Penal Internacional e a dependência da cooperação estatal: complementaridade, prisão e não cooperação

Se a Corte Internacional de Justiça depende dos Estados para implementar decisões que os vinculam, a dependência do Tribunal Penal Internacional é ainda mais visível no

plano operacional. O Tribunal investiga e processa indivíduos, mas não dispõe de força policial internacional própria capaz de ingressar no território de um Estado, efetuar prisões, realizar buscas ou apreender documentos de forma independente das autoridades competentes. O Estatuto de Roma foi construído reconhecendo essa realidade. Sua Parte 9 estabelece um regime detalhado de cooperação internacional e assistência judicial, demonstrando que a capacidade do Tribunal de transformar decisões processuais em atos concretos depende, em grande medida, das estruturas nacionais.

O artigo 86 do Estatuto de Roma estabelece a obrigação geral de os Estados Partes cooperarem plenamente com o Tribunal nas investigações e processos relativos a crimes de sua competência. O artigo 87 disciplina as solicitações de cooperação e prevê, no parágrafo 7º, que, quando um Estado Parte deixa de cumprir pedido de cooperação em desconformidade com o Estatuto e, com isso, impede o Tribunal de exercer suas funções e poderes, o Tribunal pode fazer uma constatação de não cooperação e remeter a questão à Assembleia dos Estados Partes ou, quando pertinente, ao Conselho de Segurança. O artigo 88 exige que os Estados Partes assegurem a existência de procedimentos disponíveis em seus direitos internos para todas as formas de cooperação previstas. O artigo 89 trata da entrega de pessoas, enquanto o artigo 93 enumera diversas formas de assistência, incluindo identificação e localização de pessoas, obtenção de provas, interrogatórios, notificações, execução de buscas e apreensões e proteção de vítimas e testemunhas.

Essa estrutura revela que a cooperação não é favor diplomático prestado ao Tribunal. Para Estados Partes, trata-se de obrigação convencional nos limites do Estatuto. Schabas (2016) observa que a obrigação de cooperação integral prevista no artigo 86 deve ser lida em conjunto com a necessidade de procedimentos domésticos adequados prevista no artigo 88. A incapacidade interna de executar uma solicitação não pode ser tratada automaticamente como justificativa quando resulta da ausência de mecanismos que o próprio Estado se comprometeu a disponibilizar. A efetividade do sistema penal internacional começa, portanto, muito antes da chegada de um pedido de prisão: passa pela adaptação legislativa, designação de autoridades, canais de comunicação, regras processuais e capacidade institucional de responder rapidamente.

A complementaridade reforça essa conclusão. O Tribunal Penal Internacional não é concebido como substituto cotidiano da justiça penal nacional, mas como instituição complementar. Quando Estados investigam e processam genuinamente crimes de sua competência, o sistema opera, em alguma medida, por meio das próprias jurisdições nacionais. A efetividade do Estatuto de Roma não pode ser avaliada somente contando

julgamentos realizados em Haia. O fortalecimento de procedimentos domésticos, a investigação de crimes internacionais por autoridades nacionais e a incorporação de padrões do Estatuto também fazem parte do desenho institucional. Isso produz um paradoxo importante: um sistema de justiça penal internacional pode ser mais efetivo justamente quando determinadas situações são tratadas adequadamente em nível nacional e, portanto, não chegam ao estágio de julgamento internacional.

As dificuldades aparecem com maior nitidez quando existe mandado de prisão e o suspeito permanece fora da custódia do Tribunal. Um mandado judicial não se executa sozinho. O Tribunal precisa que o Estado em cujo território a pessoa se encontra efetive a prisão e a entrega conforme as obrigações aplicáveis. A longa trajetória do caso Omar Hassan Ahmad Al Bashir mostrou como questões de cooperação, imunidade e relações entre o Estatuto de Roma e decisões do Conselho de Segurança podem chegar ao centro do contencioso institucional. No julgamento de 6 de maio de 2019 sobre o recurso da Jordânia, a Câmara de Apelações confirmou unanimemente a conclusão de que a Jordânia havia deixado de cumprir suas obrigações ao não executar a solicitação de prisão e entrega de Al Bashir quando ele esteve em território jordaniano em março de 2017. A Câmara, contudo, por maioria, entendeu que, nas circunstâncias específicas, a decisão de remeter a não cooperação à Assembleia dos Estados Partes e ao Conselho de Segurança havia sido exercício inadequado da discricionariedade e reverteu essa parte da decisão (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2019).

Esse detalhe processual é relevante porque mostra que a constatação de violação de uma obrigação de cooperação e a adoção de consequências institucionais adicionais são etapas juridicamente distintas. O artigo 87, parágrafo 7º, não cria uma sanção penal automática contra o Estado. A Corte pode reconhecer a não cooperação e, quando cabível, remeter a questão aos órgãos indicados pelo Estatuto. A reação posterior depende então de estruturas políticas e institucionais que não se confundem com a função jurisdicional. Assim como ocorre com o artigo 94 da Carta das Nações Unidas no contexto da Corte Internacional de Justiça, a execução internacional frequentemente exige interação entre órgão judicial e instâncias políticas.

Um episódio mais recente tornou essa dependência ainda mais visível. Em 24 de outubro de 2024, a Câmara de Questões Preliminares II do Tribunal Penal Internacional concluiu que a Mongólia havia deixado de cooperar com o pedido de prisão e entrega de Vladimir Vladimirovich Putin durante sua presença no território mongol e remeteu a questão à Assembleia dos Estados Partes, com fundamento no artigo 87, parágrafo 7º, do

Estatuto de Roma. A Mongólia apresentou sucessivas impugnações processuais; em 18 de março de 2025, a Câmara rejeitou pedido de reconsideração da decisão que havia negado autorização para recurso, permanecendo, portanto, a constatação de não cooperação e a remessa realizada em 2024 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2024b; 2025c). O exemplo é importante não para reabrir o mérito dos processos relacionados à situação na Ucrânia, mas para demonstrar a mecânica institucional de uma ordem de prisão que depende de execução nacional.

A dependência de cooperação produz uma diferença fundamental entre declarar e executar. Um tribunal pode concluir que os requisitos legais para uma ordem de prisão estão preenchidos e ainda assim permanecer impossibilitado de realizar o julgamento enquanto o acusado não estiver sob sua custódia, observadas as regras processuais aplicáveis. O problema não é exclusividade do Tribunal Penal Internacional; tribunais penais internacionais e mecanismos híbridos historicamente dependeram de Estados, forças internacionais ou mudanças políticas para obter a entrega de acusados. O Estatuto de Roma, contudo, torna essa dependência permanente porque pretende operar sem força policial própria e dentro de uma rede global de cooperação.

Esse desenho também explica por que a discussão sobre imunidades de agentes estatais permanece juridicamente sensível. O artigo 27 do Estatuto estabelece a irrelevância da qualidade oficial nos termos ali previstos, enquanto o artigo 98 trata de situações em que uma solicitação de entrega poderia colocar o Estado requerido diante de obrigações internacionais relativas a imunidades ou consentimento para entrega. A jurisprudência do Tribunal enfrentou essas normas em contextos de elevada controvérsia. Para os objetivos deste capítulo, o ponto decisivo não é reproduzir todas as posições doutrinárias sobre imunidade, mas perceber que o sistema de cooperação precisa operar em ambientes nos quais Estados podem sustentar leituras jurídicas divergentes e interesses políticos conflitantes. A autoridade do Tribunal, por isso, depende tanto da consistência de suas decisões quanto da capacidade dos Estados de tratá-las como obrigações jurídicas e não como opções políticas seletivas.

A própria Assembleia dos Estados Partes desempenha papel relevante nessa arquitetura. Ela não funciona como polícia do Tribunal nem como instância de recurso das decisões judiciais, mas reúne os Estados que integram o sistema e exerce competências administrativas, orçamentárias e institucionais previstas pelo Estatuto. A remessa de situações de não cooperação à Assembleia cria espaço para resposta coletiva e pressão entre pares, ainda que não garanta automaticamente a prisão pretendida. Quando uma situação foi

encaminhada ao Tribunal pelo Conselho de Segurança, a remessa por não cooperação pode também envolver esse órgão, o que recoloca o problema da interação entre justiça e política internacional.

A discussão sobre efetividade precisa incluir ainda recursos, proteção de testemunhas, acesso a territórios, coleta de provas digitais, preservação de documentos, traduções, apoio às vítimas e execução de reparações. Uma investigação internacional de grande escala não depende apenas de um promotor e de juízes. Exige cooperação técnica, segurança, capacidade forense, logística e financiamento. Limitações em qualquer desses pontos podem afetar a duração dos processos e a qualidade probatória. O fato de o Tribunal possuir personalidade jurídica internacional e autonomia institucional não elimina a dependência de uma rede de Estados, organizações internacionais e atores nacionais capazes de transformar solicitações processuais em medidas concretas.

A relação entre justiça internacional e política aparece, portanto, de maneira inevitável, mas não deve ser confundida com inexistência de juridicidade. Estados podem contestar decisões, questionar competência, interpretar de maneira divergente obrigações de cooperação ou criticar prioridades institucionais. Esses debates fazem parte de uma ordem jurídica plural e frequentemente litigiosa. O papel do jurista é distinguir críticas políticas, argumentos jurídicos e decisões efetivamente proferidas. Um mandado de prisão não equivale a condenação; uma constatação de não cooperação não substitui a análise de responsabilidade penal do acusado; uma remessa à Assembleia dos Estados Partes não é sanção automática; e o fato de uma prisão não ter sido executada não extingue, por si só, a ordem judicial.

No caso brasileiro, a participação no Estatuto de Roma cria responsabilidade institucional permanente. A previsão do artigo 5º, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, reforça no plano constitucional a adesão brasileira ao Tribunal Penal Internacional. Isso exige leitura integrada entre Constituição Federal de 1988, Estatuto de Roma, legislação processual interna e obrigações internacionais. A cooperação precisa respeitar garantias constitucionais e, ao mesmo tempo, não pode ser esvaziada por interpretações domésticas que ignorem compromissos internacionais validamente assumidos. O desafio jurídico consiste justamente em construir procedimentos internos capazes de cumprir o tratado com segurança jurídica, controle jurisdicional e observância do devido processo.

A comparação entre Corte Internacional de Justiça e Tribunal Penal Internacional permite, por fim, compreender que a justiça internacional não possui um único problema de

efetividade. Na Corte Internacional de Justiça, a dificuldade pode estar no consentimento jurisdicional, na implementação de medidas provisórias, no cumprimento de sentenças ou na interação com o Conselho de Segurança. No Tribunal Penal Internacional, aparecem de forma particularmente intensa a complementaridade, a obtenção de provas, a prisão e entrega de acusados, a cooperação dos Estados e a sustentação política e financeira do sistema. Em ambos, contudo, existe um elemento comum: decisões judiciais internacionais são produzidas dentro de uma ordem que permanece institucionalmente descentralizada.

Esse caráter descentralizado não autoriza concluir que o Direito Internacional só funciona quando coincide com a vontade imediata dos Estados mais poderosos. A existência de decisões vinculantes, mecanismos de não cooperação, obrigações de reparação, custos reputacionais, mobilização de instituições nacionais e utilização reiterada da jurisprudência mostram que as cortes produzem efeitos jurídicos reais. Também não autoriza a conclusão oposta de que a expansão judicial solucionou o problema da implementação. O século XXI apresenta uma justiça internacional mais densa, tecnicamente sofisticada e presente em controvérsias de enorme relevância, mas ainda dependente de cooperação e de estruturas políticas para transformar parte de suas decisões em resultados materiais.

A maturidade do sistema talvez esteja justamente em reconhecer essa condição sem recorrer nem ao triunfalismo nem ao ceticismo absoluto. A autoridade de uma corte internacional precisa ser protegida por independência judicial, fundamentação consistente e respeito ao devido processo; sua efetividade depende, além disso, de Estados dispostos a cumprir obrigações, instituições nacionais capazes de implementá-las e mecanismos internacionais que reduzam os incentivos ao descumprimento. Onde esses elementos falham, aparece com nitidez a distância entre decisão e execução. Onde funcionam, a justiça internacional deixa de ser apenas um pronunciamento produzido em Haia e passa a operar dentro de administrações, tribunais, parlamentos, sistemas de cooperação e práticas estatais. É nessa passagem entre o julgamento e sua incorporação ao comportamento jurídico que se decide grande parte da força concreta do Direito Internacional contemporâneo.

REFERÊNCIAS DA PARTE II

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Rio de Janeiro, 1945.

BRASIL. Decreto nº 30.822, de 6 de maio de 1952. Promulga a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948. Rio de Janeiro, 1952.

BRASIL. Decreto nº 42.121, de 21 de agosto de 1957. Promulga as Convenções concluídas em Genebra, a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger as vítimas da guerra. Rio de Janeiro, 1957.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

CRAWFORD, James. Brownlie's Principles of Public International Law. 9. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. DOI: 10.1093/he/9780198737445.001.0001.

GILADI, Rotem; SHANY, Yuval. Assessing the Effectiveness of the International Court of Justice. In: ESPÓSITO, Carlos; PARLETT, Kate (ed.). The Cambridge Companion to the International Court of Justice. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. p. 101-120. DOI: 10.1017/9781108766241.008.

HENCKAERTS, Jean-Marie; DOSWALD-BECK, Louise. Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules. Cambridge: Cambridge University Press; International Committee of the Red Cross, 2005.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. Customary International Humanitarian Law Database. Geneva: ICRC.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits. Judgment of 27 June 1986. I.C.J. Reports 1986, p. 14.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. LaGrand (Germany v. United States of America). Judgment of 27 June 2001. I.C.J. Reports 2001, p. 466.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America). Judgment of 6 November 2003. I.C.J. Reports 2003, p. 161.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America). Judgment of 31 March 2004. I.C.J. Reports 2004, p. 12.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda). Judgment of 19 December 2005. I.C.J. Reports 2005, p. 168.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Request for Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America). Judgment of 19 January 2009. I.C.J. Reports 2009, p. 3.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation). Provisional Measures. Order of 16 March 2022. I.C.J. Reports 2022, 2022a.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda). Reparations. Judgment of 9 February 2022. I.C.J. Reports 2022, p. 13, 2022b.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32

States intervening). Preliminary Objections. Judgment of 2 February 2024. General List No. 182. The Hague: International Court of Justice, 2024a.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel). Provisional Measures. Order of 26 January 2024. General List No. 192. The Hague: International Court of Justice, 2024b.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel). Provisional Measures. Order of 28 March 2024. General List No. 192. The Hague: International Court of Justice, 2024c.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel). Provisional Measures. Order of 24 May 2024. General List No. 192. The Hague: International Court of Justice, 2024d.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Rome Statute of the International Criminal Court. Rome, 17 July 1998, as amended.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Appeals Chamber. Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal. ICC-02/05-01/09-397-Corr, 6 May 2019.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Office of the Prosecutor. Annual Report 2024. The Hague: International Criminal Court, 2024a.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Pre-Trial Chamber II. Finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties. ICC-01/22-90, 24 Oct. 2024, 2024b.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Assembly of States Parties. Proposed Programme Budget of the International Criminal Court for 2026. ICC-ASP/24/10. The Hague: International Criminal Court, 2025a.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. The Court Today. Updated 1 January 2025. The Hague: International Criminal Court, 2025b.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Pre-Trial Chamber II. Decision on Mongolia's request for reconsideration of the 'Decision on Mongolia's request for leave to appeal, temporary stay of the proceedings and related matters'. ICC-01/22-123, 18 Mar. 2025, 2025c.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Prosecutor v. Duško Tadić. Case No. IT-94-1-AR72. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction. Appeals Chamber, 2 Oct. 1995.

SCHABAS, William A. The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016. DOI: 10.1093/law/9780198739777.001.0001.

SHAW, Malcolm N. International Law. 9. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

UNITED NATIONS. Charter of the United Nations. San Francisco, 26 June 1945.

UNITED NATIONS. Security Council. Draft resolution S/18428, 28 Oct. 1986. The draft resolution was not adopted owing to the negative vote of a permanent member of the Security Council.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. Rome Statute of the International Criminal Court: status as at 28 Sept. 2026. New York: United Nations, 2026.

PARTE III

TECNOLOGIA, PODER E NOVAS FRONTEIRAS DA REGULAÇÃO INTERNACIONAL

CAPÍTULO 5

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, DIREITOS HUMANOS E RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL: ENTRE INOVAÇÃO, RISCO E GOVERNANÇA GLOBAL

A inteligência artificial passou, em poucos anos, de tema predominantemente técnico para problema central de governança internacional. Essa mudança não decorre apenas da disseminação de aplicações capazes de produzir textos, imagens, classificações, previsões ou recomendações. O aspecto juridicamente mais relevante está no fato de que sistemas computacionais passaram a intermediar decisões que afetam direitos, distribuem oportunidades, orientam políticas públicas, organizam fluxos de informação, apoiam operações de segurança e, em determinados contextos, participam de processos militares de identificação e seleção de alvos. A tecnologia deixa, portanto, de ser um instrumento neutro situado à margem do Direito e passa a integrar o próprio ambiente no qual o poder público e privado é exercido. O problema do Direito Internacional não consiste em decidir se a inteligência artificial deve ou não existir, mas em estabelecer quais limites jurídicos permanecem aplicáveis quando decisões relevantes são delegadas, mediadas ou intensificadas por sistemas cuja operação pode ser complexa, opaca, transfronteiriça e dependente de grandes volumes de dados.

Essa transformação exige cuidado com uma distinção conceitual importante. Inteligência artificial não designa uma única tecnologia, tampouco um sistema dotado de consciência jurídica ou de vontade comparável à humana. O termo abrange técnicas, modelos e aplicações com capacidades e graus de autonomia muito diferentes. Do ponto de vista jurídico, o que interessa não é atribuir personalidade abstrata à máquina, mas compreender a cadeia de atores que decide desenvolver, disponibilizar, contratar, treinar, alimentar, operar ou utilizar determinado sistema. Estados, organizações internacionais, empresas desenvolvedoras, fornecedores de infraestrutura, contratantes públicos e usuários profissionais podem ocupar posições distintas nessa cadeia. A complexidade técnica pode dificultar a reconstrução causal de um dano, mas não apaga a necessidade de identificar quem tomou decisões, quem tinha dever de prevenção, quem controlava o contexto de uso e quais mecanismos de reparação estavam disponíveis.

A expansão da inteligência artificial também tornou evidente uma característica recorrente do Direito Internacional contemporâneo: normas concebidas antes de determinada inovação tecnológica podem continuar plenamente aplicáveis a situações

novas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e os regimes regionais de proteção não dependem da tecnologia utilizada para que direitos à dignidade, à igualdade, à privacidade, à liberdade de expressão, ao devido processo e ao acesso a recursos efetivos permaneçam relevantes. O fato de uma discriminação resultar de uma inferência algorítmica, e não de uma decisão manuscrita, não a torna juridicamente indiferente. Da mesma forma, uma interferência desproporcional na privacidade não deixa de exigir fundamento, necessidade e salvaguardas porque foi produzida mediante processamento automatizado de dados.

É justamente nesse ponto que se encontra uma das tensões mais importantes do debate contemporâneo. Grande parte das primeiras respostas à inteligência artificial foi formulada em linguagem ética: transparência, explicabilidade, justiça, supervisão humana, segurança, responsabilidade e não discriminação passaram a aparecer em princípios empresariais, recomendações multilaterais e códigos de boas práticas. Esses instrumentos foram relevantes para organizar um vocabulário comum, mas a linguagem ética não substitui obrigações jurídicas existentes. McGregor, Murray e Ng (2019) demonstram que o Direito Internacional dos Direitos Humanos oferece um quadro de responsabilização mais amplo do que abordagens limitadas à transparência algorítmica, porque permite examinar todo o ciclo de vida da decisão, identificar diferentes atores, considerar deveres positivos de prevenção e exigir mecanismos de recurso. O desafio regulatório, por isso, não é escolher entre ética e Direito, mas impedir que compromissos voluntários sejam utilizados como substitutos de garantias jurídicas quando direitos fundamentais estão em jogo.

A governança internacional da inteligência artificial desenvolveu-se, até aqui, por camadas. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) aprovou, em 23 de novembro de 2021, a Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial, instrumento de alcance global que articula dignidade humana, direitos humanos, igualdade, diversidade, proteção ambiental, supervisão humana, transparência e responsabilização, além de propor políticas de avaliação de impacto, governança de dados e cooperação internacional (UNESCO, 2021). Em 21 de março de 2024, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução A/RES/78/265, intitulada Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development, reafirmando expressamente o Direito Internacional, a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos como referências para o desenvolvimento e o uso de sistemas de inteligência artificial (UNITED NATIONS

GENERAL ASSEMBLY, 2024a). Poucos meses depois, o Pacto para o Futuro, adotado pela Resolução A/RES/79/1, incorporou como anexo o Pacto Digital Global, consolidando compromissos relativos à cooperação digital, redução de desigualdades tecnológicas, proteção de direitos e governança da inteligência artificial (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024b).

O movimento institucional continuou em 2025. Pela Resolução A/RES/79/325, adotada em 26 de agosto daquele ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu o Painel Científico Internacional Independente sobre Inteligência Artificial e o Diálogo Global sobre Governança da Inteligência Artificial. A criação desses mecanismos não equivale à formação de uma autoridade mundial de inteligência artificial nem cria, por si só, um regime supranacional de licenciamento de sistemas. Seu significado está em outro plano: a comunidade internacional reconheceu que a produção de conhecimento científico independente e a existência de um fórum permanente de diálogo político são componentes necessários para lidar com uma tecnologia cujos riscos, benefícios e impactos atravessam fronteiras e capacidades regulatórias nacionais (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2025).

Paralelamente, a Europa avançou para instrumentos de natureza jurídica mais densa. A Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, aberta à assinatura em Vilnius em 5 de setembro de 2024 e registrada como CETS nº 225, foi apresentada pelo Conselho da Europa como o primeiro tratado internacional juridicamente vinculante especificamente voltado à inteligência artificial. Seu objeto não é regular cada modelo ou técnica individualmente, mas assegurar que atividades realizadas ao longo do ciclo de vida de sistemas de inteligência artificial sejam compatíveis com direitos humanos, democracia e Estado de Direito (COUNCIL OF EUROPE, 2024). É importante, contudo, distinguir adoção e assinatura de entrada em vigor. Em setembro de 2026, o registro oficial de tratados do Conselho da Europa ainda indicava que a Convenção-Quadro não havia alcançado o número de ratificações necessário para sua entrada em vigor, embora já tivesse recebido adesões políticas relevantes, inclusive a aprovação da União Europeia em maio de 2026 (COUNCIL OF EUROPE, 2026).

Também a União Europeia adotou o Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial, conhecido como Regulamento da Inteligência Artificial ou Artificial Intelligence Act. Trata-se de direito regional da União Europeia, e não de tratado

internacional universal. Ainda assim, seu alcance econômico, sua aplicação a determinados fornecedores e operadores situados fora do território europeu e sua articulação com a Convenção-Quadro do Conselho da Europa tornam o instrumento relevante para compreender a formação de padrões regulatórios transnacionais. O regulamento entrou em vigor em agosto de 2024 e passou a ter aplicação geral a partir de 2 de agosto de 2026, com cronograma escalonado para determinados conjuntos de obrigações e posteriores alterações legislativas (EUROPEAN UNION, 2024). A coexistência entre recomendações globais, resoluções da Assembleia Geral, tratado regional, legislação supranacional e normas domésticas ilustra um modelo de governança fragmentado, no qual diferentes níveis regulatórios interagem sem formar, até o momento, um código internacional único de inteligência artificial.

A ausência de um código universal, entretanto, não significa ausência de Direito. O que existe é uma combinação de obrigações anteriores à tecnologia, novas normas específicas, instrumentos de orientação e processos de elaboração normativa ainda em construção. O capítulo parte dessa combinação para examinar três perguntas. A primeira é como a governança internacional está transitando de declarações éticas para estruturas jurídicas mais exigentes. A segunda diz respeito aos direitos que podem ser afetados por decisões algorítmicas e às obrigações de Estados e empresas diante desses riscos. A terceira envolve a responsabilidade por usos de inteligência artificial em contextos de segurança e conflito armado, especialmente quando a automação torna mais difícil identificar como determinada decisão foi produzida. Em todas elas, a questão fundamental permanece a mesma: inovação tecnológica não pode funcionar como zona de imunidade jurídica.

5.1 Da ética voluntária à formação de uma arquitetura normativa internacional

A trajetória recente da governança internacional da inteligência artificial demonstra que a primeira reação institucional à aceleração tecnológica foi estabelecer princípios. Essa escolha era compreensível. Diante de tecnologias em rápida mudança, com aplicações muito distintas e informações técnicas concentradas em um número relativamente pequeno de empresas e centros de pesquisa, Estados e organizações internacionais enfrentavam o risco de produzir normas excessivamente específicas que se tornassem rapidamente obsoletas. Princípios como dignidade, supervisão humana, segurança, transparência, explicabilidade, não discriminação e prestação de contas ofereciam uma linguagem relativamente estável para orientar sistemas diferentes sem depender da arquitetura técnica de cada modelo. A Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial da Organização das Nações Unidas

para a Educação, a Ciência e a Cultura é um exemplo importante dessa abordagem. Embora não seja tratado e não crie, por si só, obrigações equivalentes às de uma convenção internacional ratificada, sua adoção por consenso na Conferência Geral da UNESCO forneceu uma referência global para políticas públicas e para a elaboração de mecanismos de avaliação de impacto (UNESCO, 2021).

A utilidade do soft law não deve ser confundida com força jurídica obrigatória. Recomendações, princípios e resoluções podem influenciar expectativas, orientar interpretação, organizar cooperação e contribuir para a formação de padrões, mas seu valor normativo depende da natureza de cada instrumento. Essa distinção é particularmente necessária em matéria de inteligência artificial porque discursos institucionais frequentemente utilizam palavras como 'governança', 'responsabilidade' e 'segurança' sem explicitar se estão descrevendo obrigações vinculantes, compromissos políticos ou boas práticas voluntárias. O rigor jurídico exige identificar a fonte. A Resolução A/RES/78/265 da Assembleia Geral das Nações Unidas, por exemplo, possui grande relevância política e programática, mas não é um tratado. Sua importância reside em reafirmar, em um documento multilateral específico sobre inteligência artificial, que o desenvolvimento de sistemas seguros e confiáveis deve permanecer compatível com o Direito Internacional e com os direitos humanos, ao mesmo tempo em que reconhece desigualdades de acesso, capacidades regulatórias distintas e a necessidade de cooperação internacional (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024a).

O Pacto Digital Global acrescentou outra camada ao deslocar a discussão da ética isolada para a arquitetura institucional. Inserido como anexo do Pacto para o Futuro, o documento trata conjuntamente de conectividade, inclusão digital, governança de dados e inteligência artificial. Essa integração é juridicamente significativa porque os efeitos da inteligência artificial dependem de infraestruturas de dados, capacidade computacional, conectividade, propriedade tecnológica e acesso a conhecimentos que são distribuídos de forma profundamente desigual entre Estados. Governança de inteligência artificial não pode ser reduzida, portanto, a regras sobre comportamento de modelos. Ela envolve também quem possui infraestrutura, quem controla grandes conjuntos de dados, quem dispõe de capacidade para realizar auditorias e quem consegue participar efetivamente da definição de padrões internacionais. O Pacto Digital Global reconhece essa dimensão ao associar cooperação em inteligência artificial à redução de divisões digitais e ao fortalecimento de capacidades (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024b).

A criação, em 2025, do Painel Científico Internacional Independente sobre Inteligência Artificial e do Diálogo Global sobre Governança da Inteligência Artificial demonstra uma tentativa de responder a dois déficits diferentes. O primeiro é epistêmico: governos que elaboram normas precisam compreender capacidades, limitações e riscos de tecnologias cuja evolução técnica é extremamente rápida. O segundo é político: um pequeno grupo de Estados e empresas não pode, sem contestação, definir padrões para sistemas com efeitos globais. A Resolução A/RES/79/325 procura enfrentar essas dificuldades criando um mecanismo científico e um espaço de diálogo no âmbito das Nações Unidas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2025). O modelo continua dependente da cooperação dos Estados e não substitui órgãos reguladores nacionais, mas sinaliza que a governança da inteligência artificial passou a ser tratada como problema permanente da ordem internacional, e não como pauta tecnológica episódica.

A Convenção-Quadro do Conselho da Europa representa uma mudança qualitativa nesse percurso porque introduz hard law internacional em um campo antes dominado por recomendações e princípios. O instrumento vincula sua estrutura a três valores jurídicos centrais da organização: direitos humanos, democracia e Estado de Direito. Em vez de estabelecer uma lista rígida de tecnologias permitidas ou proibidas, a Convenção trabalha com obrigações e princípios relacionados ao ciclo de vida dos sistemas, incluindo igualdade e não discriminação, privacidade e proteção de dados, transparência e supervisão, responsabilização, confiabilidade e inovação segura. O desenho procura permitir adaptação tecnológica sem abandonar parâmetros jurídicos. Ao mesmo tempo, o artigo 3º admite diferentes formas de cumprimento em relação a atividades de atores privados, questão que evidencia uma tensão estrutural: grande parte da capacidade tecnológica pertence a empresas privadas, enquanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos continua organizado principalmente em torno de obrigações estatais.

A declaração apresentada pela União Europeia ao aprovar a Convenção em maio de 2026 torna essa interação particularmente visível. A União informou que aplicaria as obrigações pertinentes às atividades de atores privados por meio, entre outros instrumentos, do Regulamento (UE) 2024/1689. A conexão entre tratado internacional e direito supranacional mostra que a governança contemporânea da inteligência artificial pode operar por sobreposição normativa: um tratado define objetivos e princípios, uma ordem jurídica regional cria regras diretamente aplicáveis e autoridades nacionais executam obrigações específicas. Essa arquitetura pode aumentar a proteção, mas também produzir complexidade. Empresas transnacionais podem estar sujeitas a diferentes regimes

simultaneamente; conceitos de risco podem não coincidir; mecanismos de fiscalização variam; e Estados com menor capacidade institucional podem adotar padrões formulados externamente sem participação equivalente no processo de sua construção.

O modelo baseado em risco, adotado de modo particularmente detalhado pelo Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia, procura responder a essa diversidade graduando obrigações conforme a potencialidade de dano. Práticas consideradas incompatíveis com valores fundamentais são proibidas; sistemas classificados como de alto risco recebem requisitos mais rigorosos; determinadas aplicações estão sujeitas a deveres de transparência; e modelos de finalidade geral recebem disciplina própria. O mérito dessa abordagem está em evitar que um sistema utilizado para tarefa administrativa trivial seja regulado da mesma forma que uma aplicação empregada para seleção biométrica, acesso a serviços essenciais ou decisões de alto impacto. Seu limite é que a classificação de risco não elimina disputas sobre categorias, evidências e efeitos indiretos. Um sistema aparentemente auxiliar pode alterar de forma decisiva uma decisão humana se sua recomendação for tratada como tecnicamente objetiva ou institucionalmente incontestável.

A passagem da ética para o Direito também não deve ser interpretada como substituição completa de um modelo por outro. A inovação tecnológica continuará produzindo situações não previstas detalhadamente em normas positivas, e princípios éticos podem exercer função importante na orientação de pesquisa, desenho e utilização responsável. O problema aparece quando a ética é utilizada para evitar deveres jurídicos. Uma empresa pode afirmar compromisso com transparência e responsabilidade e, ao mesmo tempo, resistir a auditorias, negar acesso a informações essenciais ou não oferecer mecanismos adequados de recurso. Da mesma maneira, um Estado pode adotar estratégia nacional de inteligência artificial baseada em valores, mas empregar sistemas de vigilância ou decisão automatizada sem avaliações de necessidade, proporcionalidade e impacto sobre direitos. O deslocamento regulatório mais relevante do século XXI consiste, portanto, em transformar valores gerais em procedimentos verificáveis: avaliação de impacto, documentação, supervisão independente, rastreabilidade, possibilidade de contestação e reparação.

Essa transformação aproxima a governança da inteligência artificial de debates mais antigos do Direito Internacional sobre devida diligência. Em vários campos, obrigações de diligência não prometem ausência absoluta de dano; exigem que o sujeito obrigado adote medidas razoáveis e proporcionais ao risco, com conhecimento, prevenção, monitoramento e resposta. Aplicada à inteligência artificial, essa lógica desloca a pergunta de 'o sistema é

ético?' para questões mais concretas: que riscos eram previsíveis? quais dados foram utilizados? que grupos poderiam ser afetados de maneira desproporcional? houve avaliação independente? existia possibilidade real de intervenção humana? foram mantidos registros capazes de reconstruir a decisão? havia mecanismo acessível para questionar o resultado? Essa mudança de vocabulário é fundamental para que responsabilidade deixe de significar apenas uma aspiração institucional e passe a ser uma prática juridicamente auditável.

5.2 Direitos humanos diante da decisão algorítmica: privacidade, não discriminação, explicabilidade e acesso a remédios

A aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos à inteligência artificial começa por uma premissa simples: a tecnologia não altera a titularidade dos direitos. Pessoas submetidas a decisões automatizadas continuam protegidas pelas normas internacionais aplicáveis ao Estado responsável. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992 (BRASIL, 1992b), protege, entre outros direitos, a vida privada, a igualdade perante a lei, a liberdade de expressão e o acesso a recursos efetivos. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 (BRASIL, 1992a), protege direitos cuja realização pode ser afetada por sistemas utilizados em trabalho, saúde, educação, assistência social e acesso a serviços. A inteligência artificial pode aumentar eficiência e ampliar capacidades estatais nesses campos, mas também pode multiplicar rapidamente padrões discriminatórios ou erros se a decisão automatizada for aplicada em escala.

A privacidade constitui um dos pontos de contato mais evidentes. Sistemas de inteligência artificial frequentemente dependem de grandes conjuntos de dados e podem produzir inferências que não foram explicitamente fornecidas pela pessoa. Perfis comportamentais, reconhecimento biométrico, classificação de risco, identificação de padrões de deslocamento e combinação de bases antes separadas aumentam a capacidade de Estados e empresas deduzirem características, relações ou probabilidades sobre indivíduos. O artigo 17 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos proíbe interferências arbitrárias ou ilegais na vida privada, família, domicílio e correspondência. A aplicação desse dispositivo ao ambiente digital exige mais do que perguntar se houve coleta formalmente autorizada de dados. É necessário examinar finalidade, base jurídica, necessidade, proporcionalidade, retenção, compartilhamento, segurança e capacidade de inferência. O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

tem advertido que sistemas de inteligência artificial, decisões automatizadas, reconhecimento facial, rastreamento e perfilamento podem produzir impactos profundos sobre privacidade e outros direitos quando utilizados sem salvaguardas adequadas (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021).

No Brasil, essa proteção possui dimensão constitucional expressa. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 protege intimidade, vida privada, honra e imagem no artigo 5º, inciso X. A Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022, incluiu no mesmo artigo 5º o inciso LXXIX, reconhecendo o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais, como direito fundamental. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), complementa esse quadro ao estabelecer princípios, bases legais, direitos dos titulares e obrigações relacionadas ao tratamento de dados pessoais. Embora a LGPD seja legislação doméstica, sua importância para o debate internacional reside em mostrar como obrigações globais de direitos humanos são concretizadas por normas nacionais de proteção de dados. A efetividade do Direito Internacional depende, em grande medida, dessa tradução institucional para autoridades administrativas, procedimentos, deveres de informação e vias de reparação.

A não discriminação apresenta problema ainda mais complexo. Sistemas de inteligência artificial aprendem padrões a partir de dados produzidos em sociedades marcadas por desigualdades históricas. Se dados sobre contratação refletem exclusões anteriores, um modelo treinado para reproduzir padrões considerados 'bem-sucedidos' pode transformar discriminação histórica em critério estatístico. O mesmo pode ocorrer em policiamento, concessão de crédito, triagem de benefícios, avaliação de risco, migração ou saúde. Nem sempre o sistema utiliza diretamente uma característica protegida. Variáveis aparentemente neutras podem funcionar como substitutos de raça, gênero, origem socioeconômica, deficiência, nacionalidade ou local de residência. Por isso, a ausência de uma instrução explicitamente discriminatória não basta para demonstrar neutralidade.

O artigo 26 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabelece igualdade perante a lei e proteção contra discriminação. Outros tratados especializados, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ampliam deveres estatais em campos específicos. Órgãos das Nações Unidas já relacionaram essas obrigações a algoritmos e sistemas automatizados, recomendando que Estados adotem estruturas capazes de prevenir impactos discriminatórios e de exigir que

atores privados respeitem padrões de direitos humanos. O ponto jurídico essencial é que discriminação algorítmica não deve ser analisada apenas como defeito técnico. Se um sistema produz desvantagem desproporcional ou reproduz padrões proibidos, a questão envolve desenho institucional, dever de diligência, supervisão e possibilidade de contestação.

McGregor, Murray e Ng (2019) chamam atenção para a insuficiência de tratar transparência como solução única. Um sistema pode ser tecnicamente transparente para especialistas e continuar incompreensível para a pessoa afetada. Pode também revelar parte de seu funcionamento sem explicar por que determinada decisão concreta foi tomada. A exigência juridicamente relevante deve ser relacionada ao propósito da informação. Uma pessoa que teve acesso a benefício negado por procedimento automatizado precisa conhecer elementos suficientes para compreender a base da decisão, identificar possíveis erros e contestá-la. Um órgão fiscalizador pode necessitar de acesso muito mais amplo a documentação, dados de treinamento, testes e registros. Transparência, portanto, não é um valor abstrato; é um conjunto de deveres informacionais calibrados conforme o ator e a finalidade.

A explicabilidade enfrenta dificuldade semelhante. Modelos complexos podem produzir resultados a partir de relações estatísticas que não se traduzem facilmente em uma justificativa causal simples. O Direito não precisa exigir que toda pessoa compreenda matematicamente o funcionamento interno de um sistema. Precisa, contudo, impedir que complexidade técnica seja utilizada como justificativa para decisões incontestáveis. Quanto maior o impacto sobre direitos, mais importante se torna a existência de documentação, justificativa institucional, supervisão humana efetiva e possibilidade de revisão. A ideia de supervisão humana, aliás, perde conteúdo se o agente responsável apenas confirma automaticamente a saída do sistema. Uma revisão genuína exige autoridade para divergir, informações suficientes para avaliar a recomendação e condições organizacionais que não transformem a decisão automatizada em presunção praticamente irreversível.

O acesso a remédios é, por essa razão, componente central da governança baseada em direitos humanos. O artigo 2º, parágrafo 3º, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos exige que Estados assegurem recursos efetivos para violações dos direitos reconhecidos no tratado. Em ambiente algorítmico, isso significa que pessoas afetadas não podem ser colocadas diante de uma cadeia de responsabilidades na qual cada ator atribui a decisão a outro: o órgão público culpa o fornecedor; o fornecedor afirma que apenas desenvolveu uma ferramenta; o operador diz que seguiu o sistema; e todos apontam para a

complexidade do modelo. Uma arquitetura de responsabilização adequada precisa definir previamente quem responde por cada etapa, quais registros devem ser preservados, quem pode auditar e qual autoridade tem competência para suspender ou corrigir usos incompatíveis com direitos.

A presença de empresas privadas na cadeia tecnológica torna essa questão ainda mais relevante. Os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, endossados pelo Conselho de Direitos Humanos em 2011, organizam a matéria em três pilares: dever estatal de proteger, responsabilidade empresarial de respeitar direitos humanos e necessidade de acesso a reparação. Os Princípios Orientadores não constituem tratado e não transformam automaticamente empresas em titulares das mesmas obrigações internacionais dos Estados. Ainda assim, consolidaram um padrão global segundo o qual empresas devem realizar devida diligência em direitos humanos, identificar impactos adversos, adotar medidas de prevenção e mitigação e prestar contas sobre como lidam com esses impactos (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE, 2011). Lane (2023) mostra que essa estrutura é particularmente relevante para inteligência artificial porque empresas privadas ocupam posição central no desenvolvimento e na disponibilização de sistemas, enquanto o regime internacional de direitos humanos permanece estruturalmente centrado no Estado.

O problema não pode ser resolvido transferindo toda responsabilidade às empresas. Sob o Direito Internacional dos Direitos Humanos, Estados continuam obrigados a respeitar direitos em suas próprias atividades e a adotar medidas adequadas para protegê-los contra abusos praticados por terceiros dentro do âmbito de suas obrigações. Isso tem consequências para compras públicas de tecnologia, terceirização de serviços e contratação de sistemas de alto impacto. Um Estado não deveria escapar de suas obrigações simplesmente porque uma decisão foi tecnicamente produzida por software de fornecedor privado. Se a administração pública utiliza um sistema para decidir, classificar ou recomendar em matéria que afeta direitos, deve avaliar sua legalidade, estabelecer critérios de uso, manter capacidade de supervisão e assegurar mecanismos de recurso. A terceirização da infraestrutura não pode significar terceirização da responsabilidade jurídica estatal.

Também é necessário considerar desigualdades entre Estados. Países com menor capacidade tecnológica podem depender de sistemas desenvolvidos e hospedados no exterior, enfrentar limitações contratuais de auditoria e não possuir infraestrutura para avaliar modelos complexos. A dependência tecnológica pode, assim, converter-se em dependência regulatória. O Pacto Digital Global e os mecanismos posteriores das Nações

Unidas insistem em capacitação e inclusão precisamente porque governança efetiva exige mais do que adotar princípios em documentos. Requer autoridades capazes de fiscalizar, pesquisadores independentes, acesso a dados relevantes, capacidade computacional e participação de comunidades afetadas. Sem esses elementos, padrões internacionais podem existir formalmente enquanto decisões tecnológicas continuam sendo tomadas por poucos centros privados e estatais com capacidade de definir, na prática, as condições de acesso à infraestrutura.

O debate sobre direitos humanos e inteligência artificial, portanto, não pode ser limitado à busca de um algoritmo perfeitamente neutro. Sistemas são inseridos em instituições, objetivos e relações de poder. Uma tecnologia pode ter baixo índice médio de erro e ainda causar dano grave a um grupo específico; pode ser precisa e, mesmo assim, ser utilizada para uma finalidade incompatível com direitos; pode oferecer ganho administrativo e simultaneamente eliminar espaço de contestação. A pergunta jurídica mais madura não é apenas se o modelo funciona, mas se deve ser utilizado naquela finalidade, sob quais condições, com quais limites e com quais garantias para as pessoas afetadas.

5.3 Responsabilidade, atribuição e uso militar da inteligência artificial: quem responde quando a decisão é automatizada?

A responsabilidade internacional se torna especialmente desafiadora quando a inteligência artificial é utilizada em sistemas capazes de produzir recomendações ou executar funções com elevado grau de autonomia. A dificuldade técnica pode criar a aparência de uma lacuna de responsabilidade: se nenhum agente humano determinou individualmente cada resultado, quem responde pelo dano? Essa formulação, contudo, precisa ser examinada com cautela. O Direito Internacional contemporâneo não reconhece sistemas de inteligência artificial como sujeitos autônomos de responsabilidade internacional equivalentes a Estados ou organizações internacionais. O fato de um sistema realizar operações sem intervenção humana contínua não transforma o software em destinatário independente das normas de responsabilidade. A análise continua dirigida a pessoas e entidades juridicamente reconhecidas, especialmente ao Estado quando condutas são praticadas por seus órgãos, agentes ou estruturas controladas.

Os Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos, elaborados pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas e tomados em nota pela Assembleia Geral em 2001, fornecem a estrutura geral para essa análise. A responsabilidade de um Estado depende, em linhas gerais, da atribuição de uma conduta ao

Estado e da existência de violação de uma obrigação internacional. Se um órgão estatal utiliza sistema de inteligência artificial para executar uma política pública, a presença do sistema não rompe automaticamente o vínculo de atribuição. A conduta institucional continua sendo estatal, mesmo que componentes técnicos tenham sido fornecidos por empresas privadas. Questões mais difíceis aparecem quando atores privados operam sistemas com diferentes graus de direção, controle ou autorização estatal, ou quando uma cadeia transnacional de fornecedores dificulta identificar contribuições específicas. Ainda assim, complexidade factual não significa desaparecimento das regras de atribuição; significa necessidade de investigação, documentação e preservação de evidências capazes de reconstruir a cadeia decisória.

Essa necessidade explica por que rastreabilidade e registros são juridicamente importantes. Em sistemas de alto impacto, não basta saber que determinada decisão ocorreu. É preciso ser capaz de reconstruir quais dados foram fornecidos, qual versão do sistema estava em uso, quais parâmetros foram configurados, que alertas foram emitidos, quem possuía autoridade para intervir e como a saída automatizada foi incorporada à decisão final. Sem essas informações, a complexidade técnica pode criar uma assimetria probatória grave: a pessoa afetada consegue demonstrar o dano, mas não possui acesso aos elementos necessários para provar como ele foi produzido. A governança baseada em direitos humanos deve reduzir essa assimetria por meio de deveres de documentação, auditoria e explicação proporcionais ao risco.

O problema assume dimensão ainda mais sensível no domínio militar. Sistemas de inteligência artificial podem ser utilizados para logística, análise de inteligência, reconhecimento de padrões, navegação, defesa, apoio a decisões e, em determinados casos, seleção e engajamento de alvos. Nem toda aplicação militar de inteligência artificial constitui sistema de armas autônomo, e confundir essas categorias produz análise imprecisa. O debate jurídico mais intenso concentra-se nos sistemas de armas que, uma vez ativados, podem selecionar e aplicar força contra alvos sem nova intervenção humana. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) tem alertado para riscos de previsibilidade, controle e proteção de civis e defende novas regras juridicamente vinculantes que proíbam sistemas autônomos imprevisíveis e sistemas concebidos ou utilizados para aplicar força diretamente contra pessoas, além de impor restrições rigorosas aos demais (INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, 2021; 2026).

A existência de novas tecnologias não suspende o Direito Internacional Humanitário. Os princípios de distinção, proporcionalidade e precauções na condução das hostilidades

continuam aplicáveis. O artigo 36 do Protocolo Adicional I de 1977 às Convenções de Genebra de 1949 exige que um Estado determine, no estudo, desenvolvimento, aquisição ou adoção de uma nova arma, meio ou método de guerra, se seu emprego seria proibido pelo Protocolo ou por outra norma de Direito Internacional aplicável ao Estado. No Brasil, os Protocolos Adicionais I e II às Convenções de Genebra foram promulgados pelo Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993. A revisão jurídica de novas armas adquire importância especial quando sistemas incorporam componentes algorítmicos que podem mudar de desempenho conforme ambiente, dados ou atualizações, porque a avaliação não pode se limitar ao equipamento em abstrato; precisa considerar os contextos previsíveis de uso e os limites operacionais necessários para manter conformidade com o Direito Internacional Humanitário.

A Assembleia Geral das Nações Unidas passou a tratar especificamente de sistemas de armas autônomos letais. A Resolução A/RES/79/62, adotada em 2 de dezembro de 2024 por ampla maioria, reconheceu preocupações e a necessidade de continuar examinando desafios jurídicos, humanitários, de segurança, tecnológicos e éticos associados a esses sistemas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024c). O significado desse processo não deve ser exagerado: a resolução não criou, por si só, uma proibição internacional geral de armas autônomas. Seu valor reside em demonstrar que o tema ultrapassou fóruns técnicos especializados e passou a integrar de forma explícita a agenda da Assembleia Geral. Em 2026, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha continuava defendendo a adoção urgente de regras juridicamente vinculantes e publicava análises específicas sobre a aplicação do Direito Internacional Humanitário a sistemas de armas autônomos (INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, 2026).

A supervisão humana tornou-se uma expressão recorrente nesse debate, mas precisa ser tratada com precisão. A presença formal de uma pessoa em algum ponto da cadeia não garante controle significativo. Se o operador recebe centenas de recomendações em poucos segundos, não compreende as limitações do sistema ou não dispõe de tempo e autoridade para impedir uma ação, a supervisão pode ser apenas nominal. Em contextos militares, a exigência de julgamento humano está relacionada à capacidade de avaliar elementos jurídicos e contextuais que podem mudar rapidamente: natureza do alvo, presença de civis, vantagem militar esperada, efeitos incidentais previsíveis e necessidade de cancelar ou suspender um ataque diante de novas informações. A automação pode apoiar essas avaliações, mas não elimina a obrigação de organizar operações de forma compatível com as normas aplicáveis.

Também a responsabilidade penal individual exige cuidado. O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional atribui responsabilidade a pessoas naturais, não a sistemas tecnológicos. O uso de inteligência artificial pode tornar mais complexa a demonstração de conhecimento, intenção, contribuição ou controle, dependendo da modalidade de responsabilidade examinada, mas não transforma a máquina em autora penal internacional. A pergunta jurídica desloca-se para o comportamento humano: quem decidiu empregar determinado sistema, quais riscos conhecia, quais limitações ignorou, quais ordens foram dadas, que supervisão existia e se houve conduta enquadrável nos elementos dos crimes e nas formas de responsabilidade previstas no Estatuto. Não é adequado presumir responsabilidade penal apenas porque um sistema produziu resultado ilícito; da mesma forma, não é adequado aceitar a opacidade técnica como exoneração automática.

No plano civil e administrativo, desafios semelhantes aparecem em usos não militares. Um sistema pode ser desenvolvido em um país, hospedado em outro, integrado por fornecedor intermediário e utilizado por órgão público de terceiro Estado. Uma falha pode resultar de dados inadequados, documentação insuficiente, configuração local, mudança de contexto ou uso contrário às instruções. A cadeia global de fornecimento da inteligência artificial exige contratos, deveres regulatórios e mecanismos de cooperação capazes de impedir que a fragmentação empresarial produza fragmentação da responsabilidade. Os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos fornecem um ponto de partida ao exigir devida diligência empresarial, mas a crescente densidade regulatória demonstra que padrões voluntários, isoladamente, dificilmente serão suficientes para todos os usos de alto risco.

A Convenção-Quadro do Conselho da Europa tenta enfrentar parte desse problema ao exigir medidas relacionadas a responsabilização, transparência, supervisão, avaliação de riscos e impactos e garantias processuais. O Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia, por sua vez, distribui obrigações entre fornecedores, responsáveis pela implantação, importadores, distribuidores e outros atores, demonstrando uma tendência de abandonar a ideia de um único responsável universal e mapear deveres conforme a posição ocupada no ciclo de vida do sistema. Essa lógica pode oferecer lição para o Direito Internacional: responsabilidade tecnológica tende a ser mais efetiva quando deveres são definidos antes do dano, em vez de depender exclusivamente da difícil reconstrução posterior de causalidade em ecossistemas técnicos complexos.

A discussão revela, por fim, que a inteligência artificial não cria apenas um novo objeto de regulamentação; ela pressiona categorias tradicionais do Direito Internacional. A

territorialidade é tensionada por serviços prestados globalmente. A atribuição enfrenta cadeias privadas transnacionais. A diligência precisa ser calibrada para riscos tecnológicos mutáveis. A reparação depende de acesso a informação que frequentemente está concentrada em empresas. A proteção de direitos exige capacidades técnicas que nem todos os Estados possuem. E, no domínio militar, decisões tomadas em velocidade computacional desafiam estruturas jurídicas baseadas na possibilidade de julgamento contextual e controle humano. Essas dificuldades não tornam o Direito obsoleto. Tornam mais urgente especificar como suas obrigações devem ser operacionalizadas.

A responsabilidade das organizações internacionais acrescenta outra dimensão ao problema. Organizações internacionais utilizam crescentemente ferramentas digitais em gestão administrativa, assistência humanitária, análise de dados, proteção de fronteiras, monitoramento e execução de programas. Quando uma organização utiliza inteligência artificial em atividade atribuível a ela, a discussão não pode ser reduzida à responsabilidade do fornecedor tecnológico. Os Artigos sobre Responsabilidade das Organizações Internacionais, elaborados pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas em 2011, partem da ideia de que uma organização pode incorrer em responsabilidade quando uma conduta atribuível a ela constitui violação de obrigação internacional que a vincula (UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2011). A aplicação concreta dependerá do mandato, das obrigações aplicáveis e das circunstâncias de cada caso, mas o ponto estrutural é relevante: a automação não cria uma esfera institucional situada fora das categorias de atribuição. Organizações que incorporam sistemas algorítmicos a suas atividades precisam manter estruturas de governança, avaliação e controle compatíveis com as responsabilidades jurídicas que já possuem.

Há, por fim, um problema probatório que merece atenção própria. Sistemas complexos podem concentrar informações essenciais nas mãos de quem os desenvolve ou opera, enquanto a pessoa afetada dispõe apenas do resultado final. Se o Direito exigir que a vítima demonstre detalhadamente o funcionamento interno de um modelo ao qual não tem acesso, o direito à reparação pode tornar-se puramente formal. A resposta não precisa consistir em inverter automaticamente todo ônus da prova, mas em criar deveres de conservação de registros, documentação técnica, auditoria independente e cooperação com autoridades capazes de reduzir a assimetria informacional. Quanto mais grave e menos reversível for o impacto potencial, mais difícil é justificar uma arquitetura na qual ninguém consegue posteriormente reconstruir a decisão. A responsabilidade jurídica no ambiente algorítmico depende, portanto, não apenas de regras sobre quem responde depois do dano,

mas também de regras que preservem antecipadamente as condições materiais para investigar, atribuir e reparar.

A principal transformação, portanto, não está em substituir responsabilidade humana por responsabilidade da máquina. Está em impedir que a máquina seja utilizada para dissolver a responsabilidade humana e institucional. Sistemas podem recomendar, classificar, prever e executar funções com graus variados de autonomia, mas a escolha de inseri-los em determinada atividade social, administrativa ou militar é uma escolha juridicamente organizada. Quando essa escolha afeta direitos, Estados devem demonstrar base jurídica, finalidade legítima, necessidade, proporcionalidade, diligência e mecanismos de controle; empresas devem identificar e enfrentar impactos adversos segundo as responsabilidades que lhes cabem; e instituições internacionais precisam continuar reduzindo lacunas de cooperação e assimetrias regulatórias. O Direito Internacional em transformação não precisa conhecer antecipadamente cada tecnologia futura para permanecer relevante. Precisa assegurar que novas capacidades de decisão e poder continuem submetidas a normas que protejam a pessoa humana e tornem possível identificar, contestar e reparar abusos.

CAPÍTULO 6

CIBERCRIME, SOBERANIA DIGITAL E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: JURISDIÇÃO, PROVA ELETRÔNICA E PROTEÇÃO DE DIREITOS

A digitalização de atividades econômicas, administrativas e sociais alterou profundamente a forma pela qual crimes são planejados, executados, documentados e investigados. A expressão cibercrime costuma sugerir uma categoria inteiramente nova de criminalidade, mas o fenômeno é mais complexo. Parte das condutas praticadas no ambiente digital corresponde a crimes tradicionais que passaram a utilizar redes e sistemas informáticos como meio de execução; outra parte depende da própria existência de sistemas computacionais, dados ou redes, como ocorre em invasões, interferências ilícitas, disseminação de códigos maliciosos ou ataques destinados a comprometer a disponibilidade, a integridade ou a confidencialidade de informações. Em ambos os casos, a tecnologia modifica elementos decisivos para o Direito: o local da conduta pode ser diferente do local do resultado; o autor pode operar por infraestrutura distribuída em diversos países; os vestígios probatórios podem estar armazenados em servidores situados em outra jurisdição; e a empresa capaz de fornecer os dados necessários à investigação pode estar submetida, simultaneamente, a ordens jurídicas distintas. Por isso, o cibercrime não desafia apenas o Direito Penal. Ele pressiona categorias tradicionais de jurisdição, soberania, cooperação internacional, proteção de dados, devido processo e produção da prova.

Essa característica transnacional não autoriza, entretanto, tratar todo incidente cibernético como se pertencesse ao mesmo regime jurídico. É indispensável distinguir crimes praticados por indivíduos ou organizações, cuja persecução se desenvolve primariamente no âmbito do Direito Penal e da cooperação penal internacional, de operações cibernéticas atribuídas a Estados ou conduzidas em contextos de conflito armado, que podem suscitar questões de responsabilidade internacional, proibição do uso da força e Direito Internacional Humanitário. A sobreposição entre essas categorias é possível, especialmente quando grupos privados atuam com apoio, direção ou controle estatal, mas a qualificação jurídica depende de elementos concretos e não da gravidade retórica atribuída ao incidente. A mesma cautela é necessária com expressões como “guerra cibernética” ou “ataque cibernético”, frequentemente utilizadas no debate público para fatos que, juridicamente, podem corresponder a fraude, extorsão, sabotagem, acesso não autorizado, espionagem, interrupção de serviço ou outro ilícito. Preservar essas distinções é condição

para que a resposta internacional não confunda segurança nacional, investigação criminal e uso da força em um único campo normativo.

A transformação também alcança a própria ideia de soberania. No ambiente físico, o território oferece um ponto de partida relativamente estável para a determinação da jurisdição: pessoas, bens, condutas e efeitos podem ser relacionados a espaços geográficos identificáveis. No ambiente digital, essa correspondência se torna menos evidente. Uma mensagem pode atravessar vários países sem que remetente ou destinatário conheçam a rota utilizada; dados podem ser fragmentados, replicados e deslocados entre centros de processamento; provedores podem administrar serviços globalmente a partir de estruturas corporativas distribuídas; e a localização técnica de determinado arquivo pode mudar sem alteração perceptível para o usuário. Daskal (2015) descreve esse problema como uma crise da territorialidade dos dados: a localização física continua juridicamente relevante, mas muitas vezes deixa de refletir, sozinha, a relação efetiva entre o Estado, a pessoa investigada, o provedor e a informação procurada. Isso não elimina fronteiras. Torna mais difícil decidir qual fronteira deve produzir determinado efeito jurídico.

A noção de soberania digital surge nesse contexto como linguagem política e jurídica destinada a expressar a capacidade do Estado de proteger interesses públicos, infraestruturas, dados e direitos no espaço cibernético. Não existe, porém, uma definição universal e única de soberania digital no Direito Internacional. O termo pode designar autonomia tecnológica, controle sobre infraestruturas críticas, capacidade regulatória, proteção de dados, redução de dependências estratégicas ou exercício da jurisdição sobre atividades digitais conectadas ao território e à população. Por isso, sua utilização exige precisão. Uma concepção excessivamente ampla pode ser mobilizada para justificar controles incompatíveis com direitos fundamentais ou para fragmentar a Internet em espaços nacionais rigidamente isolados; uma concepção excessivamente estreita pode ignorar dependências reais de infraestrutura, fornecedores e plataformas estrangeiras. O desafio jurídico consiste em compatibilizar capacidade regulatória, cooperação transfronteiriça e proteção de direitos em uma rede cuja utilidade depende, precisamente, da circulação internacional de informações.

Essa tensão está presente desde os primeiros instrumentos internacionais de alcance relevante na matéria. A Convenção sobre o Crime Cibernético, concluída em Budapeste em 23 de novembro de 2001, foi construída para harmonizar determinados tipos penais, estabelecer poderes processuais adaptados à prova digital e criar mecanismos de cooperação internacional. Conhecida internacionalmente como Convenção de Budapeste, ela não se

limita a delitos cometidos exclusivamente contra computadores. Sua arquitetura procura responder tanto a crimes dependentes de sistemas informáticos quanto à necessidade de obter dados eletrônicos relacionados a outras infrações. A importância do tratado decorre, em grande medida, dessa combinação entre direito penal material, instrumentos processuais e cooperação. Clough (2015) observa que o cibercrime exige justamente essa abordagem integrada: criminalizar uma conduta sem criar meios juridicamente adequados para preservar, localizar e obter dados voláteis produz capacidade de persecução limitada; ampliar poderes investigativos sem salvaguardas, por outro lado, cria riscos significativos à privacidade, à liberdade de expressão e ao devido processo.

O Brasil ingressou formalmente nesse regime após processo interno de aprovação e adesão. A Convenção sobre o Crime Cibernético foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 37, de 16 de dezembro de 2021; o instrumento de adesão brasileiro foi depositado junto ao Secretário-Geral do Conselho da Europa em 30 de novembro de 2022; e o tratado entrou em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo, em 1º de março de 2023. Posteriormente, o Decreto nº 11.491, de 12 de abril de 2023, promulgou a Convenção no ordenamento brasileiro (BRASIL, 2023a). Esse dado é especialmente relevante porque insere o país em um sistema permanente de cooperação, inclusive com autoridades centrais e pontos de contato disponíveis vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, ao mesmo tempo em que vincula a utilização dos instrumentos previstos no tratado às condições e salvaguardas do direito interno e das obrigações internacionais de direitos humanos.

O cenário internacional, contudo, não permaneceu estático. A expansão de serviços em nuvem, aplicativos de comunicação, plataformas globais e armazenamento distribuído intensificou uma dificuldade que a arquitetura tradicional da assistência jurídica mútua nem sempre consegue resolver com velocidade: autoridades investigativas podem precisar de dados preservados ou fornecidos antes que eles sejam apagados, movidos ou alterados, mas o provedor relevante pode estar em outro Estado. A resposta normativa passou, então, a buscar mecanismos mais ágeis sem abandonar completamente o modelo de cooperação soberana. O Segundo Protocolo Adicional à Convenção sobre o Crime Cibernético relativo ao reforço da cooperação e à divulgação de provas eletrônicas, aberto à assinatura em Estrasburgo em 12 de maio de 2022, procura criar instrumentos como cooperação direta com provedores, obtenção de determinadas informações e formas de assistência emergencial, acompanhadas de salvaguardas específicas de proteção de dados e direitos fundamentais (COUNCIL OF EUROPE, 2022). Em setembro de 2026, o Protocolo ainda

não havia entrado em vigor, o que demonstra que a inovação institucional também depende do ritmo de ratificação dos Estados.

Ao lado desse regime, as Nações Unidas concluíram uma negociação global de alcance potencialmente mais amplo. A Convenção das Nações Unidas contra o Cibercrime, oficialmente intitulada Convenção das Nações Unidas contra o Cibercrime: Fortalecimento da Cooperação Internacional para o Combate a Certos Crimes Cometidos por Meio de Sistemas de Tecnologia da Informação e Comunicação e para o Compartilhamento de Provas em Forma Eletrônica de Crimes Graves, foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 24 de dezembro de 2024, por meio da Resolução 79/243 (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024d). O instrumento foi aberto à assinatura em Hanói, em outubro de 2025. Até 27 de setembro de 2026, registrava 95 signatários e três Partes, não tendo ainda entrado em vigor, pois o artigo 65 exige quarenta instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão para que a vigência se inicie. O Brasil assinou a Convenção em 25 de outubro de 2025, mas, nessa data de referência, ainda não figurava como Parte (UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, 2026). A distinção entre assinatura e ratificação é essencial: a assinatura demonstra adesão política inicial ao instrumento, mas não equivale, por si só, à plena vinculação convencional prevista para os Estados Partes após a conclusão dos procedimentos internos e internacionais aplicáveis.

A coexistência entre a Convenção de Budapeste e a nova Convenção das Nações Unidas não deve ser narrada como simples substituição de um tratado por outro. Os instrumentos possuem origens institucionais, escopos e mecanismos próprios, e poderão operar de forma complementar para Estados que se vinculem a ambos. A questão central será como articular redes de cooperação, autoridades centrais, salvaguardas processuais e obrigações de proteção de dados sem gerar duplicidade, conflito operacional ou escolha oportunista do mecanismo menos protetivo. A experiência do Direito Internacional demonstra que a proliferação de instrumentos pode ampliar opções de cooperação, mas também exige coordenação. No cibercrime, essa coordenação é especialmente sensível porque a velocidade da investigação pode incentivar soluções de atalho, enquanto a natureza intrusiva de determinados poderes exige controle jurídico rigoroso. A transformação contemporânea consiste justamente em construir rapidez sem converter urgência em argumento para afastar legalidade, proporcionalidade, supervisão e direito de defesa.

6.1 Jurisdição no ciberespaço: territorialidade, efeitos e conflitos de competência

A jurisdição penal continua apoiada em critérios conhecidos do Direito: territorialidade, nacionalidade do autor ou da vítima, proteção de interesses essenciais e, em hipóteses específicas previstas no direito interno ou internacional, outras bases de competência. O problema do cibercrime é que uma única conduta pode produzir conexões plausíveis com múltiplos Estados. O autor pode estar no país A, utilizar infraestrutura comprometida no país B, atingir vítimas nos países C e D, receber valores por intermediários financeiros no país E e armazenar registros relevantes em serviço operado por empresa sediada no país F. Nessa situação, a pergunta "onde o crime ocorreu?" pode ter várias respostas juridicamente defensáveis. Koops e Brenner (2006) demonstram que a criminalidade informática intensifica conflitos positivos de jurisdição precisamente porque diferentes Estados podem reivindicar competência com base em elementos distintos do mesmo fato. O desafio não é apenas reconhecer que mais de um Estado possui conexão. É decidir como evitar investigações contraditórias, duplicação desnecessária, disputas sobre entrega de pessoas e obtenção paralela de dados mediante padrões jurídicos incompatíveis.

A territorialidade, portanto, não desaparece, mas precisa ser aplicada a fenômenos tecnicamente distribuídos. O simples local do servidor nem sempre oferece solução suficiente. Em alguns casos, esse local possui conexão substancial com o fato e com o regime jurídico aplicável; em outros, pode decorrer de decisões automatizadas de infraestrutura ou de escolhas do provedor sem relação relevante com autor, vítima ou investigação. Daskal (2015) chama atenção para o risco de transformar localização de dados em critério absoluto quando essa localização pode ser instável, desconhecida ou funcionalmente arbitrária. Ao mesmo tempo, ignorá-la por completo também seria inadequado, porque servidores e centros de dados existem em territórios submetidos à soberania de Estados, à legislação local e a deveres de proteção. O Direito precisa, assim, trabalhar com múltiplas conexões: localização do investigado, da vítima, dos efeitos, do provedor, do estabelecimento empresarial responsável, da infraestrutura e dos próprios dados, avaliando qual vínculo é juridicamente relevante para cada medida pretendida.

Essa distinção é particularmente importante quando a autoridade busca não apenas afirmar competência para julgar, mas executar uma medida investigativa. Um Estado pode considerar-se competente para processar determinada conduta e, ainda assim, não possuir autoridade para realizar coercitivamente busca ou apreensão no território de outro Estado. A diferença entre jurisdição prescritiva, jurisdição adjudicativa e jurisdição de execução impede que a conexão digital seja interpretada como autorização automática para projetar

poder policial além-fronteiras. A cooperação internacional existe justamente para mediar esse limite. No ambiente digital, contudo, o que constitui "execução no território estrangeiro" tornou-se objeto de debate: uma ordem dirigida a empresa estabelecida ou atuante no Estado requerente pode alcançar dados armazenados fisicamente no exterior; uma autoridade pode acessar remotamente material cuja localização é desconhecida; e um provedor pode controlar dados em múltiplas regiões. Essas situações exigem critérios capazes de preservar a soberania territorial sem tornar investigações inviáveis pela arquitetura técnica escolhida por empresas privadas.

A Convenção de Budapeste oferece algumas respostas, mas de forma cautelosa. Além das regras de cooperação e assistência, o artigo 32 prevê hipóteses delimitadas de acesso transfronteiriço a dados armazenados, como quando eles estão publicamente disponíveis ou quando a autoridade obtém consentimento lícito e voluntário de pessoa com autoridade legal para divulgá-los. A própria existência de uma disposição específica demonstra que o tratado não parte da premissa de livre investigação transfronteiriça. Ao contrário, reconhece que acesso estatal a dados situados fora da jurisdição pode envolver soberania, privacidade e competência de outro Estado. O desenho do instrumento busca permitir respostas pontuais sem dissolver o princípio segundo o qual poderes coercitivos são territorialmente estruturados. Essa prudência continua relevante diante de tecnologias que permitem acesso remoto tecnicamente simples, mas juridicamente complexo.

Também é necessário diferenciar atribuição penal de atribuição estatal. O fato de uma operação cibernética originar-se tecnicamente de endereço, servidor ou infraestrutura localizada em determinado país não prova, por si só, que o Estado correspondente realizou ou dirigiu a conduta. Infraestruturas podem ser comprometidas, endereços podem ser mascarados e agentes privados podem atuar de forma independente. Para a responsabilidade internacional do Estado, aplicam-se regras de atribuição próprias, como as sistematizadas nos Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, já discutidos nos capítulos anteriores. Para a persecução penal de indivíduos, por sua vez, é necessário demonstrar autoria, participação e elementos subjetivos segundo o regime aplicável. Misturar essas duas análises pode produzir conclusões precipitadas tanto no plano criminal quanto no diplomático. A complexidade técnica da atribuição não elimina a possibilidade de responsabilização; apenas exige que inferências jurídicas sejam construídas a partir de evidências confiáveis e de critérios normativos adequados.

Os efeitos sobre infraestruturas críticas tornam esse cuidado ainda mais necessário. Ataques contra serviços de saúde, energia, telecomunicações, sistemas financeiros ou administração pública podem produzir consequências econômicas e sociais graves, mas sua qualificação jurídica depende da autoria, do contexto, da finalidade e da intensidade dos efeitos. Um ataque de ransomware conduzido por organização criminosa e uma operação estatal que interfere em infraestrutura essencial podem utilizar técnicas semelhantes, embora acionem regimes jurídicos distintos. O Direito Internacional contemporâneo precisa responder ao fato de que a tecnologia reduziu a distância entre instrumentos tradicionalmente associados à criminalidade econômica e capacidades capazes de afetar segurança nacional. A solução, contudo, não está em militarizar todo incidente. Está em criar mecanismos de investigação e cooperação capazes de determinar fatos com rapidez, preservar provas e distinguir, com base jurídica, criminalidade, espionagem, sabotagem, operação estatal e situação de conflito armado.

A própria ideia de soberania digital deve ser compreendida dentro dessa estrutura. Proteger soberania no ciberespaço não significa reivindicar poder ilimitado sobre qualquer dado relacionado a nacionais ou residentes. Significa, entre outros aspectos, garantir capacidade institucional de prevenir incidentes, investigar crimes, proteger infraestruturas e fazer cumprir normas dentro dos limites constitucionais e internacionais. No Brasil, o Decreto nº 11.856, de 26 de dezembro de 2023, que institui a Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber) e o Comitê Nacional de Cibersegurança (CNCiber), apresenta expressamente a soberania nacional e a priorização dos interesses nacionais como princípios, ao lado da garantia dos direitos fundamentais, especialmente liberdade de expressão, proteção de dados pessoais, privacidade e acesso à informação (BRASIL, 2023b). Essa formulação é juridicamente relevante porque não coloca soberania e direitos em polos necessariamente opostos: ambos aparecem como componentes da política pública de cibersegurança.

O Decreto nº 12.573, de 4 de agosto de 2025, que institui a Estratégia Nacional de Cibersegurança (E-Ciber), aprofundou essa perspectiva. O documento organiza a estratégia em quatro eixos: proteção e conscientização do cidadão e da sociedade; segurança e resiliência dos serviços essenciais e das infraestruturas críticas; cooperação e integração entre órgãos e entidades públicas e privadas; e soberania nacional e governança. A Estratégia define cibercrime como crime praticado contra ou por meio de ciberativos e prevê ações de cooperação nacional e internacional, fortalecimento de capacidades, prevenção e resposta a incidentes e desenvolvimento tecnológico nacional (BRASIL, 2025). Esse

desenho demonstra que segurança cibernética não pode ser reduzida à repressão penal posterior ao dano. Ela envolve prevenção, governança, formação de pessoal, resiliência, intercâmbio de informações e coordenação institucional.

A multiplicidade de jurisdições continuará, contudo, gerando conflitos. Estados podem divergir sobre dupla incriminação, alcance de tipos penais, proteção de liberdade de expressão, requisitos para quebra de sigilo, retenção de dados, acesso a conteúdo e direitos de pessoas investigadas. Uma conduta ilícita em um país pode ser protegida ou não criminalizada em outro; um pedido de cooperação pode envolver atividade política, jornalística ou expressão que receba tratamento constitucional distinto. Por isso, harmonização internacional não significa uniformidade absoluta. Tratados de cibercrime buscam criar um núcleo de compatibilidade suficiente para tornar a cooperação possível, mas preservam reservas, condições, fundamentos de recusa e salvaguardas. A dificuldade está em equilibrar divergência legítima entre sistemas jurídicos com a necessidade de impedir que diferenças normativas criem zonas de impunidade estrutural para criminalidade transnacional.

6.2 Cooperação internacional e prova eletrônica: entre a velocidade da investigação e as salvaguardas de direitos

A prova eletrônica modificou a temporalidade da investigação criminal. Determinados registros podem ser mantidos por períodos curtos, alterados automaticamente ou apagados por rotinas técnicas; contas podem ser desativadas rapidamente; provedores podem distribuir dados entre diferentes centros; e informações relevantes podem ser transferidas antes que um pedido formal percorra os canais tradicionais de assistência jurídica mútua. Essa volatilidade explica por que a preservação é diferente da obtenção. Preservar significa impedir temporariamente que determinados dados existentes sejam apagados ou alterados enquanto a autoridade busca o instrumento jurídico necessário para obtê-los. A distinção é central na Convenção de Budapeste, que prevê preservação expedita de dados armazenados e preservação de dados de tráfego como mecanismos capazes de proteger a utilidade futura da prova sem necessariamente autorizar, naquele primeiro momento, sua entrega integral à autoridade requerente. Essa arquitetura mostra como o Direito pode responder à velocidade tecnológica por etapas, calibrando intensidade da medida e grau de intrusão.

A Convenção também prevê poderes processuais relativos a ordens de produção, busca e apreensão de dados armazenados, coleta em tempo real de dados de tráfego e

interceptação de dados de conteúdo, observadas as condições previstas em cada sistema jurídico. Esses instrumentos são acompanhados pelo artigo 15, que exige condições e salvaguardas capazes de assegurar proteção adequada dos direitos humanos e das liberdades, levando em conta, entre outros elementos, proporcionalidade e controle judicial ou outra supervisão independente quando apropriado (COUNCIL OF EUROPE, 2001a; 2001b). Essa dimensão é essencial. A eficiência investigativa não pode ser medida apenas pelo volume ou pela rapidez de dados obtidos. Uma investigação internacional juridicamente sustentável precisa demonstrar base legal, finalidade legítima, necessidade, proporcionalidade e respeito aos direitos processuais aplicáveis. Em matéria digital, onde uma única conta pode revelar comunicações, localização, relações pessoais e histórico de atividades, o potencial de intrusão é especialmente elevado.

O mecanismo de cooperação vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana previsto no artigo 35 da Convenção de Budapeste procura resolver outro problema: incidentes digitais não obedecem ao horário de funcionamento das burocracias nacionais. A existência de pontos de contato permanentemente disponíveis facilita assistência imediata, orientação técnica e preservação de dados quando a demora pode comprometer a investigação. O valor desse mecanismo não está em substituir autoridades judiciais ou centrais, mas em criar um canal operacional capaz de conectar rapidamente sistemas jurídicos diferentes. A cooperação eficaz depende de confiança institucional, identificação segura das autoridades, compreensão de requisitos probatórios e conhecimento das limitações legais do Estado solicitado. A tecnologia pode acelerar a comunicação, mas não elimina a necessidade de construir interoperabilidade jurídica.

O Segundo Protocolo Adicional de 2022 procura avançar justamente sobre gargalos relacionados à prova eletrônica e à dependência de provedores privados. O instrumento cria modalidades adicionais de cooperação, incluindo mecanismos para obtenção de informações sobre registro de nomes de domínio, divulgação de determinadas informações de assinantes e outras formas de assistência direta ou acelerada, além de prever um artigo detalhado sobre proteção de dados pessoais. A lógica do Protocolo reconhece que empresas passaram a ocupar posição quase institucional na investigação transnacional: elas administram dados que podem ser decisivos para a persecução, recebem ordens de diferentes países e precisam avaliar conflitos entre obrigações de produção, sigilo, proteção de dados e legislação estrangeira. Transformar provedores em simples extensões informais de autoridades públicas seria incompatível com garantias jurídicas; ignorar sua posição, por outro lado,

tornaria a cooperação artificialmente distante da realidade técnica. O Protocolo tenta disciplinar essa interface por meio de procedimentos e salvaguardas previamente acordados.

A nova Convenção das Nações Unidas amplia esse debate para um instrumento negociado em foro universal. Além de tipificações específicas, ela estabelece medidas processuais e regras de cooperação que alcançam a obtenção, preservação e compartilhamento de provas eletrônicas, inclusive em relação a crimes graves definidos segundo seus parâmetros. Essa amplitude foi um dos aspectos mais discutidos durante as negociações, porque um tratado de cibercrime pode tornar-se, na prática, instrumento de cooperação probatória para delitos cujo núcleo não é digital. O benefício é evidente: provas eletrônicas são hoje relevantes em corrupção, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro, fraude, exploração sexual, terrorismo e inúmeras outras investigações. O risco também é real: quanto maior o universo de crimes alcançados, mais importante se torna garantir que os mecanismos de cooperação não sejam utilizados para repressão incompatível com direitos humanos, perseguição política ou restrições indevidas à expressão.

Por essa razão, as salvaguardas previstas no texto das Nações Unidas têm importância estrutural. A Convenção vincula poderes processuais e cooperação a condições de proteção de direitos e ao princípio da proporcionalidade, ao mesmo tempo em que sua aplicação dependerá dos sistemas internos dos futuros Estados Partes. Durante as negociações, órgãos e especialistas em direitos humanos chamaram atenção para a necessidade de que legalidade, necessidade, proporcionalidade, não discriminação, supervisão e remédios efetivos acompanhem a expansão da cooperação. O debate demonstra que a questão central não é escolher entre combater cibercrime e proteger direitos. Investigações arbitrárias, obtenção desproporcional de dados ou cooperação utilizada para fins incompatíveis com direitos fundamentais também comprometem legitimidade, admissibilidade da prova e confiança internacional. A sustentabilidade do sistema depende de eficácia e salvaguardas operarem conjuntamente.

A proteção de dados pessoais ocupa posição especial nesse equilíbrio. Dados solicitados em investigação criminal podem conter informações sobre pessoas que não são investigadas, comunicações de terceiros, metadados sensíveis, dados de localização ou registros capazes de reconstruir aspectos detalhados da vida privada. O fato de uma informação possuir valor probatório não elimina a necessidade de limitar coleta, uso, retenção, compartilhamento e acesso. No Brasil, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), estabelece regime geral de proteção de dados e se articula com outras normas setoriais e processuais. Embora seu artigo

4º exclua determinadas operações realizadas exclusivamente para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais, essa exclusão não cria um vazio constitucional: intimidade, vida privada, sigilo de comunicações, proteção de dados pessoais, devido processo e reserva de jurisdição continuam submetidos à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e às normas específicas aplicáveis.

O Marco Civil da Internet reforça outro componente dessa arquitetura. A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil e disciplina, entre outros temas, guarda e disponibilização de registros, proteção da privacidade e parâmetros para requisições de dados. Sua importância para investigações não decorre apenas de autorizar procedimentos; decorre também de impor limites e requisitos. A obtenção de registros e conteúdo de comunicações precisa respeitar o regime jurídico correspondente, inclusive distinções entre espécies de dados e exigências de ordem judicial quando previstas. O ambiente digital não converte qualquer informação armazenada por provedor em dado livremente disponível ao Estado. A própria existência de regras específicas confirma que acesso investigativo é exercício de poder sujeito a procedimento.

A cooperação internacional acrescenta uma camada adicional porque o pedido pode atravessar regimes distintos de proteção de dados e prova. Um Estado pode exigir autorização judicial para determinada medida enquanto outro admite ordem administrativa; requisitos de notificação podem variar; prazos de retenção podem ser incompatíveis; e o tratamento jurídico de dados de tráfego pode não coincidir. A solução não pode ser presumir que o padrão menos protetivo prevalece sempre que a investigação é transnacional. Tratados, legislação interna e acordos específicos precisam indicar qual autoridade pode agir, quais dados podem ser solicitados, quais fundamentos de recusa existem e quais garantias acompanham a transferência. A previsibilidade jurídica é importante tanto para autoridades quanto para empresas, investigados, vítimas e terceiros cujas informações possam ser afetadas.

Também é preciso considerar a cadeia de custódia e a autenticidade. A facilidade de copiar dados não significa facilidade de provar sua origem, integridade e contexto. Evidência digital pode ser duplicada sem alteração perceptível, manipulada, descontextualizada ou associada incorretamente a pessoa ou dispositivo. Cooperação internacional de qualidade precisa preservar metadados relevantes, documentar procedimentos de coleta, registrar quem teve acesso, garantir mecanismos de verificação e

permitir contestação defensiva. O debate sobre cibercrime não pode, portanto, concentrar-se apenas em acesso. A prova precisa chegar ao processo de maneira juridicamente utilizável. Uma investigação que obtém rapidamente grande quantidade de informação, mas não consegue demonstrar autenticidade, integridade ou legalidade da coleta, pode produzir mais dados e menos prova.

A tensão entre velocidade e garantia aparece de forma mais aguda em situações emergenciais, como risco iminente à vida ou ataques em curso contra infraestrutura essencial. Instrumentos internacionais e legislações nacionais tendem a prever canais acelerados ou procedimentos especiais para urgência. A existência de urgência, contudo, não deve funcionar como categoria aberta e permanente. Medidas excepcionais precisam ser justificadas por circunstâncias concretas, ter escopo limitado e permanecer sujeitas a controle posterior quando o controle prévio não for possível. A história do Direito demonstra que poderes emergenciais, se mal definidos, tendem a expandir-se para situações ordinárias. No ambiente digital, a permanente percepção de velocidade pode criar tentação semelhante. O desafio é construir capacidade de resposta rápida sem normalizar exceções.

A cooperação internacional também depende de capacidade técnica desigual entre Estados. Países com estruturas forenses limitadas, ausência de pessoal especializado ou baixa integração institucional podem ter dificuldade para formular pedidos adequados, preservar prova ou responder dentro de prazos úteis. Esse problema transforma capacitação em componente jurídico da efetividade. Tratados podem criar direitos e obrigações formais, mas sua implementação requer autoridades treinadas, laboratórios, canais seguros de comunicação, protocolos, idiomas de trabalho, conhecimento sobre provedores e recursos financeiros. A desigualdade tecnológica entre Estados pode, portanto, reproduzir desigualdade de acesso à justiça internacional: alguns sistemas conseguem obter e analisar prova transfronteiriça rapidamente, enquanto outros dependem de cooperação que chega tarde demais.

6.3 O Brasil entre proteção de direitos, repressão ao cibercrime e inserção nos regimes internacionais de cooperação

A trajetória brasileira demonstra como a resposta ao cibercrime foi sendo construída por camadas normativas. Antes mesmo da adesão à Convenção de Budapeste, a Lei nº 12.735, de 30 de novembro de 2012, determinou, entre outros pontos, que órgãos de polícia judiciária estruturassem setores e equipes especializadas no combate a ações delituosas praticadas em redes de computadores, dispositivos de comunicação ou sistemas

informatizados (BRASIL, 2012a). Na mesma data, a Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012, dispôs sobre a tipificação criminal de delitos informáticos e introduziu no Código Penal o crime de invasão de dispositivo informático, além de outras alterações (BRASIL, 2012b). Esses diplomas mostram uma primeira etapa marcada pela necessidade de adaptar tipos penais e estruturas de investigação a condutas que já não se encaixavam adequadamente em categorias concebidas para outro contexto tecnológico.

A evolução posterior confirmou que tipos penais também precisam ser revisados à medida que práticas criminosas se transformam. A Lei nº 14.155, de 27 de maio de 2021, alterou o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para agravar crimes relacionados à violação de dispositivo informático, furto e estelionato praticados de forma eletrônica ou pela Internet, além de modificar regras de competência no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, Código de Processo Penal (BRASIL, 2021). A alteração do artigo 154-A do Código Penal, por exemplo, ampliou a formulação relativa à invasão de dispositivo informático. O dado relevante para o Direito Internacional não está apenas no conteúdo material dessas reformas, mas na necessidade de compatibilidade entre legislação doméstica e instrumentos de cooperação. Estados cooperam com maior facilidade quando conseguem identificar correspondência entre condutas, requisitos probatórios e poderes processuais, especialmente em sistemas que utilizam a dupla incriminação como condição para determinadas medidas.

A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida oficialmente como Marco Civil da Internet, acrescentou uma dimensão de direitos e governança que impede compreender cibercrime apenas pelo Código Penal. A lei reconhece a escala mundial da rede, direitos humanos, desenvolvimento da personalidade, exercício da cidadania em meios digitais, pluralidade, abertura e colaboração como fundamentos da disciplina do uso da Internet no Brasil. Ao mesmo tempo, estabelece regras sobre registros, responsabilidade de provedores e proteção da privacidade. Essa combinação é importante porque investigação criminal ocorre dentro de um ecossistema que também sustenta liberdade de expressão, atividade econômica, comunicação privada e acesso à informação. O provedor não é somente fonte de evidência; é parte de infraestrutura que atende milhões de pessoas e processa dados protegidos. A construção de mecanismos de cooperação precisa considerar essa dupla função.

A proteção constitucional foi posteriormente reforçada. A Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022, incluiu a proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, entre os direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição da

República Federativa do Brasil de 1988. A mesma reforma atribuiu à União competência privativa para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Esse marco modifica a maneira pela qual pedidos de investigação digital devem ser analisados: dados não são apenas insumos técnicos, mas objeto de proteção constitucional expressa. O Estado pode investigá-los nos termos da lei, porém precisa justificar interferências e respeitar garantias. A adesão brasileira à Convenção de Budapeste em 2023 deve ser compreendida dentro desse quadro, e não como autorização autônoma para afastar direitos constitucionais.

A promulgação da Convenção por meio do Decreto nº 11.491, de 12 de abril de 2023, representa, por isso, uma etapa de internacionalização de uma arquitetura que já vinha sendo desenvolvida internamente. O tratado aproxima o Brasil de redes de cooperação utilizadas por dezenas de Estados e oferece linguagem comum para tipos penais, preservação de dados, medidas processuais e assistência internacional. Ao mesmo tempo, sua aplicação no país precisa ser compatibilizada com a Constituição Federal de 1988, o Marco Civil da Internet, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, o Código Penal, o Código de Processo Penal e demais normas pertinentes. A força do modelo está justamente nessa articulação: o tratado facilita cooperação sem substituir o direito interno que disciplina competências, procedimentos e garantias.

A Política Nacional de Cibersegurança instituída em 2023 e a Estratégia Nacional de Cibersegurança instituída em 2025 ampliaram a perspectiva para além da persecução penal. A PNCiber combina soberania, direitos fundamentais, prevenção, resiliência, educação, desenvolvimento tecnológico e cooperação internacional. A E-Ciber, por sua vez, prevê ações específicas de prevenção e combate a cibercrimes e fraudes digitais, fortalecimento de órgãos de persecução, criação e aprimoramento de canais de notificação e divulgação da própria Convenção sobre o Crime Cibernético. Essa integração é importante porque a resposta estatal ao cibercrime não começa no inquérito. Políticas de atualização de sistemas, gestão de vulnerabilidades, educação digital, autenticação, proteção de infraestruturas e resposta a incidentes podem impedir que o dano ocorra ou limitar sua extensão. O Direito Penal deve permanecer instrumento necessário para condutas graves, mas não é capaz de substituir política de segurança cibernética.

A posição brasileira diante da Convenção das Nações Unidas contra o Cibercrime acrescenta uma nova camada. A assinatura realizada em 25 de outubro de 2025 demonstra participação na construção de um regime global que poderá, caso sejam concluídos os procedimentos necessários e o tratado entre em vigor para o país, coexistir com as obrigações decorrentes da Convenção de Budapeste. Essa coexistência exigirá trabalho

técnico cuidadoso. Autoridades precisarão identificar qual instrumento oferece fundamento adequado para determinado pedido, como se relacionam as regras de assistência, quais salvaguardas são aplicáveis e como evitar solicitações redundantes ou conflitantes. Empresas que recebem ordens transfronteiriças também precisarão compreender qual tratado, qual autoridade e qual base jurídica sustenta cada requisição. Quanto maior o número de canais disponíveis, maior a necessidade de governança jurídica clara.

Esse cenário torna a formação de profissionais uma questão estratégica. Promotores, magistrados, defensores, advogados, policiais, peritos, autoridades de proteção de dados e equipes de segurança precisam compreender não apenas tecnologia, mas a interface entre tecnologia e Direito Internacional. Um pedido de preservação mal formulado pode perder utilidade; uma ordem excessivamente ampla pode violar direitos; uma cadeia de custódia inadequada pode comprometer a prova; uma interpretação equivocada do tratado pode gerar conflito de jurisdição. A especialização não pode ficar confinada a poucos setores centrais, porque crimes digitais alcançam comarcas, delegacias e tribunais em todo o país. A cooperação internacional será tão efetiva quanto a capacidade cotidiana das instituições de reconhecer quando ela é necessária e acioná-la corretamente.

Também é necessário desenvolver critérios transparentes para interação entre Estado e setor privado. Provedores de aplicação, serviços de nuvem, registradores de domínio, plataformas de comunicação e empresas de cibersegurança ocupam posições distintas e possuem acesso a diferentes tipos de informação. A tendência de dirigir pedidos diretamente a empresas pode acelerar investigações, mas precisa evitar assimetrias nas quais grandes plataformas estabeleçam, na prática, padrões de cooperação por políticas internas não submetidas a controle democrático. O Direito deve definir quem pode solicitar, o que pode ser exigido, em quais condições, com quais formas de contestação e por quanto tempo os dados podem ser utilizados. Empresas não devem escolher quais direitos fundamentais serão aplicados, assim como autoridades não devem presumir que a posse empresarial elimina proteção jurídica.

A soberania digital brasileira, nesse sentido, não se reduz a armazenar fisicamente todos os dados no território nacional nem a bloquear circulação internacional. Ela envolve capacidade de estabelecer regras legítimas, fiscalizar seu cumprimento, desenvolver infraestrutura e competências, proteger cidadãos e cooperar em condições juridicamente seguras. Dependência tecnológica excessiva pode criar vulnerabilidades, mas isolamento também pode reduzir segurança e inovação. A Estratégia Nacional de Cibersegurança de 2025 reconhece essa complexidade ao associar soberania a governança, desenvolvimento de

tecnologias nacionais, cooperação internacional e proteção de infraestruturas. O desafio consiste em transformar essas diretrizes em capacidade operacional, evitando que soberania se torne apenas fórmula retórica utilizada para justificar controles desproporcionais.

No plano internacional, o cibercrime expõe uma transformação mais ampla do Direito. Durante grande parte da história da cooperação penal, o objeto principal de circulação era a pessoa procurada, o documento físico ou o pedido formal transmitido entre autoridades centrais. Hoje, a prova decisiva pode ser um registro de autenticação armazenado por segundos, uma conversa criptografada, um metadado de localização, um log mantido em nuvem ou um identificador associado a conta operada globalmente. A materialidade do processo mudou, mas os valores jurídicos fundamentais não desapareceram. Legalidade, jurisdição, contraditório, proteção da vida privada, integridade da prova e responsabilidade estatal continuam necessários. O problema é redesenhá-los para uma infraestrutura que opera em escala e velocidade diferentes.

Esse redesenho exige recusar duas respostas simplificadoras. A primeira afirma que fronteiras se tornaram irrelevantes na Internet e, portanto, autoridades deveriam acessar livremente dados onde quer que estejam. Essa posição ignora soberania, proteção de direitos e conflitos entre ordens jurídicas. A segunda sustenta que qualquer dado localizado no exterior somente poderia ser obtido por procedimentos diplomáticos lentos e estritamente territoriais, independentemente da natureza da informação ou da urgência. Essa visão ignora a realidade técnica e pode tornar o Estado incapaz de investigar crimes transnacionais. A evolução dos tratados demonstra busca por uma posição intermediária: criar canais mais rápidos, cooperação direta em hipóteses delimitadas e redes permanentes de contato, ao mesmo tempo em que se mantêm salvaguardas e competências definidas.

A legitimidade dessa transformação dependerá de como os instrumentos forem implementados. A adoção de convenções não garante, sozinha, cooperação eficiente nem respeito a direitos. Estados podem possuir leis formalmente adequadas e ainda enfrentar atrasos, baixa capacidade técnica, falta de coordenação ou uso abusivo de poderes. Da mesma forma, salvaguardas escritas podem tornar-se simbólicas se não houver controle judicial, instituições independentes, transparência e remédios acessíveis. O cibercrime evidencia, talvez com maior nitidez do que outros campos, que efetividade jurídica não é apenas capacidade de obter resultados rápidos. É capacidade de produzir resultados legítimos, verificáveis e compatíveis com o Estado de Direito.

A transformação do Direito Internacional diante do cibercrime, portanto, ocorre em três planos simultâneos. No primeiro, os Estados adaptam tipos penais e poderes processuais

à realidade digital. No segundo, constroem redes e tratados para preservar e compartilhar prova através das fronteiras. No terceiro, disputam o significado de soberania, privacidade e controle sobre infraestruturas em uma sociedade que depende de circulação global de dados. Esses planos não podem ser analisados isoladamente. Repressão sem cooperação é insuficiente; cooperação sem garantias é perigosa; soberania sem capacidade técnica é frágil; e segurança sem direitos perde legitimidade. O século XXI não eliminou os fundamentos do Direito Internacional. Colocou-os diante de um ambiente no qual tempo, território e prova passaram a funcionar de maneira diferente, exigindo instituições capazes de acompanhar a tecnologia sem abandonar as razões jurídicas que limitam o poder.

REFERÊNCIAS DA PARTE III

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 jul. 1992, 1992a.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 jul. 1992, 1992b.

BRASIL. Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 12.735, de 30 de novembro de 2012. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, e a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar condutas realizadas mediante uso de sistema eletrônico, digital ou similares, que sejam praticadas contra sistemas informatizados e similares; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 3 dez. 2012a.

BRASIL. Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 3 dez. 2012b.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 abr. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 ago. 2018, com alterações posteriores.

BRASIL. Lei nº 14.155, de 27 de maio de 2021. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tornar mais graves os crimes de violação de dispositivo informático, furto e estelionato cometidos de forma eletrônica ou pela Internet; e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para definir a competência em modalidades de estelionato. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 maio 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.491, de 12 de abril de 2023. Promulga a Convenção sobre o Crime Cibernético, firmada pela República Federativa do Brasil, em Budapeste, em 23 de novembro de 2001. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 abr. 2023a.

BRASIL. Decreto nº 11.856, de 26 de dezembro de 2023. Institui a Política Nacional de Cibersegurança e o Comitê Nacional de Cibersegurança. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 dez. 2023b.

BRASIL. Decreto nº 12.573, de 4 de agosto de 2025. Institui a Estratégia Nacional de Cibersegurança. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 ago. 2025.

CLOUGH, Jonathan. Principles of Cybercrime. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. DOI: 10.1017/CBO9781139540803.

COUNCIL OF EUROPE. Convention on Cybercrime. ETS No. 185. Budapest, 23 Nov. 2001a.

COUNCIL OF EUROPE. Explanatory Report to the Convention on Cybercrime. ETS No. 185. Budapest, 23 Nov. 2001b.

COUNCIL OF EUROPE. Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence. CETS No. 224. Strasbourg, 12 May 2022.

COUNCIL OF EUROPE. Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. CETS No. 225. Vilnius, 5 Sept. 2024.

COUNCIL OF EUROPE. Chart of signatures and ratifications of Treaty 225: Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Status in September 2026. Strasbourg: Council of Europe Treaty Office, 2026.

DASKAL, Jennifer. The Un-Territoriality of Data. Yale Law Journal, v. 125, p. 326-398, 2015.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations and Directives (Artificial Intelligence Act). Official Journal of the European Union, 12 July 2024. Consolidated version in force in 2026.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. ICRC Position on Autonomous Weapon Systems. Geneva: ICRC, 12 May 2021.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: Selected Issues. Position paper. Geneva: ICRC, 2026.

KOOPS, Bert-Jaap; BRENNER, Susan W. (ed.). Cybercrime and Jurisdiction: A Global Survey. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2006.

LANE, Lottie. Artificial Intelligence and Human Rights: Corporate Responsibility Under International Human Rights Law. In: ZAVRŠNIK, Aleš; SIMONČIČ, Katja (ed.). Artificial Intelligence, Social Harms and Human Rights. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 183-205. DOI: 10.1007/978-3-031-19149-7_8.

MCGREGOR, Lorna; MURRAY, Daragh; NG, Vivian. International Human Rights Law as a Framework for Algorithmic Accountability. International & Comparative Law Quarterly, v. 68, n. 2, p. 309-343, 2019. DOI: 10.1017/S0020589319000046.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. The Right to Privacy in the Digital Age. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. A/HRC/48/31. Geneva: United Nations, 2021.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Responsible AI and Human Rights: Overview of Human Rights and Responsible AI Company Practice. B-Tech Project. Geneva: United Nations Human Rights Office, 2024.

UNESCO. Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. Adopted on 23 November 2021. Paris: UNESCO, 2021.

UNITED NATIONS. United Nations Convention against Cybercrime: Strengthening International Cooperation for Combating Certain Crimes Committed by Means of Information and Communications Technology Systems and for the Sharing of Evidence in Electronic Form of Serious Crimes. New York, 24 Dec. 2024.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development. Resolution A/RES/78/265, adopted 21 Mar. 2024. New York: United Nations, 2024a.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Pact for the Future. Resolution A/RES/79/1, adopted 22 Sept. 2024. Annex I: Global Digital Compact. New York: United Nations, 2024b.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Lethal Autonomous Weapons Systems. Resolution A/RES/79/62, adopted 2 Dec. 2024. New York: United Nations, 2024c.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. United Nations Convention against Cybercrime. Resolution A/RES/79/243, adopted 24 Dec. 2024. New York: United Nations, 2024d.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Terms of Reference and Modalities for the Establishment and Functioning of the Independent International Scientific Panel on Artificial Intelligence and the Global Dialogue on Artificial Intelligence Governance. Resolution A/RES/79/325, adopted 26 Aug. 2025. New York: United Nations, 2025.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework. New York; Geneva: United Nations, 2011.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 2001, v. II, Part Two.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 2011, v. II, Part Two.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. United Nations Convention against Cybercrime: status as at 27 Sept. 2026. New York: United Nations, 2026.

PARTE IV

CLIMA, MOBILIDADE HUMANA E GOVERNANÇA DOS RISCOS GLOBAIS

CAPÍTULO 7

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS: PREVENÇÃO, DIREITOS HUMANOS E REPARAÇÃO

A mudança do clima deixou de ser tratada pelo Direito Internacional como um problema ambiental setorial para se tornar uma questão transversal de responsabilidade, direitos humanos, desenvolvimento, segurança, oceanos, mobilidade humana e justiça entre gerações. A transformação não decorre apenas do agravamento dos impactos físicos associados ao aquecimento global, mas também do amadurecimento das perguntas jurídicas formuladas diante deles. Durante parte importante da história do regime climático, o debate internacional concentrou-se na construção de compromissos de mitigação, mecanismos de cooperação, financiamento e diferenciação de responsabilidades entre Estados com trajetórias históricas e capacidades econômicas distintas. Essa arquitetura continua essencial. O que mudou é que, paralelamente às negociações políticas, tribunais internacionais e regionais passaram a examinar de forma cada vez mais direta quais obrigações jurídicas já existem, qual grau de diligência se exige dos Estados, como os direitos humanos são afetados pela emergência climática e quais consequências podem decorrer do descumprimento dessas obrigações.

Essa mudança de perspectiva encontra respaldo em uma base científica que se tornou progressivamente mais robusta. O Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, conhecido internacionalmente pela sigla IPCC, concluiu que a influência humana sobre o aquecimento da atmosfera, dos oceanos e da superfície terrestre é inequívoca e que os riscos, perdas e danos associados à mudança do clima aumentam a cada incremento adicional de temperatura. O Relatório de Síntese de 2023 também enfatiza que os impactos não se distribuem de maneira uniforme: comunidades historicamente marginalizadas, populações de baixa renda, povos indígenas, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e regiões com menor capacidade adaptativa tendem a sofrer consequências desproporcionais, embora tenham contribuído de modo muito desigual para as emissões acumuladas de gases de efeito estufa (IPCC, 2023). A assimetria entre contribuição, capacidade de resposta e exposição ao risco ajuda a explicar por que o tema climático não pode ser reduzido a uma equação exclusivamente ambiental ou tecnológica.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em 1992, já reconhecia que a mudança do clima e seus efeitos adversos constituíam uma preocupação comum da humanidade e fixava como objetivo final a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa em nível capaz de impedir interferência antrópica perigosa no sistema climático. A Convenção também consolidou princípios que continuam estruturando a interpretação do regime, entre eles a equidade e as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades. No Brasil, o instrumento foi promulgado pelo Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998, com a denominação completa de Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (BRASIL, 1998b). O Acordo de Paris, adotado em 2015 e promulgado internamente pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, aprofundou essa arquitetura ao combinar objetivo coletivo de temperatura, ciclos periódicos de ambição, deveres de transparência, adaptação e financiamento com contribuições definidas nacionalmente por cada Parte (BRASIL, 2017a).

A estrutura do Acordo de Paris costuma ser descrita como híbrida porque combina obrigações jurídicas de comportamento com elementos de determinação nacional. Cada Parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas Contribuições Nacionalmente Determinadas, conhecidas pela sigla NDC, derivada da expressão inglesa Nationally Determined Contribution, e deve perseguir medidas domésticas de mitigação com vistas a alcançar os objetivos dessas contribuições. As NDCs sucessivas devem representar progressão e refletir a mais alta ambição possível, considerada a diferenciação entre responsabilidades e capacidades (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 2015). A existência de espaço para determinação nacional, entretanto, não significa liberdade jurídica absoluta. A evolução jurisprudencial recente passou justamente a examinar de que maneira a ciência disponível, o princípio da prevenção, a devida diligência e o objetivo de temperatura limitam a discricionariedade estatal na definição e implementação de políticas climáticas.

O ponto de inflexão tornou-se particularmente visível entre 2024 e 2025. Em 21 de maio de 2024, o Tribunal Internacional do Direito do Mar, doravante TIDM, emitiu parecer consultivo sobre mudança do clima e Direito Internacional a pedido da Comissão de Pequenos Estados Insulares sobre Mudança Climática e Direito Internacional. Em 29 de maio de 2025, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante Corte IDH, adotou o Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos, solicitado por Chile e Colômbia e divulgado publicamente em julho daquele ano. Pouco depois, em 23 de julho de 2025, a Corte Internacional de Justiça, doravante CIJ, respondeu à solicitação

formulada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução 77/276 e apresentou um quadro abrangente das obrigações dos Estados em matéria climática e das consequências jurídicas de seu eventual descumprimento (INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA, 2024; INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2025; INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

Esses três pronunciamentos não são idênticos em competência, fundamento ou alcance. O TIDM interpretou obrigações decorrentes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; a Corte IDH operou no plano do sistema interamericano de direitos humanos; e a CIJ respondeu, em jurisdição consultiva, a perguntas formuladas pela Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o conjunto do Direito Internacional aplicável. Tampouco parecer consultivo deve ser confundido com sentença contenciosa que declare a responsabilidade de determinado Estado por fatos específicos. A importância dos pareceres está em outra dimensão: eles esclarecem o conteúdo de normas já existentes, articulam diferentes regimes jurídicos e oferecem parâmetros que passam a influenciar legislação, políticas públicas, negociações diplomáticas e litígios futuros. Como observam Foster (2025) e Rioseco (2025), essa sequência de decisões contribuiu para reduzir a distância entre o regime climático especializado e as regras gerais do Direito Internacional.

7.1 Do regime climático especializado ao dever internacional de prevenção e devida diligência

A primeira transformação relevante consiste em abandonar a ideia de que todas as obrigações climáticas estão contidas exclusivamente na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris. Esses instrumentos são o núcleo do regime internacional, mas não funcionam em isolamento. O parecer consultivo da CIJ de 2025 rejeitou a compreensão de que os tratados climáticos constituiriam um regime especial capaz de afastar, de maneira geral, outras normas internacionais. A Corte identificou como diretamente relevantes, além dos tratados sobre clima, a Carta das Nações Unidas, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, outros tratados ambientais, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e regras costumeiras, especialmente o dever de prevenir dano ambiental significativo e o dever de cooperação para a proteção do meio ambiente (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025). Essa leitura sistêmica impede que o Acordo de Paris seja utilizado como teto normativo para reduzir obrigações provenientes de outras fontes.

O dever de prevenção possui importância especial porque conecta o problema climático à tradição do Direito Internacional Ambiental. Em matéria de danos ambientais, prevenção não significa garantia absoluta de que nenhum prejuízo ocorrerá. Trata-se de obrigação de conduta que exige do Estado comportamento diligente diante de riscos conhecidos ou previsíveis. A intensidade dessa diligência varia conforme a gravidade do risco, a capacidade do Estado, o conhecimento científico disponível e as características da atividade regulada. No contexto climático, entretanto, a CIJ considerou que o padrão de devida diligência é rigoroso, justamente porque a natureza do risco de dano significativo ao sistema climático está cientificamente estabelecida e possui alcance universal. A Corte reiterou que diligência não se esgota na edição formal de normas: envolve fiscalização, controle administrativo e vigilância efetiva sobre sua implementação (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

Essa formulação é relevante porque desloca a avaliação jurídica do plano das promessas para o plano da ação institucional. Um Estado pode possuir legislação climática sofisticada e, ainda assim, enfrentar questionamentos caso não a implemente, fiscalize ou atualize à luz da ciência. Da mesma forma, a simples apresentação periódica de uma NDC não resolve, por si só, a pergunta sobre sua suficiência jurídica. O Acordo de Paris deixa aos Estados margem para formular suas contribuições, mas essa margem opera dentro de parâmetros: progressão, mais alta ambição possível, equidade, responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, além do objetivo de manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C e de prosseguir esforços para limitá-lo a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. No parecer de 2025, a CIJ atribuiu peso especial à evolução científica e às decisões posteriores das Partes, considerando 1,5°C o objetivo primário de temperatura para a interpretação das obrigações pertinentes (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025; FOSTER, 2025).

O resultado é uma relação mais exigente entre discricionariedade nacional e obrigação internacional. A NDC continua sendo nacionalmente determinada, mas não pode ser concebida como documento imune a qualquer controle jurídico. A qualidade da decisão estatal deve ser examinada à luz de fatores objetivos, como a ciência disponível, a contribuição histórica e atual para emissões, a capacidade tecnológica e econômica, a necessidade de progressão e a coerência entre a meta apresentada e as políticas efetivamente adotadas. Essa perspectiva aproxima o Direito Climático de outras áreas nas quais o Estado conserva escolha sobre meios, mas deve demonstrar que empregou esforços razoáveis e compatíveis com o risco. Bodansky, Brunnée e Rajamani (2017) já destacavam que a

originalidade do regime climático contemporâneo reside justamente na combinação entre diferenciação, procedimentos de revisão e disciplina multilateral da ambição.

O parecer do TIDM de 2024 reforçou essa tendência a partir de outro regime jurídico. O Tribunal concluiu que emissões antropogênicas de gases de efeito estufa constituem poluição do meio marinho nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e interpretou as obrigações de prevenir, reduzir e controlar essa poluição à luz da ciência climática e do regime internacional existente. O TIDM reconheceu um padrão rigoroso de devida diligência e enfatizou que a obrigação não se limita às emissões produzidas diretamente pelo aparelho estatal, alcançando a necessidade de adotar medidas sobre atividades sob jurisdição ou controle do Estado capazes de contribuir para o problema (INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA, 2024). A decisão é especialmente importante porque mostra que a proteção climática pode decorrer de normas cujo objeto imediato é outro componente ambiental, no caso, o meio marinho.

A aproximação entre clima e oceanos também evidencia a inadequação de separar artificialmente regimes internacionais. Acidificação oceânica, aumento do nível do mar, aquecimento das águas, perda de biodiversidade marinha e alteração de ecossistemas costeiros não constituem problemas autônomos em relação às emissões atmosféricas. O mesmo fenômeno físico atravessa diferentes categorias jurídicas. Ao interpretar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em diálogo com o Acordo de Paris e com os relatórios do IPCC, o TIDM utilizou a integração sistêmica como ferramenta para conferir conteúdo contemporâneo às obrigações de proteção e preservação do meio marinho. Rioseco (2025) observa que essa utilização de regras externas e de material científico foi central na metodologia do Tribunal, embora também suscite debates sobre os limites e critérios dessa integração interpretativa.

A CIJ foi ainda mais explícita ao afirmar que o dever costumeiro de prevenir dano ambiental significativo aplica-se ao sistema climático e não está restrito a cenários tradicionais de poluição transfronteiriça bilateral. Essa conclusão é decisiva porque o clima não se comporta como um rio compartilhado por dois Estados ou como emissão localizada que atravessa determinada fronteira. Os gases de efeito estufa se acumulam globalmente; suas fontes são múltiplas; seus efeitos podem manifestar-se longe do local da emissão e décadas depois. Se a prevenção dependesse de uma relação territorial simples entre fonte e vítima, a estrutura clássica do Direito Ambiental Internacional seria insuficiente para lidar com o problema. A Corte adaptou a lógica da prevenção a um risco cumulativo e global sem abandonar a exigência de analisar concretamente a conduta de cada Estado.

Essa adaptação não significa que todos os Estados possuam obrigações materiais idênticas. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades continua juridicamente relevante. A CIJ o tratou como manifestação da equidade e como princípio orientador da interpretação das obrigações ambientais, considerando, entre outros elementos, contribuições históricas e atuais para emissões cumulativas, capacidades presentes e circunstâncias nacionais. A diferenciação, portanto, não é sinônimo de ausência de obrigação para países em desenvolvimento, nem autoriza países desenvolvidos a substituir suas próprias medidas por exigências impostas aos demais. Ela organiza a distribuição de esforços dentro de um problema comum, exigindo que Estados com maior contribuição, capacidade financeira e domínio tecnológico assumam responsabilidades compatíveis com essa posição (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

O dever de cooperação completa essa estrutura. Nenhum Estado, isoladamente, consegue estabilizar o sistema climático. A CIJ reconheceu a cooperação para proteção ambiental como regra de Direito Internacional costumeiro e destacou sua conexão intrínseca com a prevenção: esforços nacionais descoordenados podem ser incapazes de produzir resultado significativo diante de um risco global. Essa obrigação de cooperar alcança negociação, intercâmbio de informação, financiamento, transferência de tecnologia, capacitação, transparência e construção de mecanismos comuns. Em um sistema profundamente desigual, cooperação também não pode ser confundida com caridade. A própria Convenção-Quadro e o Acordo de Paris atribuem obrigações específicas aos países desenvolvidos em matéria de recursos financeiros e apoio aos países em desenvolvimento, ainda que o conteúdo e a extensão desses deveres permaneçam objeto de disputas políticas e jurídicas.

Outra consequência importante da devida diligência climática está na avaliação de impacto ambiental. A prevenção exige que autoridades compreendam antecipadamente os efeitos previsíveis de decisões capazes de ampliar emissões ou vulnerabilidades. A CIJ incluiu a avaliação de impacto ambiental entre os instrumentos relevantes do dever de prevenção e indicou que, no contexto climático, a análise deve considerar riscos compatíveis com a natureza global e cumulativa do fenômeno. Isso tem implicações para licenciamento de grandes empreendimentos, exploração de combustíveis fósseis, infraestrutura energética, desmatamento, transportes e políticas de uso da terra. A responsabilidade internacional não surge automaticamente da autorização de uma atividade

emissora; o ponto jurídico é se o Estado adotou medidas compatíveis com suas obrigações de prevenção, mitigação e controle.

O parecer de 2025 também enfrentou uma questão politicamente sensível ao afirmar que a falta de ação adequada em relação à produção e ao consumo de combustíveis fósseis, à concessão de licenças de exploração ou à manutenção de subsídios pode, dependendo das circunstâncias e das obrigações violadas, configurar ato internacionalmente ilícito atribuível ao Estado. A Corte foi cuidadosa ao distinguir emissão de gases de efeito estufa e ilicitude: a emissão, por si só, não constitui automaticamente o fato internacionalmente ilícito; o ilícito reside no descumprimento de obrigações convencionais ou costumeiras de proteção do sistema climático (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025). Essa distinção evita transformar o parecer em proibição abstrata de toda atividade emissora, mas impede tratar decisões sobre expansão fóssil como juridicamente neutras.

A construção contemporânea da responsabilidade climática, assim, não substitui a negociação multilateral por tribunais. Ela altera a relação entre as duas esferas. Conferências das Partes continuam definindo regras técnicas, ciclos de transparência, instrumentos financeiros e parâmetros de cooperação; tribunais, por sua vez, esclarecem que a negociação ocorre dentro de uma ordem jurídica mais ampla. A existência de desacordo político sobre velocidade, custos ou distribuição de esforços não elimina deveres mínimos de diligência. Esse ponto é particularmente importante em períodos de oscilação política interna, quando mudanças de governo podem produzir retração de metas, flexibilização regulatória ou atraso na implementação. Obrigações internacionais não desaparecem porque prioridades domésticas se alteram.

7.2 Direitos humanos, vulnerabilidade e justiça climática: do dano ambiental à proteção de pessoas e povos

A segunda transformação está na progressiva integração entre Direito Climático e Direito Internacional dos Direitos Humanos. Durante muito tempo, a mudança do clima foi tratada predominantemente por meio de inventários de emissões, metas, mercados de carbono e mecanismos de cooperação. Esses instrumentos continuam essenciais, mas são insuficientes para revelar quem suporta os custos humanos da crise. Calor extremo, enchentes, secas, incêndios, elevação do nível do mar, insegurança alimentar e hídrica, deterioração da saúde e destruição de moradias afetam direitos concretos. Quando políticas públicas não previnem riscos conhecidos, não protegem grupos especialmente expostos ou

não oferecem informação e participação adequadas, o problema climático pode assumir também a forma de violação de obrigações de direitos humanos.

O caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e Outros versus Suíça, julgado pela Grande Câmara da Corte Europeia de Direitos Humanos em 9 de abril de 2024, tornou-se um marco nesse processo. A controvérsia foi apresentada por uma associação de mulheres idosas e por requerentes individuais que alegavam riscos agravados de ondas de calor e insuficiência da política climática suíça. A Corte reconheceu que a Convenção Europeia dos Direitos Humanos abrange proteção efetiva contra efeitos graves da mudança do clima sobre vida, saúde, bem-estar e qualidade de vida. Embora tenha considerado inadmissíveis as reclamações individuais por ausência dos requisitos específicos de condição de vítima, reconheceu legitimidade à associação e constatou violação relacionada à proteção da vida privada e familiar, além de questão de acesso à justiça (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2024).

A importância do precedente não está em transformar a Corte Europeia em órgão responsável por definir políticas climáticas detalhadas. O julgamento preserva margem de apreciação estatal sobre os meios, mas exige que o Estado disponha de estrutura normativa e administrativa capaz de responder de maneira efetiva ao risco climático. O caso demonstra como metas vagas, lacunas de implementação ou ausência de trajetória coerente podem ser avaliadas à luz de direitos já existentes. Esse movimento corresponde ao que Peel e Osofsky (2015) identificaram como capacidade da litigância climática de influenciar não apenas resultados judiciais específicos, mas também desenho regulatório, comportamento institucional e compreensão social do dever de proteção.

No sistema interamericano, o Parecer Consultivo OC-32/25 ampliou essa integração em escala particularmente relevante para a América Latina. Solicitado por Chile e Colômbia, o parecer examinou obrigações estatais diante da emergência climática a partir da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, do Protocolo de San Salvador e de outros instrumentos regionais. A Corte IDH articulou deveres substantivos e procedimentais, enfatizou prevenção, acesso à informação, participação pública, acesso à justiça e proteção diferenciada de pessoas e grupos expostos de maneira desproporcional aos impactos climáticos. Também desenvolveu a ideia de um direito a um clima saudável no âmbito interamericano, conectando estabilidade climática às condições indispensáveis para o exercício de outros direitos (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2025; BORRÀS-PENTINAT, 2025).

O parecer interamericano é particularmente relevante porque a vulnerabilidade climática na região se sobrepõe a desigualdades históricas. Povos indígenas e tribais, comunidades tradicionais, crianças, idosos, pessoas com deficiência, populações rurais, moradores de periferias urbanas e grupos afetados por pobreza podem experimentar o mesmo evento climático de forma muito diferente. Uma inundação não produz seus efeitos apenas em função do volume de chuva; ela interage com ocupação territorial, infraestrutura, renda, acesso a serviços, informação, transporte, qualidade da moradia e capacidade estatal de prevenção e resposta. Justiça climática, nesse sentido, exige avaliar não apenas a distribuição das emissões, mas a distribuição social dos riscos e da capacidade de adaptação.

Essa perspectiva impede que adaptação seja tratada como tema secundário diante da mitigação. Reduzir emissões é indispensável para limitar o agravamento futuro, mas parte dos impactos já é inevitável ou está em curso. Estados precisam planejar cidades, sistemas de saúde, infraestrutura, recursos hídricos, agricultura, defesa civil e proteção social para condições climáticas distintas das observadas historicamente. O dever de adaptação possui conteúdo diferente conforme o instrumento aplicável, mas seu abandono pode produzir consequências jurídicas quando expõe pessoas a riscos previsíveis sem medidas razoáveis de proteção. A análise de direitos humanos torna visível uma dimensão temporal decisiva: a falha de adaptação de hoje pode converter evento climático previsível em catástrofe social evitável amanhã.

Também se fortalece a dimensão procedimental da proteção climática. Informação ambiental acessível, participação pública e acesso à justiça não são elementos periféricos; são condições para decisões legítimas em contextos de incerteza, conflito distributivo e alto impacto social. Comunidades afetadas por projetos de infraestrutura, mineração, desmatamento ou transformação de matriz energética precisam conhecer riscos, alternativas e medidas de mitigação. Povos indígenas e comunidades tradicionais podem possuir direitos específicos de consulta e participação. Grupos vulneráveis precisam de canais efetivos para questionar políticas que distribuam de forma desproporcional os custos da transição ou da própria inação climática. O direito de participar, portanto, conecta governança democrática e efetividade ambiental.

A referência a gerações futuras acrescenta outra camada. Pessoas que ainda não nasceram não participam das negociações atuais, mas suportarão efeitos de decisões tomadas no presente. A CIJ tratou a equidade intergeracional como manifestação da equidade e como princípio relevante para interpretar obrigações aplicáveis. Isso não significa reconhecer automaticamente personalidade processual universal a gerações futuras,

mas exige que decisões atuais sejam avaliadas em horizonte temporal compatível com a persistência dos gases de efeito estufa e com a irreversibilidade potencial de determinados danos. A política climática passa, assim, a questionar modelos jurídicos e econômicos excessivamente orientados por ciclos eleitorais, balanços anuais ou retornos de curto prazo.

A situação dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento torna essa tensão especialmente concreta. Elevação do nível do mar, intrusão salina, erosão costeira e eventos extremos podem comprometer território habitável, infraestrutura, água potável, cultura e continuidade comunitária. A CIJ reconheceu a gravidade singular dessa vulnerabilidade e examinou consequências jurídicas do aumento do nível do mar para zonas marítimas e autodeterminação. Embora o parecer não tenha resolvido todas as questões sobre continuidade da condição estatal em cenários extremos, afirmou que a proteção climática envolve interesses que pertencem à comunidade internacional como um todo. Determinadas obrigações costumeiras de proteção do sistema climático foram caracterizadas como obrigações erga omnes, e obrigações centrais dos tratados climáticos como obrigações erga omnes partes, ampliando o interesse jurídico dos Estados em sua observância (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

Nesse contexto surge o debate sobre perdas e danos, expressão utilizada no regime climático para tratar impactos que ultrapassam ou escapam às capacidades de mitigação e adaptação. A criação, na vigésima sétima Conferência das Partes, de novos arranjos financeiros e de um fundo para responder a perdas e danos, seguida de sua operacionalização na vigésima oitava Conferência das Partes em 2023, representou importante avanço institucional para países particularmente vulneráveis (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 2023). Contudo, é juridicamente necessário distinguir o mecanismo financeiro negociado no regime climático da reparação decorrente de responsabilidade por ato internacionalmente ilícito. Um fundo pode ser estruturado com lógica de solidariedade, necessidade, vulnerabilidade e cooperação; reparação, por outro lado, depende da demonstração dos requisitos do Direito da Responsabilidade Internacional.

Confundir essas duas esferas produz dois riscos. O primeiro é afirmar que a criação de mecanismos de perdas e danos substitui ou extingue eventual responsabilidade jurídica dos Estados, conclusão que não decorre automaticamente dos instrumentos negociados. O segundo é tratar qualquer financiamento climático como admissão de responsabilidade, o que também seria incorreto. Cooperação financeira e reparação podem coexistir, mas possuem fundamentos jurídicos distintos. A CIJ, ao aplicar as regras gerais de

responsabilidade, deixou claro que a existência de mecanismos específicos do regime climático não exclui, de maneira geral, consequências decorrentes de violações de obrigações internacionais (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

A justiça climática também envolve a transição para economias de baixo carbono. Uma política juridicamente comprometida com direitos humanos não pode avaliar apenas a velocidade da redução de emissões; precisa considerar quem perde emprego, renda, acesso à energia ou território durante a transformação. O conceito de transição justa busca justamente evitar que grupos já vulneráveis arquem de forma desproporcional com custos de uma mudança necessária. Isso não autoriza perpetuar atividades incompatíveis com objetivos climáticos, mas impõe planejamento, proteção social, qualificação profissional, diálogo com comunidades e distribuição equitativa de benefícios. A legitimidade da ação climática depende de ser ambientalmente suficiente e socialmente defensável.

O diálogo entre clima e direitos humanos modifica, por fim, a própria linguagem da obrigação estatal. Em vez de perguntar apenas quantas toneladas de dióxido de carbono equivalente foram reduzidas, passa-se a perguntar se o Estado protegeu vidas, preveniu riscos previsíveis, forneceu informação, permitiu participação, evitou discriminação e disponibilizou recursos efetivos. Essa ampliação não diminui a relevância das métricas de emissão; ela mostra por que essas métricas importam. A estabilidade do clima não é um objetivo abstrato. É condição material para que direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais possam ser exercidos de maneira minimamente segura.

7.3 Responsabilidade, causalidade e reparação: os limites da prova e a posição brasileira

A terceira transformação ocorre quando a discussão deixa o plano das obrigações primárias e alcança as consequências do descumprimento. O Direito Internacional da responsabilidade dos Estados distingue a obrigação violada das regras que determinam o que acontece quando essa violação é atribuível a um Estado. Os Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos, elaborados pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas em 2001, sistematizam princípios amplamente utilizados pela jurisprudência: existência de conduta atribuível ao Estado, violação de obrigação internacional aplicável e, conforme a consequência pretendida, análise de dano e causalidade. O caráter difuso e cumulativo da mudança do clima torna essa aplicação complexa, mas não a torna juridicamente impossível (UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001).

A CIJ foi cuidadosa ao separar responsabilidade e reparação. Para que exista fato internacionalmente ilícito, é necessário demonstrar ação ou omissão atribuível ao Estado e incompatível com obrigação internacional em vigor para esse Estado. O dano não é requisito universal para a existência da responsabilidade. Ele se torna particularmente relevante quando se pretende obter reparação. Essa distinção é decisiva no campo climático porque determinadas violações podem existir antes que um dano específico seja individualizado, por exemplo, quando um Estado deixa de cumprir obrigação procedimental, falha em apresentar contribuição exigida ou mantém comportamento incompatível com dever de devida diligência. Cessação e garantias de não repetição podem ser juridicamente pertinentes independentemente da quantificação final de todos os prejuízos.

O problema mais difícil aparece quando se busca compensação por dano climático concreto. Emissões provêm de múltiplas fontes, acumulam-se ao longo do tempo e interagem com fatores naturais e sociais. Durante anos, essa complexidade alimentou a ideia de que causalidade climática seria praticamente impossível de estabelecer juridicamente. O parecer de 2025 rejeitou tanto essa conclusão absoluta quanto a solução oposta de presumir causalidade. A Corte afirmou que o padrão existente, baseado em nexo causal suficientemente direto e certo entre o ato ilícito e a lesão, é flexível o bastante para ser aplicado em matéria climática. A análise deverá ocorrer caso a caso, distinguindo, de um lado, a atribuição de determinado evento ou tendência à mudança climática antropogênica e, de outro, a atribuição do dano decorrente a conduta ilícita de determinado Estado ou grupo de Estados (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

A ciência de atribuição climática torna-se, nesse ponto, juridicamente relevante. Pesquisas conseguem estimar em que medida a mudança climática antropogênica alterou probabilidade ou intensidade de determinados eventos, como ondas de calor, precipitações extremas ou secas. Esse conhecimento não substitui a análise jurídica, mas pode fornecer evidência para a primeira etapa causal identificada pela CIJ. A segunda etapa continua exigindo examinar contribuição estatal, obrigação aplicável, período temporal, condutas regulatórias e relação entre violação e dano. A existência de múltiplos contribuintes não elimina automaticamente responsabilidade. O próprio Direito Internacional admite situações de causalidade concorrente, embora a quantificação de reparação possa se tornar particularmente difícil.

Quanto às consequências, a CIJ reconheceu que violações de obrigações climáticas podem acionar o conjunto de consequências previstas pelo Direito Internacional geral. O

Estado responsável continua obrigado a cumprir a obrigação violada; deve cessar a conduta ilícita quando ela estiver em curso; pode ter de oferecer garantias de não repetição; e, preenchidos os requisitos, pode surgir dever de reparação integral. A reparação pode assumir formas de restituição, compensação e satisfação. A Corte observou que restituição ambiental muitas vezes é materialmente difícil, mas pode envolver reconstrução de infraestrutura ou restauração de ecossistemas e biodiversidade. Quando restituição não for possível, compensação pode ser devida, desde que demonstrado nexo causal suficientemente direto e certo (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025).

Essa formulação precisa ser lida com cautela. O parecer não condenou Estados determinados ao pagamento de indenizações, não fixou metodologia universal de cálculo e não estabeleceu responsabilidade automática com base no volume histórico de emissões. A CIJ apresentou o quadro jurídico aplicável a futuros casos. A passagem é importante justamente porque evita dois extremos frequentes no debate público: afirmar que o parecer criou uma indenização climática global imediatamente exigível ou, no sentido oposto, sustentar que nada mudou porque não houve condenação específica. O que mudou foi a clareza jurídica sobre a possibilidade de aplicar as regras gerais de responsabilidade a violações climáticas, inclusive com consequências reparatórias quando seus requisitos forem demonstrados.

Foster (2025) identifica nesse ponto uma das contribuições mais importantes do parecer. A Corte não simplificou os problemas de causalidade, mas recusou transformá-los em barreira jurídica absoluta. Essa postura cria espaço para que ciência climática, evidência econômica, séries históricas de emissões, políticas regulatórias e princípios de responsabilidade sejam examinados conjuntamente em casos futuros. Ao mesmo tempo, preserva a necessidade de prova e de individualização suficiente, evitando converter responsabilidade internacional em distribuição puramente política de custos. A tensão entre justiça material e segurança jurídica permanecerá central nos próximos anos.

Para o Brasil, essa transformação internacional dialoga com um ordenamento interno que já contém fundamentos ambientais expressivos. O artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Constituição Federal de 1988) reconhece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988). A referência constitucional a gerações futuras oferece ponto de contato direto com a equidade intergeracional presente no Direito Climático Internacional. Além disso, a Constituição Federal de 1988 articula proteção ambiental, dignidade, redução das

desigualdades, direitos sociais e princípios que orientam as relações internacionais, permitindo compreender ação climática como tema que atravessa diferentes dimensões da atuação estatal.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências, estabeleceu princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para compatibilizar desenvolvimento econômico-social e proteção do sistema climático. A lei prevê redução de emissões antrópicas, fortalecimento de remoções por sumidouros, adaptação e coerência das políticas públicas com compromissos assumidos pelo Brasil no regime climático internacional (BRASIL, 2009b). Sua existência demonstra que compromissos externos não permanecem isolados na esfera diplomática; eles precisam ser traduzidos em planejamento, regulação setorial, instrumentos econômicos, produção de dados e capacidade administrativa.

A Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa, conhecido pela sigla SBCE, e altera as Leis nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, nº 12.651, de 25 de maio de 2012, nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, acrescentou novo componente à política climática brasileira. O sistema cria ambiente regulado de limitação de emissões e negociação de ativos representativos de emissão, redução ou remoção de gases de efeito estufa e prevê possibilidade de interoperabilidade com sistemas internacionais compatíveis. A própria lei relaciona o SBCE ao cumprimento da Política Nacional sobre Mudança do Clima e aos compromissos assumidos sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, disciplinando inclusive a transferência internacional de resultados de mitigação em conexão com o artigo 6º do Acordo de Paris (BRASIL, 2024a).

No mesmo período, o Brasil apresentou, em novembro de 2024, sua segunda Contribuição Nacionalmente Determinada para 2035. O documento registrado perante o secretariado da Convenção-Quadro estabelece meta absoluta para a economia como um todo e vincula sua implementação a políticas e medidas federais a serem detalhadas ao longo do período correspondente (BRASIL, 2024b). Juridicamente, a apresentação de uma NDC não encerra o dever estatal. O ciclo do Acordo de Paris exige preparação, comunicação, manutenção, progressão, medidas internas e transparência. À luz do parecer da CIJ, a avaliação da conduta estatal deverá considerar coerência entre a contribuição declarada, a mais alta ambição possível, as capacidades nacionais e as políticas efetivamente implementadas.

Esse ponto é particularmente importante para um país cuja matriz de emissões combina uso da terra, desmatamento, agropecuária, energia, processos industriais e resíduos. A responsabilidade climática brasileira não pode ser analisada com um único indicador nem importada mecanicamente de países cuja principal fonte histórica está na queima de combustíveis fósseis. As responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades exigem atenção às circunstâncias nacionais. Ao mesmo tempo, a diferenciação não elimina o dever de reduzir emissões, proteger sumidouros, combater desmatamento ilegal, adaptar territórios vulneráveis e utilizar recursos institucionais compatíveis com a capacidade econômica, técnica e científica do país.

A posição do Brasil também demonstra por que Direito Climático Internacional não pode ser estudado separadamente do federalismo e da implementação interna. Municípios lidam com drenagem urbana, ordenamento territorial e riscos locais; Estados administram políticas ambientais, infraestrutura e respostas regionais; a União negocia compromissos internacionais, regula setores estratégicos e coordena instrumentos nacionais. Eventos extremos expõem rapidamente falhas de integração entre esses níveis. Uma obrigação internacional assumida pelo Estado brasileiro é juridicamente una no plano externo, embora sua implementação dependa de uma rede doméstica de competências. Problemas de coordenação federativa não servem, em regra, como justificativa para descumprimento internacional.

O mesmo vale para a participação do setor privado. Empresas não se tornam automaticamente sujeitos das mesmas obrigações internacionais atribuídas aos Estados apenas por emitirem gases de efeito estufa. Entretanto, o dever estatal de devida diligência pode exigir regulação, fiscalização, licenciamento, transparência e controle de atividades privadas sob sua jurisdição. No plano interno, mercados de carbono, padrões de divulgação, regras setoriais, licenciamento ambiental e responsabilidade civil podem distribuir deveres específicos. No plano internacional, o foco permanece na pergunta sobre se o Estado adotou medidas normativas e administrativas adequadas para prevenir dano significativo e cumprir suas obrigações convencionais e costumeiras.

Também será necessário resistir à tentação de transformar todo fracasso de política climática em responsabilidade internacional automática. Direito da responsabilidade exige precisão. Metas podem não ser alcançadas por fatores diversos; instrumentos contêm obrigações com estruturas diferentes; algumas são de resultado, outras de conduta; e a intensidade da devida diligência depende do contexto. A robustez do novo quadro jurisprudencial não está em eliminar essas distinções, mas em tornar mais difícil a alegação

de que decisões climáticas pertencem exclusivamente ao domínio político e estariam fora de avaliação jurídica.

A convergência entre ciência, tratados, costume e direitos humanos cria uma mudança qualitativa. O debate internacional já não se limita a perguntar se os Estados desejam aumentar sua ambição climática. Passa a perguntar qual ambição é juridicamente compatível com a ciência, quais medidas são razoavelmente exigíveis, quem deve receber proteção reforçada, como políticas precisam ser implementadas e o que pode ocorrer quando obrigações são violadas. Pareceres consultivos não encerram essas questões; ao contrário, fornecem linguagem e critérios para que novas controvérsias sejam formuladas.

O Direito Internacional climático entra, assim, em uma fase em que cooperação e responsabilidade deixam de ser conceitos opostos. Cooperar continua indispensável porque o problema é global e nenhuma reparação posterior substitui prevenção eficaz. Responsabilizar, por sua vez, pode ser necessário quando obrigações concretas são descumpridas e danos juridicamente atribuíveis são produzidos. A maturidade do sistema dependerá da capacidade de combinar essas duas dimensões sem reduzir a crise climática a simples disputa indenizatória nem esvaziar normas jurídicas em nome da dificuldade política de cumpri-las. O desafio do século XXI é construir uma ordem em que a urgência científica encontre instituições capazes de transformar deveres abstratos em prevenção, adaptação, proteção de direitos e respostas efetivas ao dano.

CAPÍTULO 8

MIGRAÇÃO, REFÚGIO E DESLOCAMENTOS CLIMÁTICOS: PROTEÇÃO INTERNACIONAL, LACUNAS NORMATIVAS E RESPOSTAS REGIONAIS

A relação entre mudança do clima e mobilidade humana tornou-se uma das áreas em que a transformação do Direito Internacional aparece de forma mais concreta e, ao mesmo tempo, mais difícil de enquadrar em categorias jurídicas tradicionais. Secas prolongadas, elevação do nível do mar, erosão costeira, salinização de fontes de água, tempestades, enchentes, incêndios e outros eventos de início súbito ou evolução lenta podem comprometer moradia, segurança alimentar, acesso à água, saúde, trabalho, vínculos comunitários e condições mínimas de permanência em determinado território. Ainda assim, a passagem entre impacto climático e deslocamento raramente é linear. Decisões de permanecer, deslocar-se internamente, atravessar uma fronteira ou retornar são influenciadas também por renda, redes familiares, políticas públicas, conflito, violência, discriminação, acesso à terra, governança e capacidade de adaptação. Por isso, tratar toda mobilidade associada ao clima como resultado de uma única causa ambiental simplifica um fenômeno que, juridicamente, exige análise de contexto.

Essa complexidade tem uma consequência imediata: não existe, no Direito Internacional vigente, uma categoria universal e autônoma denominada "refugiado climático". A expressão ganhou força no debate público porque comunica de maneira direta a situação de pessoas compelidas a deixar seus locais de vida em razão de transformações ambientais graves. Contudo, o uso político ou jornalístico de uma expressão não altera, por si só, os elementos jurídicos necessários ao reconhecimento da condição de refugiado. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, doravante ACNUR, recomenda cautela com essa terminologia e prefere referências a pessoas deslocadas no contexto de desastres e dos efeitos adversos da mudança do clima, precisamente porque os regimes de proteção aplicáveis variam conforme a natureza do movimento, a travessia ou não de fronteira internacional, a existência de perseguição, o grau de risco e a interação entre fatores ambientais, sociais e políticos (ACNUR, 2020).

Também é necessário evitar outro equívoco: imaginar que a inexistência de uma categoria jurídica específica significa ausência completa de proteção. O Direito dos Refugiados é apenas uma das possíveis camadas normativas. Direitos humanos, normas sobre deslocamento interno, legislação migratória, instrumentos regionais, mecanismos de

acolhida humanitária, proteção temporária, acordos de livre circulação, políticas de redução de risco de desastres e programas de realocação planejada podem produzir respostas relevantes. O problema contemporâneo não consiste, portanto, em escolher entre reconhecer toda pessoa afetada pelo clima como refugiada ou deixá-la fora do Direito. A questão mais exigente está em identificar qual regime protege qual pessoa, em que circunstâncias e com quais direitos, além de compreender onde permanecem lacunas que demandam cooperação e desenvolvimento normativo.

Essa perspectiva é especialmente importante porque a maior parte do deslocamento relacionado a desastres ocorre dentro das fronteiras do próprio Estado. A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de julho de 1951 e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, pressupõe que a pessoa se encontre fora do país de sua nacionalidade ou, no caso de apatridia, fora do país de residência habitual. Pessoas que abandonam uma cidade inundada, uma área atingida por seca severa ou uma comunidade costeira ameaçada, mas permanecem dentro do território nacional, não se tornam refugiadas apenas por terem sido forçadas a se deslocar. Isso não reduz a gravidade de sua situação; apenas desloca o eixo jurídico para outros instrumentos de proteção.

Os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, apresentados às Nações Unidas em 1998, constituem referência central nesse ponto. O documento compreende como pessoas deslocadas internamente aquelas forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar suas casas ou lugares de residência habitual, inclusive em decorrência de conflitos armados, violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo ser humano, sem atravessar fronteira estatal internacionalmente reconhecida (UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 1998). Embora os Princípios Orientadores não sejam um tratado internacional, sua importância decorre da sistematização de normas e garantias provenientes de ramos já existentes do Direito Internacional e de sua utilização como parâmetro de políticas públicas, assistência, prevenção de deslocamentos arbitrários, retorno, reassentamento e reintegração.

A diversidade de situações mostra que mobilidade humana e clima devem ser estudados em um espectro. Há deslocamentos emergenciais e involuntários depois de um desastre; movimentos graduais diante da deterioração de meios de subsistência; migração utilizada como estratégia de adaptação por famílias que diversificam renda e reduzem exposição ao risco; realocações planejadas de comunidades que já não conseguem permanecer com segurança; e casos de imobilidade, nos quais pessoas altamente expostas

não conseguem sair por falta de recursos, documentação, redes ou alternativas. A análise jurídica que reduz toda essa variedade ao rótulo de refúgio perde justamente aquilo que o Direito precisa compreender para oferecer respostas proporcionais, previsíveis e compatíveis com a dignidade humana (MCADAM, 2012).

É nesse contexto que o capítulo examina três movimentos jurídicos complementares. O primeiro consiste em delimitar o alcance da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967, das definições regionais e da proteção aos deslocados internos, demonstrando por que fatores climáticos podem integrar uma situação de refúgio sem constituir, isoladamente, uma nova hipótese automática de reconhecimento. O segundo analisa a proteção complementar derivada dos direitos humanos, sobretudo o princípio de não devolução diante de riscos graves à vida, a partir do caso Ioane Teitiota versus Nova Zelândia. O terceiro observa respostas regionais e brasileiras que procuram ocupar espaços deixados pelo regime clássico, incluindo a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, a Agenda de Proteção da Iniciativa Nansen, a Declaração e Plano de Ação do Chile 2024-2034 e os mecanismos de acolhida previstos na legislação migratória brasileira.

8.1 Entre deslocamento, migração e refúgio: os limites e as possibilidades do regime internacional de proteção

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 foi construída em um contexto histórico específico e estabelece elementos jurídicos que não podem ser substituídos por analogias genéricas. O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, concluído em Nova York em 31 de janeiro de 1967 e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972, eliminou as limitações temporais centrais da definição convencional. Em termos gerais, a proteção passou a alcançar a pessoa que se encontra fora de seu país por fundado temor de perseguição relacionado a raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política e que não possa ou, em razão desse temor, não queira valer-se da proteção de seu Estado. A estrutura exige, portanto, mais do que exposição a perigo: demanda conexão entre o risco de perseguição e pelo menos um dos motivos previstos na Convenção.

Eventos climáticos, por si mesmos, não perseguem pessoas. Uma enchente não seleciona vítimas com base em religião, nacionalidade ou opinião política; a elevação do nível do mar não possui intenção discriminatória; uma seca não constitui agente persecutório. É exatamente por isso que a afirmação de que qualquer pessoa obrigada a migrar por razões ambientais seria automaticamente refugiada não corresponde ao texto da

Convenção. Entretanto, daí não decorre que fatores climáticos sejam juridicamente irrelevantes para o reconhecimento do refúgio. O erro oposto seria tratar clima e perseguição como esferas completamente separadas, ignorando que impactos ambientais podem intensificar desigualdades, conflitos por recursos, violência, exclusão e práticas discriminatórias já existentes.

O documento de considerações jurídicas publicado pelo ACNUR em 2020 é particularmente claro a esse respeito. Mudança do clima e desastres podem interagir com má governança, escassez de recursos, fragilidade institucional, tensões políticas, violência, conflito armado, discriminação e violações de direitos humanos. Em uma situação concreta, um governo pode, por exemplo, negar deliberadamente assistência, água, abrigo, evacuação ou reconstrução a determinado grupo racial, étnico, religioso ou social após um desastre. Também é possível que a destruição de meios de subsistência agrave conflito armado ou violência de modo a produzir perseguição individualizada ou grupal. Nesses casos, o desastre não substitui os elementos da definição de refugiado, mas passa a integrar o contexto factual no qual o risco de perseguição deve ser avaliado (ACNUR, 2020).

Essa leitura é juridicamente mais consistente do que criar uma oposição rígida entre "refugiados verdadeiros" e "migrantes climáticos". O Direito dos Refugiados sempre dependeu de análise contextual. A mesma crise pode produzir pessoas com estatutos diferentes: algumas podem preencher a definição convencional em razão de perseguição intensificada por condições ambientais; outras podem necessitar de proteção complementar por risco grave à vida; outras podem receber acolhida humanitária sem serem refugiadas; e outras podem deslocar-se por vias migratórias regulares. O evento climático comum não transforma automaticamente as consequências jurídicas em idênticas.

Instrumentos regionais ampliaram, em diferentes graus, o campo de proteção. Na América Latina, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, adotada em 22 de novembro de 1984 pelo Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, recomendou uma definição ampliada que alcança pessoas que tenham fugido porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. A Declaração de Cartagena não é tratado internacional juridicamente vinculante, mas exerceu influência normativa profunda sobre leis e políticas de vários países da região e permanece referência para a interpretação regional da proteção internacional (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS, 1984).

A expressão "outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública" abriu debate sobre a possibilidade de certas situações de desastre alcançarem definições regionais ampliadas. O ACNUR reconhece que, dependendo da intensidade, das consequências e da interação com outros fatores, pessoas deslocadas através de fronteiras em contextos de desastre e mudança do clima podem enquadrar-se em instrumentos regionais quando os eventos produzirem grave perturbação da ordem pública. Ainda assim, não existe automatismo. A avaliação depende do instrumento aplicável, de sua incorporação doméstica e da situação concreta. A utilidade da definição regional está precisamente em permitir análise mais ampla do que a perseguição individual prevista na Convenção de 1951, sem apagar os requisitos jurídicos próprios de cada regime (ACNUR, 2020).

No Brasil, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências, incorporou uma hipótese ampliada ao reconhecer também como refugiado o indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. A formulação brasileira dialoga com a tradição de Cartagena, mas não reproduz literalmente todas as expressões da Declaração. Esse detalhe é relevante: a lei brasileira não contém uma categoria denominada refugiado climático e tampouco afirma que desastre ambiental, isoladamente, constitui grave e generalizada violação de direitos humanos. Qualquer aplicação da hipótese ampliada continua a depender da demonstração dos pressupostos legais.

A cautela não reduz o potencial protetivo da legislação brasileira; ao contrário, impede que a expansão conceitual ocorra sem fundamento. Em cenários nos quais degradação ambiental, colapso de serviços essenciais, discriminação sistemática, violência e grave violação de direitos humanos se sobreponham, a análise da condição de refugiado não pode excluir o componente climático simplesmente porque a lei não utiliza essa palavra. Do mesmo modo, não se pode converter todo desastre em violação grave e generalizada apenas para alcançar um resultado humanitariamente desejável. A legitimidade do sistema de refúgio depende tanto de interpretações capazes de responder a novas realidades quanto da preservação de critérios jurídicos verificáveis.

A distinção torna-se ainda mais importante diante dos deslocamentos internos. Como a maior parte da mobilidade relacionada a desastres permanece dentro do país de origem, milhões de situações potencialmente graves sequer chegam ao ponto de acionar a Convenção de 1951. Os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos fornecem uma linguagem de proteção baseada nos direitos da pessoa antes, durante e depois do

deslocamento. Eles reforçam, por exemplo, a obrigação primária das autoridades nacionais de proteger e assistir pessoas deslocadas internamente, a necessidade de evitar deslocamentos arbitrários, a proteção contra discriminação e a busca de soluções duradouras em condições de segurança e dignidade (UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 1998).

A experiência africana demonstra que esse campo pode ser objeto de compromisso regional vinculante. A Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África, conhecida como Convenção de Kampala, foi adotada em 23 de outubro de 2009 e entrou em vigor em 6 de dezembro de 2012. Trata-se do primeiro instrumento regional juridicamente vinculante especificamente dedicado ao deslocamento interno e sua estrutura abrange causas como conflitos, violência, violações de direitos humanos e desastres naturais ou provocados pelo ser humano. Sua relevância ultrapassa o continente africano como exemplo de que o Direito pode reconhecer a especificidade do deslocamento interno sem confundi-lo com refúgio transfronteiriço (UNIÃO AFRICANA, 2009).

Essa arquitetura evidencia que a pergunta juridicamente adequada não é "o clima cria refugiados?", formulada de maneira abstrata. A pergunta precisa ser desdobrada: houve travessia de fronteira? Existe perseguição ou grave perturbação da ordem pública nos termos de um instrumento regional aplicável? Há violação grave e generalizada de direitos humanos? A pessoa permanece dentro de seu Estado? Há risco de retorno incompatível com obrigações de direitos humanos? Existe mecanismo migratório ou humanitário disponível? Somente depois dessas perguntas é possível identificar o regime normativo pertinente.

A insistência em categorias precisas também protege as próprias pessoas afetadas. Um rótulo excessivamente amplo pode produzir a impressão de que uma solução jurídica universal já existe, quando, na realidade, muitos indivíduos permanecem sem estatuto seguro após atravessar fronteiras por causa de desastres. Por outro lado, uma leitura excessivamente estreita pode impedir a aplicação de normas existentes a situações em que mudança do clima interage com perseguição, conflito ou graves violações. O desafio consiste em reconhecer que lacuna normativa e possibilidade interpretativa coexistem. O sistema atual protege algumas pessoas, por diferentes caminhos, mas não cria um estatuto internacional uniforme para todas as formas de mobilidade relacionadas ao clima.

8.2 Não devolução, direito à vida e mobilidade com dignidade: do caso Teitiota às formas complementares de proteção

A segunda frente de transformação surge quando uma pessoa não preenche a definição de refugiado, mas sua devolução ao país de origem pode expô-la a dano grave incompatível com obrigações internacionais de direitos humanos. Esse campo é frequentemente descrito como proteção complementar. A expressão não corresponde a uma única convenção universal com estatuto idêntico em todos os países; ela reúne mecanismos jurídicos pelos quais o Estado deve impedir retorno quando outras normas, além da Convenção de 1951, proíbem que uma pessoa seja enviada a local onde enfrentará risco real de violações graves. Em matéria climática, o debate ganhou densidade a partir da interpretação do direito à vida previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

O caso Ioane Teitiota versus Nova Zelândia tornou-se o precedente mais conhecido. Ioane Teitiota, nacional de Kiribati, alegou que sua remoção da Nova Zelândia para o país de origem o exporia, juntamente com sua família, a riscos associados à elevação do nível do mar, à escassez de água potável, à degradação de terras, à superlotação e a conflitos relacionados ao acesso à terra. Depois de ter seu pedido de reconhecimento como refugiado rejeitado pelas autoridades neozelandesas, apresentou comunicação ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, sustentando que a deportação violara o artigo 6 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, relativo ao direito à vida (HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 2019).

Em decisão adotada em 24 de outubro de 2019, o Comitê não concluiu que a Nova Zelândia havia violado o Pacto. Considerou que, nas circunstâncias apresentadas, não fora demonstrado risco suficientemente pessoal, real e iminente capaz de tornar a remoção incompatível com o artigo 6. O resultado, portanto, não reconheceu Teitiota como refugiado climático, não criou novo estatuto migratório e não declarou que toda pessoa oriunda de pequeno Estado insular ameaçado pelo nível do mar possui direito automático de permanecer em outro país. Qualquer leitura que atribua ao caso uma dessas conclusões ultrapassa aquilo que foi efetivamente decidido.

A importância jurídica do precedente está em outra parte do raciocínio. O Comitê reconheceu que, sem esforços nacionais e internacionais robustos, os efeitos da mudança do clima podem expor indivíduos a violações dos direitos à vida ou a não serem submetidos a tratamento cruel, desumano ou degradante, de modo que obrigações de não devolução podem ser acionadas. Também observou que o risco pode tornar-se incompatível com o

retorno antes que um território inteiro fique submerso. Em outras palavras, o Comitê não acolheu o pedido individual de Teitiota, mas recusou a ideia de que ameaças climáticas seriam, por natureza, juridicamente incapazes de fundamentar proteção contra remoção (HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 2019).

Esse ponto altera significativamente a discussão. O princípio de não devolução deixa de ser analisado exclusivamente dentro da moldura do refúgio. A Convenção de 1951 contém proteção específica contra a expulsão ou devolução de refugiado para fronteiras de territórios onde sua vida ou liberdade seriam ameaçadas nos termos do artigo 33. Paralelamente, tratados de direitos humanos e sua interpretação por órgãos internacionais podem impedir remoções quando exista risco real de danos graves protegidos por outras normas. As bases, os requisitos e os efeitos jurídicos não são idênticos, mas a coexistência desses regimes reduz a possibilidade de que uma pessoa seja devolvida simplesmente porque não se enquadrou na definição convencional de refugiado.

O padrão, contudo, permanece exigente. Deterioração ambiental genérica ou expectativa remota de agravamento futuro não produz automaticamente obrigação de admissão permanente. A autoridade deve avaliar intensidade, previsibilidade, horizonte temporal, condições pessoais, capacidade de acesso a água, alimentos, abrigo e serviços, possibilidade de adaptação, proteção estatal e demais fatores relevantes. Essa exigência de avaliação concreta é importante porque mudança do clima cria riscos diferenciados. Idosos, crianças, pessoas com deficiência, populações costeiras, povos indígenas, famílias sem recursos, mulheres expostas a violência e pessoas discriminadas podem enfrentar vulnerabilidades substancialmente distintas diante do mesmo evento físico.

Ao mesmo tempo, um modelo que dependa exclusivamente de decisões individuais tomadas quando o risco já alcançou níveis extremos é insuficiente para governar mobilidade climática. Processos ambientais de evolução lenta, como erosão costeira, desertificação, salinização e perda gradual de habitabilidade, permitem e exigem planejamento anterior ao colapso. A própria lógica de proteção deve incluir prevenção do deslocamento quando possível, adaptação no local, criação de rotas migratórias regulares, apoio a comunidades receptoras e realocação planejada em situações nas quais permanecer deixa de ser solução segura. Esperar que cada pessoa demonstre, na fronteira, risco individual de morte iminente transforma proteção em resposta tardia.

A Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas através de Fronteiras no Contexto de Desastres e Mudança do Clima, elaborada pela Iniciativa Nansen e endossada em consulta intergovernamental global em outubro de 2015, procurou enfrentar exatamente essa

lacuna. A Agenda de Proteção não criou novo tratado e expressamente não pretendeu ampliar, por si mesma, as obrigações dos Estados sob o Direito dos Refugiados e dos Direitos Humanos. Seu valor está em organizar práticas e opções: admissão temporária, suspensão de retorno, vistos humanitários, mecanismos migratórios, cooperação regional, redução de risco de desastres, realocação planejada e construção de soluções duradouras (NANSEN INITIATIVE, 2015).

A opção por uma agenda de práticas, em vez de uma convenção universal específica, reflete uma controvérsia ainda aberta. A criação de um tratado para pessoas deslocadas por mudança do clima poderia produzir maior clareza, previsibilidade e repartição de responsabilidades. Porém, definir quem estaria protegido, estabelecer causalidade entre clima e movimento, determinar quais Estados assumiriam deveres de admissão e distinguir deslocamento forçado de migração adaptativa são tarefas politicamente e juridicamente complexas. McAdam (2012) observa que respostas desenhadas em abstrato podem falhar quando desconsideram a diversidade empírica das formas de mobilidade. A proteção precisa ser suficientemente estruturada para gerar direitos, mas flexível para alcançar fenômenos que não seguem uma única trajetória.

Essa preocupação é particularmente relevante para pequenos Estados insulares em desenvolvimento. A perda de território habitável, o deslocamento de comunidades e a possível necessidade de mobilidade transfronteiriça de larga escala suscitam debates sobre continuidade do Estado, nacionalidade, autodeterminação, cultura e identidade coletiva. Entretanto, não é juridicamente correto supor que a elevação do nível do mar transformará automaticamente todos os nacionais de Estados insulares em apátridas. Apatridia é condição jurídica relacionada à inexistência de vínculo de nacionalidade reconhecido por qualquer Estado, enquanto as consequências do comprometimento territorial para continuidade estatal e nacionalidade envolvem questões próprias e ainda em desenvolvimento. A antecipação de soluções deve buscar preservar comunidade política e direitos, e não produzir prematuramente perda de nacionalidade (MCADAM, 2012).

A realocação planejada, por sua vez, só pode ser considerada solução compatível com direitos humanos quando não reduz pessoas a objetos de engenharia territorial. Mudar uma comunidade envolve moradia, trabalho, educação, saúde, terras, vínculos espirituais, cemitérios, práticas culturais, relações de vizinhança, acesso a recursos naturais e formas próprias de organização social. Decisões impostas sem participação, informação, consentimento adequado, avaliação de alternativas e mecanismos de reparação podem criar

nova forma de violação em nome da adaptação. A dignidade exige que a mobilidade seja planejada com as pessoas afetadas, e não apenas para elas.

Há ainda um paradoxo distributivo. Pessoas com maior capacidade financeira podem migrar antes, escolher destinos e transformar mobilidade em estratégia de adaptação. Pessoas em maior vulnerabilidade podem permanecer presas em áreas de alto risco porque não dispõem de recursos para sair. A imobilidade, portanto, também precisa integrar a política climática. Um regime jurídico preocupado apenas com quem chega à fronteira enxerga tardiamente o problema e ignora aqueles que não conseguem chegar a lugar algum. Medidas de adaptação, proteção social, documentação, transporte, reassentamento interno e financiamento climático podem ser tão relevantes para direitos humanos quanto o debate sobre admissão em outro Estado.

Esse quadro reforça a necessidade de tratar mobilidade climática como tema de prevenção e não apenas de emergência. A cooperação internacional pode financiar adaptação, infraestrutura resiliente e redução de risco, apoiar sistemas de alerta precoce, facilitar rotas regulares e construir mecanismos de proteção temporária. O objetivo não deve ser incentivar ou impedir movimento de forma abstrata, mas ampliar a capacidade de escolha segura. Em determinados contextos, o direito de permanecer com dignidade será central; em outros, a possibilidade de deslocar-se de maneira regular e planejada será parte da própria adaptação.

O caso Teitiota, nesse sentido, vale menos como resposta definitiva e mais como sinal de mudança. Ele mostrou que a fronteira entre clima, migração e direitos humanos não pode ser resolvida apenas repetindo a definição de refugiado de 1951. A proteção contra retorno pode emergir de outros fundamentos, embora com limiares próprios. Ao mesmo tempo, o caso evidencia os limites de depender da litigância individual para problemas de escala coletiva. Quando o risco é previsível, políticas antecipatórias e acordos de cooperação tendem a proteger de forma mais coerente do que decisões tomadas somente depois que a pessoa já se encontra em situação migratória precária.

8.3 Respostas regionais e o Brasil: Cartagena, acolhida humanitária e construção de caminhos de proteção

A terceira frente de transformação está nas respostas regionais e domésticas. A ausência de um estatuto universal específico não impediu Estados e organizações regionais de experimentar mecanismos de proteção, regularização e cooperação. Esse movimento é particularmente visível na América Latina e no Caribe, região em que a tradição de

Cartagena estimulou soluções baseadas em solidariedade, definições ampliadas, integração local e coordenação entre sistemas de refúgio e políticas migratórias. O desafio climático acrescentou uma nova camada a essa tradição, exigindo que a proteção internacional dialogue com gestão de risco, defesa civil, mobilidade laboral, fronteiras e planejamento urbano.

No quadragésimo aniversário da Declaração de Cartagena, países da América Latina e do Caribe adotaram, em dezembro de 2024, a Declaração e Plano de Ação do Chile 2024-2034. O documento regional dedica atenção específica ao deslocamento em contexto de desastres e efeitos adversos da mudança do clima. Entre as ações recomendadas estão fortalecer sistemas de alerta precoce, desenvolver marcos jurídicos adequados, planejar evacuações, promover acordos humanitários para situações de deslocamento, ampliar cooperação entre países expostos a desastres e incorporar o tema em mecanismos regionais ou sub-regionais de mobilidade. Trata-se de orientação política regional, e não de tratado que crie automaticamente direitos subjetivos idênticos em todos os Estados, mas sua importância está em estabelecer uma agenda comum para a década 2024-2034 (ACNUR, 2024).

A proposta regional é relevante porque desloca o debate da procura por uma única categoria para a construção de uma arquitetura de proteção. Em uma emergência, acesso ao território e suspensão de retorno podem ser prioritários. Em processo de evolução lenta, acordos de mobilidade, autorizações de residência, reconhecimento de qualificações profissionais e inclusão laboral podem oferecer soluções mais estáveis. Para comunidades ameaçadas de deslocamento permanente, planejamento territorial, realocação e preservação de vínculos culturais tornam-se centrais. A mesma região pode necessitar, simultaneamente, de todos esses instrumentos.

O Brasil possui elementos normativos capazes de dialogar com essa abordagem sem confundir migração e refúgio. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, entre os princípios que regem as relações internacionais do país, a prevalência dos direitos humanos. No plano específico do refúgio, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, organiza o procedimento de reconhecimento, define hipóteses de enquadramento e cria o Comitê Nacional para os Refugiados. Já a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração, regula direitos, deveres, entrada e permanência de migrantes e visitantes e estabelece princípios como universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, não criminalização da migração, não discriminação, acolhida humanitária e cooperação internacional.

A Lei de Migração contém dispositivo especialmente importante para o tema. O artigo 14, § 3º, prevê que o visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido a pessoa apátrida ou nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, conflito armado, calamidade de grande proporção, desastre ambiental, grave violação de direitos humanos ou de Direito Internacional Humanitário, além de outras hipóteses definidas em regulamento. A referência expressa a desastre ambiental cria uma via jurídica que não depende de enquadrar artificialmente a pessoa como refugiada. Esse desenho é conceitualmente relevante: reconhece necessidade de proteção humanitária utilizando instrumento migratório próprio (BRASIL, 2017b).

A acolhida humanitária não deve ser confundida com reconhecimento da condição de refugiado. Os fundamentos, procedimentos, autoridades competentes, duração e consequências jurídicas podem ser distintos. Uma pessoa pode necessitar de proteção e residência sem satisfazer os requisitos da Lei nº 9.474/1997; da mesma forma, quem preenche os critérios de refúgio não deve ser direcionado para categoria migratória menos protetiva apenas porque exista alternativa administrativa. A coexistência dos regimes exige triagem adequada, informação acessível e garantia do direito de solicitar refúgio quando os elementos legais estiverem presentes.

Essa diferenciação também evita que a proteção humanitária seja tratada como favor discricionário sem compromisso com direitos. A Lei de Migração transformou o paradigma normativo brasileiro ao colocar direitos humanos, igualdade de tratamento e acolhida entre seus princípios, embora a concretização dependa de regulamentação e capacidade administrativa. Em cenários climáticos futuros, a previsão de desastre ambiental pode oferecer base para respostas temporárias ou especiais, mas sua efetividade dependerá de regras claras sobre documentação, residência, trabalho, acesso a serviços, reunião familiar e eventual transição para soluções duradouras.

O Brasil também está inserido em uma região marcada por mobilidade fronteiriça intensa e exposição a enchentes, secas, incêndios, deslizamentos, furacões no Caribe e outros eventos extremos. A resposta a deslocamentos relacionados ao clima não pode ser exclusivamente nacional. Situações de emergência em áreas fronteiriças podem exigir coordenação de defesa civil, reconhecimento de documentos, transporte, saúde, reunificação familiar, proteção de crianças, gestão de abrigos e circulação temporária. A recomendação do Plano de Ação do Chile de integrar deslocamentos em contexto de desastres a acordos bilaterais ou sub-regionais de circulação oferece caminho particularmente relevante para a América do Sul.

Há, ainda, uma relação direta entre mobilidade climática e desigualdade. Políticas de acolhida que se limitam a autorizar entrada, mas não garantem condições mínimas de integração, podem transferir vulnerabilidade de um território para outro. Acesso a moradia, educação, saúde, trabalho, documentação e proteção contra xenofobia são componentes jurídicos e sociais da solução. A Lei nº 13.445/2017 reconhece ao migrante, em condições estabelecidas pelo ordenamento, direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, além de acesso a serviços públicos e proteção contra discriminação. Esses elementos tornam-se essenciais quando a pessoa chega após perder patrimônio, renda e redes comunitárias em desastre.

O mesmo raciocínio vale para comunidades receptoras. A chegada repentina de grande número de pessoas a municípios com infraestrutura limitada pode pressionar serviços e alimentar conflitos distributivos. Cooperação e responsabilidade compartilhada precisam, portanto, alcançar financiamento de políticas locais, expansão de serviços, habitação e inclusão produtiva. A proteção de deslocados não deve ser construída em oposição à população que os recebe. Sem apoio aos territórios de destino, até políticas juridicamente generosas podem produzir resistência social e fragilizar a sustentabilidade da acolhida.

No plano preventivo, o diálogo entre clima e migração deve começar antes da fronteira. Acordos de mobilidade laboral, reconhecimento de diplomas, programas de estudo, reunião familiar e outras rotas regulares podem funcionar como instrumentos de adaptação quando criam alternativas seguras para pessoas de regiões expostas. Esse tipo de política não substitui proteção internacional para quem foge de perseguição ou risco grave, mas reduz a necessidade de utilizar sistemas de asilo como única porta de entrada. A mobilidade regular pode permitir que famílias distribuam riscos e recursos sem esperar a destruição completa das condições de vida.

Também é necessário considerar a preservação de identidade, cultura e autodeterminação em deslocamentos coletivos. Comunidades tradicionais, povos indígenas e populações insulares podem possuir relação territorial que não é substituída por indenização financeira ou oferta de moradia em outro local. A perda do território pode significar perda de práticas espirituais, memória coletiva, formas de subsistência e organização política. Qualquer estratégia de realocação precisa incorporar participação efetiva e proteção cultural, sob pena de transformar resposta climática em processo de desestruturação social.

A transformação do Direito Internacional nessa matéria tende, portanto, a ocorrer por combinação de instrumentos. O regime de refúgio continuará essencial para pessoas que preencham seus critérios; direitos humanos podem impedir devoluções em situações de risco grave; normas sobre deslocamento interno protegem quem não atravessa fronteiras; mecanismos migratórios e humanitários podem criar vias de admissão e residência; instrumentos regionais organizam cooperação; e políticas climáticas devem reduzir a necessidade de deslocamento forçado. Nenhuma dessas camadas, isoladamente, resolve o problema.

A discussão sobre mobilidade climática revela uma característica recorrente do Direito Internacional contemporâneo: fenômenos novos não necessariamente exigem abandono completo de regimes existentes, mas frequentemente expõem seus limites e forçam articulações antes pouco desenvolvidas. A Convenção de 1951 não foi concebida como tratado climático e não deve ser reescrita por interpretação até perder seus elementos. Ao mesmo tempo, a transformação das condições ambientais pode alterar o contexto em que perseguição, violência, ordem pública e direitos humanos são avaliados. A fidelidade ao texto e a capacidade de responder à realidade não são objetivos incompatíveis quando a análise preserva os requisitos jurídicos e reconhece a interação entre causas.

O ponto mais delicado permanece na zona em que uma pessoa é compelida a atravessar fronteira por deterioração ambiental grave, não preenche a definição de refugiado e ainda não alcança o limiar elevado da proteção contra devolução por risco à vida. É nesse espaço que a fragmentação normativa aparece com maior nitidez. A pessoa pode depender da legislação migratória do Estado de destino, de mecanismos humanitários temporários ou de acordos regionais cuja disponibilidade varia amplamente. A ausência de uniformidade produz incerteza exatamente para quem já se encontra em situação de vulnerabilidade.

Superar essa incerteza não exige necessariamente uma única solução universal, mas exige previsibilidade. Estados precisam saber como cooperar; autoridades migratórias precisam de critérios; comunidades de origem necessitam de planejamento; países receptores precisam de apoio; e pessoas afetadas precisam compreender quais caminhos jurídicos existem antes de serem forçadas a escolher entre permanecer em risco e migrar irregularmente. A proteção eficaz depende de transformar respostas excepcionais em arranjos previamente estruturados.

A mobilidade humana provocada ou agravada pela mudança do clima, assim, não representa apenas um desafio adicional ao sistema internacional de proteção. Ela questiona a própria organização do Direito em categorias separadas de clima, refúgio, migração, direitos

humanos e desastres. O movimento de pessoas atravessa todas essas áreas. A resposta jurídica mais consistente será aquela capaz de preservar as diferenças entre os regimes sem permitir que suas fronteiras institucionais se convertam em vazios de proteção.

CAPÍTULO 9

OCEANOS, BIODIVERSIDADE E O NOVO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL: O ACORDO BBNJ E A GOVERNANÇA DAS ÁREAS ALÉM DA JURISDIÇÃO NACIONAL

Os oceanos ocupam posição singular no Direito Internacional porque combinam espaços submetidos à soberania ou a direitos soberanos dos Estados com extensas áreas em que nenhum Estado pode exercer apropriação territorial. Essa configuração sempre exigiu um equilíbrio delicado entre liberdade de navegação, exploração de recursos, investigação científica, conservação ambiental e cooperação. Durante décadas, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay em 10 de dezembro de 1982, ofereceu a arquitetura jurídica central para esse equilíbrio. No Brasil, a Convenção teve sua entrada em vigor declarada pelo Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995 (BRASIL, 1995). A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, doravante CNUDM, delimitou mar territorial, zona econômica exclusiva, plataforma continental, alto-mar e a chamada Área, organizando competências e direitos de forma muito mais sofisticada do que os regimes marítimos anteriores. Ainda assim, a evolução científica e tecnológica revelou problemas que o desenho de 1982 não solucionou de modo suficientemente detalhado, sobretudo quando a questão deixou de ser apenas quem pode utilizar o oceano e passou a incluir como conservar a biodiversidade existente fora das jurisdições nacionais.

A dificuldade decorre, em parte, da própria natureza ecológica do oceano. Correntes, cadeias alimentares, espécies migratórias, ecossistemas pelágicos e bentônicos, processos químicos e fluxos de nutrientes não respeitam as linhas jurídicas que separam zonas marítimas. Uma atividade realizada no leito marinho pode produzir consequências na coluna d'água; impactos gerados em áreas além da jurisdição nacional podem alcançar zonas econômicas exclusivas; poluição lançada em território terrestre pode atingir ecossistemas oceânicos distantes. O Direito, entretanto, historicamente distribuiu competências por espaços e tipos de recurso. A biodiversidade marinha demonstrou com especial clareza a tensão entre uma divisão jurídica necessária à organização de responsabilidades e uma realidade ecológica que funciona por conectividade.

Essa tensão ficou mais evidente com a expansão da biotecnologia e da pesquisa sobre recursos genéticos marinhos. Organismos que vivem em ambientes extremos podem conter propriedades de interesse científico, farmacêutico, industrial ou biotecnológico. O

valor econômico potencial já não está apenas no pescado ou em recursos minerais; pode residir em material genético, sequências digitais, enzimas, moléculas e informações que circulam globalmente. Ao mesmo tempo, os custos e as capacidades de pesquisa são distribuídos de maneira desigual. Países com maior infraestrutura científica e tecnológica possuem condições muito superiores de coletar, armazenar, sequenciar e transformar recursos marinhos em inovação. A questão jurídica passa, então, a incluir não somente acesso, mas justiça distributiva: quem se beneficia de recursos obtidos em espaços que não pertencem a um único Estado e de conhecimentos produzidos a partir deles?

Outro problema estava na conservação espacial. A CNUDM contém obrigações amplas de proteção e preservação do meio marinho, inclusive nos artigos 192 e seguintes, mas não criou, por si só, um mecanismo global completo para estabelecer áreas marinhas protegidas em áreas além da jurisdição nacional. A proteção dependia da atuação de diferentes organizações e regimes setoriais, voltados, por exemplo, à pesca, navegação, espécies ou determinadas regiões. Essa fragmentação não significava ausência de Direito, mas produzia lacunas de coordenação. Uma mesma área podia estar sujeita a competências distintas, enquanto impactos cumulativos atravessavam os limites institucionais entre organizações. A expansão do debate sobre biodiversidade evidenciou que conservar ecossistemas oceânicos exigia instrumentos capazes de olhar para o conjunto das pressões, e não apenas para cada atividade separadamente.

Foi nesse contexto que se desenvolveu, ao longo de quase duas décadas, a negociação de um instrumento juridicamente vinculante relativo à conservação e ao uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas além da jurisdição nacional. O resultado foi o Acordo no marco da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar relativo à conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha das áreas situadas além da jurisdição nacional, adotado em Nova York em 19 de junho de 2023. A sigla BBNJ deriva da expressão inglesa Biodiversity Beyond National Jurisdiction. O Acordo entrou em vigor em 17 de janeiro de 2026, após o depósito do sexagésimo instrumento necessário para produzir esse efeito, tornando-se o terceiro acordo de implementação da CNUDM (UNITED NATIONS, 2023; UNITED NATIONS, 2026).

A entrada em vigor do Acordo BBNJ não substitui a CNUDM nem cria um governo mundial dos oceanos. Sua inovação consiste justamente em operar dentro da estrutura da Convenção e tentar preencher lacunas concretas de governança. O instrumento organiza quatro eixos principais: recursos genéticos marinhos e repartição justa e equitativa de benefícios; medidas de gestão baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas;

avaliações de impacto ambiental; e capacitação e transferência de tecnologia marinha. Ao lado deles, cria mecanismos institucionais de cooperação, financiamento, intercâmbio de informações, monitoramento e implementação. A transformação jurídica é relevante porque converte temas antes tratados de maneira parcial ou dispersa em obrigações articuladas em um único acordo multilateral.

O presente capítulo examina essa transformação a partir de três perguntas. A primeira é por que a arquitetura clássica da CNUDM, embora essencial, mostrou-se insuficiente para enfrentar a perda de biodiversidade em áreas além da jurisdição nacional. A segunda é como o Acordo BBNJ procura responder a esse problema por meio de recursos genéticos, áreas protegidas e avaliações de impacto ambiental. A terceira é quais desafios permanecem na implementação, sobretudo em matéria de coordenação entre instituições, equidade científica e tecnológica, interação com a Área e incorporação das novas obrigações à prática estatal. A experiência brasileira é especialmente significativa porque o Brasil participou das negociações, assinou o Acordo em 21 de setembro de 2023, obteve aprovação congressional pelo Decreto Legislativo nº 205, de 2 de outubro de 2025, e depositou o instrumento de ratificação em 16 de dezembro de 2025, com declaração interpretativa voltada à preservação dos direitos e competências dos Estados costeiros segundo a CNUDM (BRASIL, 2025b; UNITED NATIONS, 2026).

9.1 Da liberdade dos mares à proteção da biodiversidade: os limites do regime clássico da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

A CNUDM é frequentemente descrita como uma espécie de constituição dos oceanos porque sistematizou, em um único instrumento, a distribuição de direitos e obrigações em quase todos os grandes espaços marítimos. Essa metáfora ajuda a compreender sua centralidade, mas não deve sugerir que a Convenção resolveu definitivamente todos os problemas de governança oceânica. Seu desenho resultou de negociações conduzidas em um momento histórico no qual preocupações com navegação, delimitação, pesca, exploração de hidrocarbonetos, mineração do fundo do mar e pesquisa científica ocupavam posição particularmente visível. A biodiversidade estava presente, especialmente por meio das obrigações de proteção e preservação do meio marinho, mas a ciência genômica, a biotecnologia contemporânea e a atual compreensão sobre conectividade ecológica ainda não haviam alcançado a dimensão que possuem hoje.

Para compreender o alcance do novo regime, é indispensável diferenciar alto-mar e Área. O alto-mar corresponde, em termos gerais, à coluna d'água situada além das zonas

submetidas à soberania ou aos direitos soberanos dos Estados segundo a Convenção. A Área, por sua vez, é o leito do mar e o subsolo além dos limites da jurisdição nacional. A CNUDM atribuiu tratamento jurídico distinto a esses espaços. No alto-mar, permanece central o conjunto de liberdades previsto pela Convenção, exercidas sob condições e deveres específicos. Na Área, seus recursos minerais foram submetidos ao princípio do patrimônio comum da humanidade e a um regime institucional próprio, no qual a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos exerce competências definidas pela Convenção. Essa separação é juridicamente funcional, mas a biodiversidade atravessa a fronteira entre coluna d'água e fundo marinho.

É exatamente por isso que utilizar 'Tratado do Alto-Mar' como sinônimo absoluto do Acordo BBNJ pode induzir a uma compreensão incompleta. A denominação é comunicativamente útil, porém o Acordo aplica-se às áreas além da jurisdição nacional, expressão que abrange tanto o alto-mar quanto a Área. Organismos bentônicos ligados ao fundo oceânico, comunidades associadas a fontes hidrotermais, microrganismos e outros componentes biológicos podem existir em regiões em que o leito está sujeito ao regime da Área, ao mesmo tempo em que a coluna d'água acima integra o alto-mar. Friedman (2024) observa que essa sobreposição coloca lado a lado regimes juridicamente distintos para recursos vivos e não vivos, tornando a coordenação institucional uma questão decisiva para a implementação.

A fragmentação é ainda maior quando se consideram as competências setoriais existentes. Organizações regionais de ordenamento pesqueiro, a Organização Marítima Internacional, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e outros organismos internacionais ou regionais regulam atividades específicas que podem afetar o mesmo ecossistema. O problema não é a existência dessas instituições; sua especialização é frequentemente necessária. A dificuldade surge quando os impactos são cumulativos e nenhum regime isolado possui mandato para considerar integralmente pesca, navegação, poluição, pesquisa científica, exploração do leito, ruído submarino, mudanças climáticas e perda de habitat como elementos de um mesmo sistema ecológico. O Acordo BBNJ tenta responder a essa realidade sem eliminar competências preexistentes.

Essa opção aparece na cláusula segundo a qual o novo Acordo deve ser interpretado e aplicado de maneira consistente com a CNUDM e sem enfraquecer os instrumentos, marcos e organismos globais, regionais, sub-regionais e setoriais relevantes. A ideia de 'não prejudicar' ou 'não minar' estruturas existentes tornou-se uma das chaves políticas do compromisso alcançado em 2023. Estados não aceitaram criar uma instituição capaz de

simplesmente substituir organizações de pesca, navegação ou fundos marinhos. O resultado foi um modelo de coordenação, no qual a Conferência das Partes do Acordo BBNJ deverá respeitar competências externas e, ao mesmo tempo, buscar coerência e cooperação. Ricard (2024) chama atenção para o fato de que essa solução reduz conflitos formais de competência, mas transfere para a fase de implementação o desafio de tornar efetiva a articulação entre regimes.

O problema ambiental, por outro lado, não pode ser reduzido à fragmentação institucional. A própria CNUDM contém obrigações suficientemente amplas para produzir efeitos relevantes diante de riscos contemporâneos. O parecer consultivo proferido pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar, doravante TIDM, em 21 de maio de 2024 demonstrou isso de forma expressiva. Ao analisar mudança do clima e meio marinho, o Tribunal reconheceu que emissões antropogênicas de gases de efeito estufa podem constituir poluição do meio marinho para os fins da Convenção e afirmou a existência de obrigações de devida diligência para prevenir, reduzir e controlar essa poluição e proteger e preservar o ambiente marinho (INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA, 2024). A decisão mostrou que normas de 1982 continuam juridicamente dinâmicas quando interpretadas à luz do conhecimento científico atual.

O parecer também reforça uma ideia indispensável para o capítulo: o novo Direito Internacional ambiental dos oceanos não substitui a CNUDM, mas se constrói sobre ela. O Acordo BBNJ especifica processos, instituições e obrigações que tornam operacionais deveres antes formulados em termos mais gerais. A proteção da biodiversidade, nesse sentido, passa de uma obrigação abstrata de preservar o meio marinho para procedimentos concretos de notificação, avaliação, consulta, monitoramento e cooperação. Essa mudança de densidade normativa é uma das características mais importantes da transformação contemporânea do Direito Internacional.

A Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 5 de junho de 1992 e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998 (BRASIL, 1998a), contribuiu para consolidar objetivos de conservação, uso sustentável e repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos. Entretanto, sua disciplina de acesso a recursos genéticos é fortemente ligada à soberania dos Estados sobre recursos situados em suas jurisdições. Nas áreas além da jurisdição nacional, essa lógica encontrava limites evidentes: não existe Estado soberano que possa autorizar acesso em nome próprio e negociar bilateralmente repartição de benefícios. O BBNJ surge,

portanto, também como resposta à necessidade de adaptar princípios de biodiversidade a espaços que não pertencem a um único Estado.

A dimensão política desse movimento se tornou ainda mais visível após a adoção, em 2022, do Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica. A Meta 3 prevê que, até 2030, pelo menos 30% das áreas terrestres, de águas interiores, marinhas e costeiras sejam efetivamente conservadas e geridas por sistemas ecologicamente representativos, conectados e equitativamente governados de áreas protegidas e outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2022). A meta não cria, por si só, competência jurídica para proteger áreas no alto-mar, mas aumenta a pressão por instrumentos capazes de operacionalizar a conservação oceânica fora das jurisdições nacionais.

A transição do regime clássico para o modelo atual pode ser compreendida, assim, como mudança de foco. O Direito do Mar do século XX precisou definir quem podia navegar, explorar, pescar, pesquisar e exercer direitos em cada zona. O Direito Internacional ambiental do século XXI precisa continuar respondendo a essas perguntas, mas acrescenta outras: quais atividades são compatíveis com a integridade dos ecossistemas, quem deve avaliar impactos cumulativos, como proteger áreas ecologicamente importantes, como repartir benefícios de recursos genéticos e como compensar desigualdades científicas e tecnológicas entre Estados. O Acordo BBNJ não elimina o primeiro conjunto de questões; ele amplia a gramática jurídica necessária para respondê-las.

9.2 O Acordo BBNJ: recursos genéticos marinhos, áreas protegidas e avaliações de impacto ambiental

O primeiro eixo do Acordo BBNJ diz respeito aos recursos genéticos marinhos e às informações de sequência digital associadas a esses recursos. Esse campo foi um dos mais controvertidos durante as negociações porque coloca em tensão liberdade de pesquisa, inovação tecnológica, propriedade intelectual, interesses econômicos e demandas por equidade. O Acordo não autoriza qualquer Estado a reivindicar soberania ou direitos soberanos sobre recursos genéticos marinhos de áreas além da jurisdição nacional. Ao mesmo tempo, afirma que atividades relacionadas a esses recursos devem ocorrer em benefício de toda a humanidade, com atenção particular aos interesses e necessidades dos países em desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2023). O resultado é um compromisso

que evita apropriação territorial e procura construir mecanismos de repartição de benefícios sem bloquear a pesquisa científica.

A estrutura criada é mais complexa do que um simples pagamento pelo acesso. O tratado prevê notificações ao Mecanismo de Intercâmbio de Informações, incluindo dados anteriores e posteriores à coleta in situ, identificação do local de obtenção, objetivos da pesquisa, repositórios, utilização e, quando disponível, informações relativas a publicações, patentes e produtos desenvolvidos. A lógica é criar rastreabilidade. Em um ambiente no qual o valor de um recurso pode surgir anos depois de sua coleta e passar por bancos de dados, universidades, empresas e diferentes jurisdições, a repartição de benefícios depende de saber de onde veio o material e como ele foi utilizado. Humphries (2025) observa que a amplitude das definições e dos deveres de informação será central para a aplicação prática do regime.

A repartição pode envolver benefícios monetários e não monetários. Dados científicos, acesso a amostras, cooperação em pesquisa, capacitação, transferência de conhecimento e participação de pesquisadores de países em desenvolvimento podem ser tão relevantes quanto contribuições financeiras, especialmente quando o objetivo é reduzir assimetrias estruturais. A literatura recente destaca que a efetividade do sistema dependerá de transformar a repartição de benefícios em mecanismo duradouro de justiça científica, e não em formalidade documental. Rometius e Wang (2025) sustentam que as regras sobre recursos genéticos representam uma tentativa de aproximar inovação e equidade em um espaço global no qual a capacidade de transformar biodiversidade em valor econômico é profundamente desigual.

O Acordo também incorpora proteção ao conhecimento tradicional de povos indígenas e comunidades locais associado a recursos genéticos marinhos. O acesso a esse conhecimento deve ocorrer, quando relevante, com consentimento livre, prévio e informado ou aprovação e participação das comunidades, em termos mutuamente acordados. Essa previsão é importante porque impede que a governança de áreas além da jurisdição nacional seja tratada como tema exclusivamente técnico, distante de relações culturais e conhecimentos acumulados por comunidades costeiras e povos que mantêm conexão histórica com o oceano. A dimensão internacional do espaço não torna socialmente neutros os conhecimentos mobilizados na pesquisa.

O segundo eixo é formado pelas medidas de gestão baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas. O instrumento permite que sejam apresentadas propostas de proteção para regiões específicas, acompanhadas de objetivos, delimitação espacial, justificativa científica, informações sobre atividades humanas e possíveis medidas de

gestão. O processo envolve avaliação pelo órgão científico e técnico, consulta e decisão da Conferência das Partes. A inovação não está apenas em possibilitar proteção espacial em escala global, mas em criar um procedimento que conecta ciência, participação, transparência e revisão periódica.

As áreas marinhas protegidas não devem ser entendidas como simples linhas desenhadas em mapas. A efetividade depende do objetivo de conservação, das atividades reguladas, da capacidade de monitoramento, da integração com medidas setoriais e da consideração de conectividade ecológica. Uma área formalmente protegida pode produzir pouco resultado se pressões externas continuarem degradando espécies ou habitats. Por isso, o BBNJ trabalha com a categoria mais ampla de medidas de gestão baseadas em áreas e determina monitoramento e revisão de sua efetividade. A ciência disponível, o conhecimento tradicional pertinente, a abordagem ecossistêmica e a precaução devem orientar esse processo.

A relação com organismos setoriais volta a aparecer com força nesse ponto. A Conferência das Partes deve respeitar as competências de instrumentos e organizações relevantes e não pode simplesmente substituir decisões adotadas, por exemplo, em regimes de pesca ou navegação. Ao mesmo tempo, uma Parte que não integre determinado organismo setorial não fica dispensada do dever geral de cooperar na conservação e no uso sustentável da biodiversidade marinha de áreas além da jurisdição nacional. O desenho procura evitar que a fragmentação institucional seja utilizada como justificativa para inação. A cooperação torna-se obrigação transversal.

O terceiro eixo, relativo às avaliações de impacto ambiental, talvez seja o que mais claramente transforma uma obrigação geral da CNUDM em procedimento jurídico detalhado. O artigo 206 da Convenção já exigia avaliação quando Estados tivessem motivos razoáveis para acreditar que atividades sob sua jurisdição ou controle poderiam causar poluição substancial ou mudanças significativas e nocivas ao meio marinho. O Acordo BBNJ desenvolve essa base e estabelece etapas de triagem, definição de escopo, avaliação e análise dos impactos, medidas de prevenção e mitigação, consulta pública, elaboração de relatório, decisão, monitoramento e revisão (UNITED NATIONS, 1982; UNITED NATIONS, 2023).

O limiar de entrada no processo foi construído em dois níveis. Quando uma atividade planejada puder produzir efeito mais do que menor ou transitório no ambiente marinho, ou quando seus efeitos forem desconhecidos ou pouco compreendidos, a Parte responsável deve realizar triagem. Se houver fundamentos razoáveis para acreditar que a

atividade possa causar poluição substancial ou mudanças significativas e prejudiciais ao meio marinho, a avaliação de impacto ambiental completa torna-se necessária. O tratado exige consideração de impactos cumulativos, alternativas e efeitos que possam alcançar áreas dentro da jurisdição nacional. Isso é particularmente importante porque atividades aparentemente limitadas podem produzir consequências relevantes quando somadas a outras pressões sobre o mesmo ecossistema.

Tanaka (2024) ressalta que o procedimento de avaliação de impacto ambiental constitui elemento preventivo essencial justamente porque danos à biodiversidade marinha podem ser irreversíveis. Duan e Shen (2024) mostram, por sua vez, que avaliações de impacto e áreas protegidas não devem ser vistas como mecanismos separados: a avaliação ajuda a identificar vulnerabilidades e a controlar atividades que poderiam comprometer objetivos de conservação. O novo acordo, portanto, aproxima planejamento espacial e prevenção de danos, permitindo que a proteção não dependa apenas de resposta posterior a impactos já materializados.

Outro avanço está na transparência. Informações de triagem, relatórios de avaliação, decisões e documentos de monitoramento devem ser disponibilizados por meio do Mecanismo de Intercâmbio de Informações, ressalvadas hipóteses de informação confidencial ou proprietária. A participação inclui Estados potencialmente afetados, especialmente Estados costeiros adjacentes, organizações relevantes, comunidade científica, sociedade civil, povos indígenas e comunidades locais com conhecimento tradicional pertinente. A abertura do procedimento reduz a possibilidade de que atividades em espaços internacionalizados sejam avaliadas apenas pelo Estado de bandeira, de nacionalidade ou de controle da entidade responsável, sem escrutínio mais amplo.

Ao mesmo tempo, o BBNJ preserva papel central dos Estados. A Parte sob cuja jurisdição ou controle se encontra a atividade continua responsável por decidir se ela poderá prosseguir. O órgão científico e técnico pode formular comentários e recomendações, e a Conferência das Partes pode oferecer orientação, mas a autorização permanece ligada ao Estado responsável. Isso demonstra que o acordo não cria uma autoridade supranacional geral de licenciamento ambiental. Seu modelo é de internacionalização procedimental: estabelece padrões comuns, transparência, consulta e supervisão científica em torno de decisões que continuam sendo, em larga medida, nacionais.

Essa opção oferece viabilidade política, mas também cria riscos. Estados com capacidades administrativas distintas podem interpretar limiares de maneira desigual; avaliações podem variar em qualidade; e a eficácia dependerá da disposição de autoridades

nacionais para incorporar ciência, consulta e prevenção de forma substantiva. A implementação terá de evitar tanto o formalismo — relatórios extensos sem influência real sobre a decisão — quanto a duplicação desnecessária de avaliações já realizadas por outros organismos competentes. O próprio Acordo prevê articulação com processos existentes e admite, sob condições, o reconhecimento de avaliações equivalentes realizadas em outros regimes. A coerência será tão importante quanto a criação de novas obrigações.

O quarto eixo, de capacitação e transferência de tecnologia marinha, conecta todos os anteriores. Um Estado não participa de forma efetiva de pesquisa genética, monitoramento de áreas protegidas ou avaliação ambiental apenas porque o tratado reconhece formalmente seu direito de fazê-lo. É necessário possuir navios, laboratórios, dados, equipamentos, especialistas, infraestrutura digital e capacidade regulatória. O Acordo determina que as Partes, dentro de suas capacidades, apoiem países em desenvolvimento e cooperem para transferência de tecnologia marinha, considerando de maneira especial Estados menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento. A equidade deixa de ser apenas distribuição posterior de benefícios e passa a incluir capacidade de participar da própria produção do conhecimento.

Essa arquitetura explica por que o BBNJ representa mais do que um acordo de conservação. Ele combina proteção ambiental, ciência, tecnologia, distribuição econômica, participação e construção institucional. A biodiversidade é tratada simultaneamente como patrimônio ecológico a ser preservado, base de pesquisa e inovação, fonte potencial de valor e elemento de um sistema planetário do qual dependem clima, alimentação, economia e comunidades humanas. Essa multiplicidade torna o instrumento ambicioso e, ao mesmo tempo, difícil de implementar.

9.3 Implementação, equidade e posição brasileira: coordenação institucional, tecnologia e responsabilidade na governança oceânica

A entrada em vigor do Acordo BBNJ deslocou o centro do debate da negociação para a implementação. Durante a fase diplomática, a principal pergunta era se seria possível construir um compromisso aceitável entre Estados com capacidades científicas, interesses econômicos, posições geográficas e prioridades ambientais diferentes. A partir de 17 de janeiro de 2026, a questão passou a ser como transformar esse compromisso em instituições, procedimentos e práticas capazes de produzir resultados ecológicos verificáveis. O Direito Internacional conhece numerosos tratados cuja importância normativa é maior do que sua

execução material. O sucesso do BBNJ dependerá, portanto, menos do caráter simbólico de sua entrada em vigor e mais da capacidade de tornar operacionais suas obrigações.

Um primeiro desafio é institucional. O acordo estabelece Conferência das Partes, órgão científico e técnico, comitês, mecanismo financeiro, Mecanismo de Intercâmbio de Informações e estruturas destinadas a recursos genéticos, capacitação e implementação. Essas instituições terão de produzir regras operacionais sem reproduzir burocracias já existentes. Ao mesmo tempo, deverão dialogar com organizações que exercem competências setoriais. O princípio de não enfraquecimento de outros regimes é politicamente necessário, mas não resolve automaticamente conflitos de prioridades. Em determinadas situações, uma organização voltada à exploração ou ao uso de recursos pode avaliar riscos sob parâmetros diferentes daqueles que orientam um organismo de conservação.

A interação com a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos é exemplo particularmente sensível. A Autoridade possui mandato relativo aos recursos minerais da Área, enquanto o BBNJ disciplina conservação e uso sustentável da biodiversidade também nesse espaço. Em termos jurídicos, recursos minerais e biodiversidade podem ser enquadrados em regimes distintos; em termos ecológicos, a separação é muito menos nítida. Atividades no leito marinho podem afetar habitats, espécies, sedimentos, plumas e processos ecológicos que ultrapassam o local imediato de exploração. Friedman (2024) demonstra que a conectividade entre fundo e coluna d'água torna inevitável algum grau de sobreposição prática entre regimes, mesmo quando suas competências formais são diferentes.

A segunda dificuldade é distributiva. Estados com grande capacidade científica podem cumprir obrigações de pesquisa, notificação e avaliação com menor esforço relativo, enquanto países em desenvolvimento podem enfrentar custos de pessoal, infraestrutura e acesso a dados. Se a implementação ignorar essas diferenças, um tratado concebido também em nome da equidade pode reproduzir desigualdades já existentes. O mecanismo financeiro, a repartição de benefícios, o acesso a informações e a transferência de tecnologia devem ser analisados como partes de um mesmo sistema. A participação material na governança depende de recursos concretos.

A terceira dificuldade é científica. O oceano profundo permanece insuficientemente conhecido, e a ausência de informação pode ser confundida com ausência de risco. O princípio ou abordagem da precaução, expressamente incorporado ao Acordo, responde justamente a esse problema. Quando os efeitos são desconhecidos ou pouco compreendidos,

a incerteza científica não pode funcionar automaticamente como argumento para dispensar avaliação. O regime de triagem do BBNJ transforma a própria incerteza em fator juridicamente relevante. Isso é particularmente importante em ecossistemas de lenta recuperação, nos quais danos podem ser duradouros antes mesmo que a ciência consiga estabelecer todas as relações causais.

O TIDM contribuiu para reforçar essa orientação ao afirmar, no parecer de 2024 sobre mudança do clima, que a devida diligência é conceito variável e que o nível exigido aumenta diante de riscos mais graves e do avanço do conhecimento científico e tecnológico. Embora o parecer não tenha sido proferido especificamente sobre o BBNJ, sua interpretação da CNUDM fornece contexto jurídico para compreender obrigações de prevenção no oceano contemporâneo. O novo acordo deve ser lido dentro desse corpus jurídico mais amplo, no qual proteção do meio marinho, ciência disponível, precaução e cooperação se influenciam mutuamente (INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA, 2024).

A posição brasileira oferece um exemplo interessante de como interesses ambientais e preocupações com jurisdição costeira coexistem. O Brasil assinou o Acordo em setembro de 2023 e o Congresso Nacional aprovou seu texto pelo Decreto Legislativo nº 205, de 2 de outubro de 2025. O instrumento de ratificação foi depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 2025. Na declaração interpretativa apresentada no momento da ratificação, o Brasil afirmou que o BBNJ deve ser aplicado em conformidade com a CNUDM e não altera direitos soberanos, jurisdição e poderes dos Estados costeiros, com referência expressa ao artigo 76, relativo à plataforma continental. A declaração também insiste em que a implementação não deve enfraquecer regimes jurídicos dos quais o país seja parte (BRASIL, 2025b; UNITED NATIONS, 2026).

Essa cautela possui fundamento estratégico. Estados costeiros com plataformas continentais extensas têm interesse em assegurar que medidas adotadas para áreas além da jurisdição nacional não sejam interpretadas de modo a reduzir direitos reconhecidos pela CNUDM. Ao mesmo tempo, esses Estados dependem da qualidade ambiental de ecossistemas conectados às áreas internacionais. A proteção do oceano além das fronteiras nacionais não é tema distante da política costeira. Espécies, correntes, poluentes e mudanças climáticas conectam juridicamente espaços que o mapa separa. O desafio brasileiro será defender competências legítimas sem transformar soberania e direitos soberanos em barreiras à cooperação ambiental.

O marco jurídico doméstico oferece pontos de conexão relevantes. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, doravante Constituição Federal de 1988, estabelece no artigo 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade deveres de defesa e preservação para presentes e futuras gerações. A Convenção sobre Diversidade Biológica foi promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Em 2025, o Decreto nº 12.485, de 3 de junho de 2025, passou a disciplinar a Estratégia e o Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade como instrumentos de planejamento destinados ao cumprimento dos compromissos brasileiros no âmbito daquela Convenção (BRASIL, 2025a). Esses elementos não substituem medidas específicas de implementação do BBNJ, mas formam ambiente normativo favorável à integração entre conservação, ciência e planejamento.

A incorporação prática do novo regime exigirá coordenação entre órgãos ambientais, científicos, diplomáticos, marítimos e pesqueiros, além de universidades e instituições de pesquisa. Será necessário definir autoridades responsáveis por notificações sobre recursos genéticos marinhos, participação no Mecanismo de Intercâmbio de Informações, avaliação de atividades sob jurisdição ou controle brasileiro e acompanhamento de propostas de áreas protegidas. Quanto mais fragmentadas forem essas atribuições internamente, maior o risco de o país reproduzir em escala nacional o mesmo problema de coordenação que o BBNJ busca enfrentar no plano internacional.

Também haverá questões relacionadas ao setor privado e à pesquisa. Pessoas jurídicas sob jurisdição de uma Parte podem realizar atividades abrangidas pelo regime de recursos genéticos. Empresas, universidades e centros de pesquisa precisarão compreender deveres de rastreabilidade e notificação, especialmente quando material coletado em áreas além da jurisdição nacional resultar em pesquisa aplicada, depósito em repositórios, informação de sequência digital, patente ou produto. A governança não se limitará, portanto, a navios públicos ou missões científicas estatais. Ela alcançará redes de inovação que conectam atores públicos e privados.

A efetividade ambiental, por sua vez, dependerá da qualidade das decisões tomadas pelas instituições do tratado. Criar áreas protegidas sem monitoramento, produzir avaliações de impacto sem integração com autorizações ou exigir notificações que não sejam utilizadas para rastrear benefícios pode transformar obrigações ambiciosas em procedimentos formais. O BBNJ procura evitar esse risco por meio de revisão periódica, órgãos técnicos, transparência e participação. Ainda assim, nenhuma arquitetura institucional substitui vontade política, capacidade administrativa e cooperação entre Estados.

A literatura brasileira já começou a discutir inclusive o status normativo que o Acordo poderá assumir no ordenamento interno. Nascimento (2025) examina a possibilidade de atribuir ao BBNJ posição supralegal em razão de sua natureza ambiental e conclui que essa classificação encontra obstáculos na jurisprudência brasileira sobre hierarquia de tratados. Independentemente dessa controvérsia, a relevância prática do instrumento não depende apenas de sua posição abstrata na pirâmide normativa. Ela dependerá de regulamentação, integração administrativa, aplicação por autoridades e consideração por tribunais quando surgirem conflitos entre atividades econômicas, deveres internacionais e proteção ambiental.

A entrada em vigor do BBNJ modifica, sobretudo, a ideia de que áreas além da jurisdição nacional seriam espaços de liberdade acompanhada apenas por obrigações gerais. A liberdade permanece, mas passa a conviver com procedimentos mais densos de responsabilidade, informação, conservação e repartição de benefícios. Pesquisa científica, inovação e utilização econômica continuam possíveis, porém devem ser inseridas em uma estrutura que reconhece limites ecológicos e desigualdades de capacidade entre Estados.

Essa transformação não elimina disputas. Questões sobre propriedade intelectual, valor econômico de informações genéticas, critérios para áreas protegidas, limites de atividades, relação com pesca, interação com a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e financiamento continuarão produzindo controvérsias. O significado histórico do acordo está justamente em deslocar essas controvérsias para um quadro institucional comum, no qual Estados podem negociar, justificar decisões, produzir informação e ser cobrados por obrigações previamente aceitas.

O oceano é um dos espaços em que a interdependência deixa de ser abstração teórica. Nenhum Estado controla correntes, migração de espécies, acidificação, aquecimento ou circulação de poluentes. Ao mesmo tempo, decisões tomadas por governos, empresas e instituições científicas produzem efeitos concretos sobre sistemas que sustentam vida e economia em escala planetária. O novo Direito Internacional ambiental dos oceanos não nasce da superação da soberania, mas do reconhecimento de que o exercício responsável de competências estatais depende de cooperação para proteger aquilo que nenhum Estado pode conservar sozinho.

O Acordo BBNJ representa, assim, uma etapa de amadurecimento da governança oceânica. A CNUDM permanece como estrutura fundamental; o novo tratado acrescenta densidade normativa à proteção da biodiversidade em áreas além da jurisdição nacional. Entre a liberdade dos mares e a conservação dos ecossistemas, o Direito passa a exigir mais

transparência, prevenção, equidade e ciência. A qualidade dessa transformação será medida menos pela quantidade de dispositivos adotados do que pela capacidade de converter cooperação jurídica em proteção efetiva de ecossistemas que, embora estejam além das fronteiras nacionais, permanecem intimamente ligados à segurança ambiental das sociedades humanas.

CAPÍTULO 10

PANDEMIAS E A TRANSFORMAÇÃO DA GOVERNANÇA INTERNACIONAL DA SAÚDE: EQUIDADE, COOPERAÇÃO E SOBERANIA SANITÁRIA

As pandemias ocupam uma posição singular no Direito Internacional porque tornam visível, em prazo extremamente curto, a interdependência entre sistemas nacionais de saúde, circulação transfronteiriça, produção científica, comércio, propriedade intelectual, cadeias de suprimentos, financiamento público e proteção de direitos humanos. Uma emergência sanitária pode começar como evento localizado, mas sua evolução depende da capacidade de detectar riscos, comunicar informações, compartilhar dados e materiais biológicos, produzir contramedidas médicas e distribuí-las em escala suficiente. A pandemia de COVID-19 demonstrou que nenhum desses elementos funciona isoladamente. Estados com sistemas laboratoriais avançados continuaram dependentes de informações geradas em outros territórios; países capazes de desenvolver vacinas necessitaram de insumos, equipamentos e cadeias logísticas globais; e populações protegidas internamente permaneceram expostas enquanto a transmissão continuava elevada em outras regiões. A segurança sanitária internacional revelou-se, portanto, uma questão de capacidade doméstica e de cooperação externa simultaneamente.

A crise também expôs uma diferença que o Direito não pode ignorar: a existência de conhecimento científico ou de uma tecnologia eficaz não significa que ela esteja disponível de maneira equitativa. A produção sem precedentes de vacinas contra a COVID-19 ocorreu ao lado de desigualdades profundas de acesso. Em dezembro de 2021, o Grupo Independente de Alocação de Vacinas do mecanismo Acesso Global às Vacinas contra a COVID-19 (COVAX, do inglês COVID-19 Vaccines Global Access) registrava que muitos países de alta renda haviam recorrido a contratos diretos e acumulado doses, enquanto numerosos países de baixa renda permaneciam distantes das metas mínimas de cobertura. Em maio de 2022, a Organização Mundial da Saúde indicava que apenas 16% da população dos países de baixa renda havia recebido ao menos uma dose, em comparação com 80% nos países de alta renda (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2022). O problema não podia ser explicado apenas por escassez física. Poder de compra, contratos antecipados, capacidade industrial, infraestrutura de distribuição, dependência tecnológica, propriedade intelectual, financiamento e escolhas de política pública interferiram diretamente na distribuição dos benefícios da inovação.

Foi nesse contexto que a governança internacional da saúde entrou em um processo de reforma de grande alcance. Em 1º de junho de 2024, a Septuagésima Sétima Assembleia Mundial da Saúde adotou um conjunto de emendas ao Regulamento Sanitário Internacional de 2005, instrumento que organiza deveres de vigilância, notificação, avaliação de riscos e resposta a eventos capazes de produzir propagação internacional de doenças. Em 20 de maio de 2025, a Septuagésima Oitava Assembleia Mundial da Saúde adotou, com fundamento no artigo 19 da Constituição da Organização Mundial da Saúde, o Acordo da Organização Mundial da Saúde sobre Pandemias. Os dois instrumentos são complementares, mas juridicamente distintos. As emendas ao Regulamento Sanitário Internacional passaram, em regra, a vigorar em 19 de setembro de 2025 para os Estados Partes aos quais se aplicam. O Acordo sobre Pandemias, por sua vez, foi adotado, mas ainda não havia sido aberto à assinatura em setembro de 2026, porque o anexo relativo ao Sistema de Acesso a Patógenos e Repartição de Benefícios ainda estava em negociação (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2025a; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2025c; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2026).

Essa diferença de estágio é juridicamente decisiva. A adoção de um texto pela Assembleia Mundial da Saúde não deve ser confundida com sua entrada em vigor como tratado para os Estados. O próprio Acordo estabelece que será aberto à assinatura somente após a adoção do anexo previsto em seu artigo 12 e que entrará em vigor após o depósito de sessenta instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação, confirmação formal ou adesão. Em 18 de setembro de 2026, ao encerrar a oitava reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental responsável por desenvolver o anexo sobre acesso a patógenos e repartição de benefícios, a Organização Mundial da Saúde informou que as negociações haviam avançado, mas continuavam em curso. Portanto, ainda não existia, naquela data, possibilidade jurídica de afirmar que Estados já eram Partes do Acordo ou que suas obrigações convencionais estavam vigentes. Essa precisão temporal é indispensável para compreender a transição atual entre desenho normativo e implementação efetiva.

O debate contemporâneo também exige evitar outra simplificação. A Organização Mundial da Saúde não se transformou, com as reformas, em autoridade supranacional capaz de impor confinamentos, vacinação obrigatória ou medidas domésticas a governos e populações. Tanto o Regulamento Sanitário Internacional quanto o Acordo sobre Pandemias preservam responsabilidades estatais e estabelecem formas de cooperação internacional; o texto do Acordo afirma expressamente que nada nele confere ao Secretariado da Organização, inclusive ao Diretor-Geral, autoridade para ordenar ou modificar leis e

políticas nacionais ou impor medidas específicas, como proibição ou admissão de viajantes, mandatos de vacinação ou lockdowns (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2025c). A transformação jurídica, portanto, não está em substituir governos nacionais, mas em tornar mais estruturada a cooperação entre eles e em elevar temas como equidade, financiamento, produção e acesso a produtos de saúde ao centro da governança pandêmica.

Este capítulo examina essa transformação a partir de três dimensões. A primeira é a evolução do Regulamento Sanitário Internacional de 2005 e das emendas de 2024, com atenção às capacidades nacionais, à nova categoria de emergência pandêmica e ao papel da equidade. A segunda é a tentativa de enfrentar desigualdades na produção e distribuição de vacinas, diagnósticos e terapias por meio do Acordo sobre Pandemias, da transferência de tecnologia, da produção geograficamente diversificada e do futuro Sistema de Acesso a Patógenos e Repartição de Benefícios. A terceira é a relação entre soberania sanitária, direitos humanos e implementação doméstica, com especial atenção ao Brasil, cuja Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Sistema Único de Saúde e o marco jurídico de emergências oferecem uma base institucional particularmente relevante para o diálogo entre obrigações internacionais e direito à saúde.

10.1 Do Regulamento Sanitário Internacional à emergência pandêmica: capacidades, alerta e equidade

O Regulamento Sanitário Internacional de 2005, doravante RSI, representa a principal estrutura jurídica de alcance quase universal para prevenção e resposta à propagação internacional de doenças. Sua versão revisada foi adotada pela Assembleia Mundial da Saúde em 23 de maio de 2005 e entrou em vigor internacionalmente em 15 de junho de 2007. No Brasil, o texto revisado foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 395, de 9 de julho de 2009, e posteriormente promulgado pelo Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020 (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2020a). O objetivo do instrumento não é eliminar todo risco sanitário internacional, tarefa impossível, mas prevenir, proteger, controlar e fornecer resposta de saúde pública à propagação internacional de doenças de maneira proporcional aos riscos e evitando interferências desnecessárias no tráfego e no comércio internacionais.

A arquitetura do RSI rompeu com modelos antigos centrados em listas fechadas de doenças. O instrumento passou a exigir que os Estados desenvolvessem capacidades básicas de vigilância e resposta e notificassem à Organização Mundial da Saúde eventos que pudessem constituir uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Essa expressão designa um evento extraordinário que represente risco de saúde pública para

outros Estados por meio da propagação internacional e possa exigir resposta internacional coordenada. O sistema procura, assim, combinar descentralização da detecção com coordenação internacional: autoridades locais e nacionais identificam e avaliam eventos; o Estado mantém um Ponto Focal Nacional; e o Diretor-Geral da Organização Mundial da Saúde pode determinar a existência de uma emergência internacional após considerar informações estatais, parecer de Comitê de Emergência, evidências científicas e avaliação de riscos.

A COVID-19 demonstrou, contudo, que a existência formal de um mecanismo de alerta não resolve problemas de capacidade, confiança e incentivos. A notificação rápida pode gerar custos econômicos e políticos ao Estado que comunica primeiro um evento; restrições de viagem ou comércio podem ser adotadas por outros governos mesmo quando não correspondem às recomendações técnicas; sistemas laboratoriais e de vigilância apresentam capacidades muito desiguais; e a disponibilização de informação não garante que produtos de saúde sejam compartilhados com a mesma rapidez. Habibi, Eccleston-Turner e Burci (2025) observam que as reformas de 2024 preservaram a estrutura central do RSI, mas deslocaram parte de sua ênfase de um instrumento predominantemente técnico para uma arquitetura na qual equidade, solidariedade, financiamento e acesso a produtos de saúde passaram a ocupar posição normativa mais explícita.

Uma das inovações mais visíveis das emendas de 2024 foi a criação da categoria de 'emergência pandêmica'. Ela não substitui a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Funciona como uma qualificação adicional para situações especialmente graves envolvendo doença transmissível, capazes de produzir ou já produzir ampla propagação geográfica, sobrecarga substancial dos sistemas de saúde, disrupção social ou econômica significativa e necessidade de ação internacional coordenada, rápida e equitativa. A importância jurídica da nova categoria está menos no rótulo e mais na possibilidade de acionar níveis superiores de cooperação e de articular o RSI com o futuro Acordo sobre Pandemias. Phelan e Gostin (2025) destacam que essa reforma procura responder à crítica de que o sistema anterior possuía apenas um grande sinal jurídico de emergência, sem mecanismo intermediário capaz de expressar a dimensão propriamente pandêmica de determinados eventos.

As emendas também alteraram o artigo 4º do RSI para exigir que Estados Partes estabeleçam ou designem uma Autoridade Nacional responsável pela coordenação da implementação do Regulamento, além de manterem o Ponto Focal Nacional para comunicações com a Organização Mundial da Saúde. A diferença é importante. Um ponto

focal de comunicação pode transmitir informações, mas a preparação pandêmica exige coordenação entre vigilância epidemiológica, saúde animal, laboratórios, controle sanitário de fronteiras, assistência, produção de insumos, logística, finanças públicas, proteção social e governos subnacionais. A reforma reconhece juridicamente que emergências sanitárias não podem ser administradas apenas por uma unidade técnica isolada. Emami e Aperce (2025) chamam atenção precisamente para a necessidade de reformas legais e institucionais domésticas capazes de dar efetividade a essa coordenação multissetorial e subnacional.

Outro deslocamento relevante aparece nos princípios de equidade e solidariedade. O RSI revisado em 2024 passou a tratar esses valores de maneira mais explícita e incorporou novas disposições destinadas a facilitar acesso oportuno e equitativo a produtos de saúde relevantes durante Emergências de Saúde Pública de Importância Internacional e emergências pandêmicas. O artigo 13 revisado atribui à Organização Mundial da Saúde funções de facilitação e remoção de barreiras, enquanto os Estados assumem compromissos de colaboração condicionados por suas legislações e recursos disponíveis. O novo artigo 44 bis prevê um mecanismo financeiro de coordenação destinado a identificar e mobilizar recursos para capacidades básicas e resposta. A inovação é significativa, mas não elimina a diferença entre linguagem normativa e capacidade material de implementação. A Organização pode facilitar, coordenar e mobilizar; não controla sozinha patentes, fábricas, cadeias de insumos, orçamento dos Estados ou decisões de compra.

Essa tensão explica por que a reforma do RSI não encerrou o debate sobre um novo tratado. O Regulamento foi adotado com base no artigo 21 da Constituição da Organização Mundial da Saúde, que autoriza a Assembleia Mundial da Saúde a editar regulamentos em matérias determinadas e permite sua entrada em vigor mediante um mecanismo de aceitação por ausência de rejeição ou reserva, conforme as regras aplicáveis. O Acordo sobre Pandemias, por sua vez, foi adotado com fundamento no artigo 19, que permite à Assembleia adotar convenções ou acordos e exige posterior manifestação de consentimento dos Estados. São, portanto, duas técnicas diferentes de produção normativa. O RSI organiza uma infraestrutura jurídica permanente para riscos internacionais à saúde; o Acordo pretende criar compromissos mais amplos sobre prevenção, pesquisa, produção, tecnologia, suprimentos, financiamento e repartição de benefícios. (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 1946).

A complementaridade entre os instrumentos é essencial para evitar sobreposição ou contradição. O próprio Acordo sobre Pandemias reconhece o papel do RSI e prevê coerência entre ambos. Uma futura emergência pandêmica poderá, por exemplo, ser

determinada segundo o artigo 12 do RSI e produzir consequências no funcionamento do Sistema de Acesso a Patógenos e Repartição de Benefícios previsto no Acordo. A governança deixa, assim, de depender de um único documento e passa a operar como arquitetura composta. Isso amplia possibilidades de resposta, mas também aumenta exigências de coordenação interpretativa, financiamento e implementação nacional. A eficácia dependerá menos da quantidade de instrumentos existentes e mais da capacidade de fazer com que suas obrigações se reforcem mutuamente no momento em que uma crise exigir decisões rápidas.

10.2 Vacinas, tecnologia e repartição de benefícios: o núcleo distributivo do novo regime

Se a primeira grande fragilidade revelada pela COVID-19 foi a insuficiência das capacidades e da coordenação, a segunda foi a desigualdade no acesso a produtos de saúde. O desenvolvimento de vacinas em tempo recorde demonstrou o potencial da cooperação científica e do investimento público e privado. Ao mesmo tempo, a distribuição inicial foi fortemente determinada por capacidade de compra e contratos bilaterais. O mecanismo COVAX buscou criar uma via multilateral de aquisição e distribuição, mas enfrentou oferta limitada e concorrência de compras diretas realizadas por países com maior poder econômico. A experiência mostrou que equidade não pode ser reduzida à doação de excedentes depois que mercados nacionais já foram abastecidos. Preparação exige capacidade de produzir, comprar, transportar, armazenar e administrar produtos no momento em que são necessários.

O Acordo sobre Pandemias procura responder a esse problema por diferentes vias. O artigo 10 trata da produção local sustentável e geograficamente diversificada de produtos relacionados a pandemias. A lógica é reduzir concentração excessiva de capacidade industrial em poucos países e regiões, porque uma fábrica que não existe antes da emergência não pode ser improvisada quando fronteiras fecham, exportações são restringidas ou a demanda mundial explode. O artigo 11, por sua vez, disciplina transferência de tecnologia e cooperação sobre conhecimento técnico, prevendo medidas destinadas a promover licenciamento, mecanismos de compartilhamento de propriedade intelectual, conhecimentos, habilidades, dados e expertise, respeitando o marco do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio. A redação procura conciliar incentivo à inovação com necessidade de ampliar capacidade produtiva e acesso.

Essa conciliação permanece controversa. Durante a COVID-19, Índia e África do Sul lideraram proposta de flexibilização mais ampla de obrigações do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio. Em junho de 2022, a Organização Mundial do Comércio adotou decisão ministerial que flexibilizou determinados requisitos de licenciamento compulsório para vacinas contra a COVID-19, mas os membros não alcançaram consenso posterior para estender o mecanismo a diagnósticos e terapias (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2022; WORLD TRADE ORGANIZATION, 2024). A experiência demonstrou que propriedade intelectual é parte do problema, mas não o único componente. Produzir uma vacina complexa exige tecnologia tácita, pessoal treinado, insumos, equipamentos, aprovação regulatória, capacidade de controle de qualidade e acesso a cadeias produtivas. Suspender ou flexibilizar uma patente, isoladamente, não cria essas capacidades, embora possa reduzir barreiras jurídicas relevantes em determinados contextos.

O Acordo adota, por isso, uma abordagem mais ampla do que a discussão sobre patentes. Ele combina pesquisa e desenvolvimento, fortalecimento regulatório, produção diversificada, transferência de tecnologia, redes logísticas, compras e financiamento. Essa arquitetura reconhece que resiliência não se constrói durante a emergência. Programas de transferência de tecnologia para plataformas de RNA mensageiro, iniciados ainda na pandemia e apoiados pela Organização Mundial da Saúde e pelo Medicines Patent Pool, ilustram essa lógica: o objetivo não é apenas entregar doses em uma crise específica, mas criar competência produtiva sustentável em diferentes regiões. Em 2025, a Organização Mundial da Saúde informou que o programa havia alcançado parceiros em múltiplas regiões e avançava para uma fase voltada à produção em escala e sustentabilidade comercial (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2025b).

O ponto mais delicado do novo regime, entretanto, permanece no artigo 12: o Sistema de Acesso a Patógenos e Repartição de Benefícios, identificado pela sigla inglesa PABS, de Pathogen Access and Benefit-Sharing. A ideia parte de uma relação de reciprocidade. Estados e instituições precisam compartilhar de forma rápida materiais e informações de sequência relativos a patógenos com potencial pandêmico para permitir vigilância, pesquisa e desenvolvimento de contramedidas. Em contrapartida, benefícios gerados pelo uso desses materiais e informações devem ser compartilhados de maneira rápida, justa e equitativa. O Acordo prevê que as regras detalhadas do sistema, inclusive conceitos, modalidades, natureza jurídica, condições de acesso, rastreabilidade e operação,

serão definidas em anexo próprio. Por isso, o anexo não é um detalhe técnico secundário; ele é condição para que o desenho de reciprocidade possa funcionar.

O texto adotado em 2025 já estabelece parâmetros materiais importantes. Em uma emergência pandêmica, fabricantes participantes do PABS deverão, mediante contratos juridicamente vinculantes com a Organização Mundial da Saúde, disponibilizar acesso rápido visando a 20% de sua produção em tempo real de vacinas, terapias e diagnósticos seguros, de qualidade e eficazes para o patógeno relevante. O texto prevê que ao menos 10% da produção em tempo real seja disponibilizada como doação, enquanto a parcela restante dentro dessa meta seja reservada a preços acessíveis, com flexibilidade segundo natureza e capacidade do fabricante (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2025c). A distribuição deverá considerar risco de saúde pública e necessidade, com atenção especial a países em desenvolvimento e populações em situações de vulnerabilidade. O mecanismo tenta transformar compartilhamento de patógenos em relação mais equilibrada, evitando que países forneçam recursos essenciais à pesquisa sem acesso proporcional aos produtos derivados.

Em setembro de 2026, porém, os detalhes operacionais permaneciam em negociação. A oitava reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental, realizada de 14 a 18 de setembro de 2026, avançou em temas como acesso a materiais e informações de sequência, repartição de benefícios, viabilidade e governança, mas não finalizou o anexo. A Organização Mundial da Saúde informou que o resultado deverá ser submetido à Octogésima Assembleia Mundial da Saúde em maio de 2027 ou, se houver conclusão antecipada, a uma sessão especial da Assembleia (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2026). Esse estado do processo confirma que a disputa central não está em reconhecer abstratamente que benefícios devam ser compartilhados, mas em transformar essa ideia em regras tecnicamente viáveis, juridicamente certas e politicamente aceitáveis para Estados, laboratórios, bases de dados e fabricantes.

Müller e Behrendt (2026) chamam atenção para tensões substantivas e procedimentais presentes tanto nas emendas ao RSI quanto no Acordo sobre Pandemias, incluindo o modo como segurança sanitária, equidade, poder regulatório e direitos se relacionam. Essas críticas são importantes porque impedem que a adoção de um novo instrumento seja tratada como solução automática. Um tratado pode criar obrigações e instituições, mas sua efetividade dependerá de escolhas posteriores: como será financiado o mecanismo; quem poderá acessar dados e materiais; quais contratos vincularão fabricantes; como serão protegidos interesses legítimos de pesquisa; como se evitará que regras de

biossegurança se tornem obstáculos desnecessários; e de que maneira países com menor capacidade tecnológica participarão da governança em condições menos assimétricas.

A equidade pandêmica envolve, portanto, uma mudança de perspectiva. No modelo puramente emergencial, países com mais recursos compram primeiro e mecanismos multilaterais tentam corrigir a distribuição posteriormente. No modelo que o novo regime procura construir, a equidade precisa ser incorporada antes da crise: por meio de produção regional, financiamento previsível, contratos previamente estruturados, redes logísticas, pesquisa distribuída, capacidade regulatória e regras de acesso e benefício. Essa transformação é juridicamente relevante porque converte solidariedade de apelo moral em objeto de desenho institucional. Ela ainda está incompleta, mas redefine a pergunta central: não basta saber se o mundo consegue desenvolver uma vacina; é necessário saber se a estrutura jurídica permite que ela chegue, em tempo útil, às populações que mais necessitam dela.

10.3 Soberania sanitária, direitos humanos e implementação no Brasil

A terceira dimensão da transformação diz respeito à relação entre cooperação internacional e soberania sanitária. Durante a COVID-19, debates públicos frequentemente apresentaram esses conceitos como incompatíveis, como se aceitar regras internacionais significasse transferir à Organização Mundial da Saúde o poder de governar sistemas nacionais. Essa leitura não corresponde aos instrumentos. Estados permanecem responsáveis pela formulação e execução de políticas de saúde e conservam suas competências constitucionais. O Direito Internacional atua ao estabelecer deveres de comunicação, cooperação, preparação, não discriminação, implementação e, futuramente, compromissos convencionais assumidos por quem se tornar Parte do Acordo sobre Pandemias. A soberania não desaparece; ela é exercida em ambiente no qual decisões domésticas podem produzir efeitos transfronteiriços e no qual a eficácia da proteção nacional depende de condutas adotadas por outros Estados.

O próprio Acordo sobre Pandemias foi construído com cláusulas explícitas de proteção à soberania. Ao mesmo tempo, soberania não significa ausência de limites jurídicos internos ou internacionais. Medidas de saúde pública podem interferir intensamente em liberdade de circulação, privacidade, trabalho, educação, convivência familiar, reunião, acesso a serviços e atividades econômicas. Por isso, uma resposta pandêmica juridicamente legítima precisa ser orientada por legalidade, necessidade, proporcionalidade, base científica, temporalidade e mecanismos de controle. A experiência

da COVID-19 mostrou que tanto omissões estatais quanto intervenções excessivas podem produzir violações de direitos. O desafio não é escolher entre saúde e direitos humanos, mas desenhar medidas capazes de proteger a saúde coletiva sem tornar a emergência justificativa para restrições arbitrárias ou indefinidas.

A relação entre o RSI e direitos humanos já estava presente no texto de 2005, que determina implementação com pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas. As reformas de 2024 reforçaram equidade e solidariedade, mas parte da literatura considera que a integração normativa entre o regime de emergências sanitárias e o Direito Internacional dos Direitos Humanos ainda é insuficiente. Habibi, Eccleston-Turner e Burci (2025) reconhecem avanços, mas observam limites das novas obrigações de equidade; estudos posteriores também apontam que termos amplos como solidariedade não substituem, por si só, padrões jurídicos de direitos humanos com deveres, titulares e mecanismos de responsabilização mais definidos. Esse debate continuará relevante na implementação do Acordo e na futura Conferência das Partes.

A dimensão social da preparação também não pode ser reduzida a estoques de equipamentos. Sistemas de saúde resilientes dependem de atenção primária, vigilância, laboratórios, profissionais suficientes, infraestrutura, comunicação confiável e capacidade de manter serviços essenciais durante crises. Uma pandemia pode causar dano não apenas pela doença diretamente envolvida, mas pela interrupção de tratamentos oncológicos, vacinação de rotina, cuidado materno-infantil, saúde mental e assistência a doenças crônicas. O artigo 6º do Acordo sobre Pandemias enfatiza preparação, prontidão e resiliência dos sistemas de saúde, enquanto o artigo 7º trata da força de trabalho em saúde e cuidado. A opção revela aprendizado importante: segurança sanitária internacional começa na capacidade cotidiana de sistemas nacionais prestarem cuidados, e não apenas em respostas excepcionais ativadas quando uma emergência já foi declarada.

No Brasil, essa discussão encontra uma base constitucional particularmente robusta. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, no artigo 196, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido por políticas sociais e econômicas voltadas à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação. Os artigos 197 e 198 reconhecem a relevância pública das ações e serviços de saúde e estruturam o Sistema Único de Saúde, doravante SUS, como rede regionalizada e hierarquizada, baseada em descentralização, atendimento integral e participação da comunidade (BRASIL, 1988). A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação

da saúde, organização e funcionamento dos serviços correspondentes, concretiza essa arquitetura e afirma a saúde como direito fundamental do ser humano (BRASIL, 1990).

O Brasil também possui instrumentos específicos para emergências. O Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, disciplina a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde. A emergência nacional pode ser declarada em situações epidemiológicas, de desastre ou de desassistência à população quando houver necessidade de emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública (BRASIL, 2011). Durante a COVID-19, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabeleceu medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, prevendo instrumentos como isolamento, quarentena, realização compulsória de determinadas medidas sanitárias e restrições excepcionais, sujeitos a requisitos legais e à evolução do controle constitucional e judicial (BRASIL, 2020b).

A incorporação do RSI ao direito brasileiro também demonstra a ligação entre governança internacional e instituições nacionais. O texto revisado foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2009 e promulgado pelo Decreto nº 10.212/2020. Antes mesmo da promulgação formal, estruturas administrativas já haviam sido organizadas para sua implementação, inclusive com a designação de ponto focal nacional. O novo ciclo de reformas exigirá nova análise normativa e institucional: a Autoridade Nacional prevista pelas emendas de 2024, a coordenação entre vigilância e outros setores, a atualização das capacidades básicas e a articulação federativa precisam ser compatíveis com a organização descentralizada do SUS. Em um país continental, não basta que a União mantenha capacidade técnica; detecção e resposta dependem de municípios, estados, laboratórios, vigilância sanitária, assistência e redes de informação funcionando de modo coordenado.

A experiência brasileira também é relevante para o debate internacional sobre produção. O país possui capacidade pública e privada de fabricação de vacinas, imunobiológicos e medicamentos, instituições como a Fundação Oswaldo Cruz e o Instituto Butantan, experiência histórica com o Programa Nacional de Imunizações e um sistema de saúde universal com capacidade de distribuição em larga escala. Essas vantagens não eliminam dependência externa de insumos farmacêuticos ativos, equipamentos, plataformas tecnológicas e componentes estratégicos. A pandemia mostrou que autonomia sanitária não deve ser confundida com autarquia. O objetivo juridicamente e estrategicamente mais consistente é reduzir vulnerabilidades críticas por meio de capacidade doméstica e regional,

ao mesmo tempo em que se preservam redes internacionais de pesquisa, comércio e cooperação.

Nesse ponto, o futuro Acordo sobre Pandemias poderá dialogar diretamente com políticas industriais e científicas brasileiras. Produção local sustentável, transferência de tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, fortalecimento regulatório e redes de fornecimento são temas que ultrapassam o Ministério da Saúde e envolvem ciência, indústria, comércio exterior, propriedade intelectual, financiamento público e relações internacionais. A abordagem de governo como um todo prevista pelo Acordo é especialmente pertinente em federações e economias complexas. Preparação pandêmica não é um plano guardado para ser aberto durante a emergência; é uma política permanente de redução de vulnerabilidades institucionais, tecnológicas e sociais.

A implementação brasileira do futuro Acordo exigirá, contudo, respeitar o processo constitucional aplicável aos tratados. A adoção do instrumento pela Assembleia Mundial da Saúde não produz automaticamente obrigações convencionais internas para o Brasil. Depois que o anexo PABS for adotado e o Acordo for aberto à assinatura, eventual vinculação brasileira dependerá das etapas constitucionais pertinentes, inclusive participação do Congresso Nacional e manifestação do Poder Executivo. Esse processo permite avaliar compatibilidade normativa, impactos financeiros, necessidades de legislação e arranjos institucionais. A própria complexidade do Acordo — que combina saúde, produção, pesquisa, dados, financiamento e cooperação — torna inadequada qualquer leitura segundo a qual sua implementação poderia ocorrer por ato administrativo simples ou por determinação externa da Organização Mundial da Saúde.

O ponto final é que a governança pandêmica contemporânea está abandonando, ao menos no plano normativo, uma concepção limitada de segurança sanitária baseada apenas em detectar um agente e conter sua circulação. O novo desenho procura integrar prevenção, abordagem Uma Só Saúde, sistemas resilientes, profissionais, pesquisa, produção, tecnologia, acesso a patógenos, repartição de benefícios, cadeias logísticas, financiamento e cooperação. Essa ampliação traz vantagens, mas também aumenta o risco de compromissos genéricos sem recursos e mecanismos de implementação. A diferença entre uma arquitetura transformadora e um conjunto de promessas dependerá da capacidade de converter equidade em contratos, orçamento, fábricas, estoques, dados, redes de vigilância e acesso efetivo a produtos.

A pandemia de COVID-19 demonstrou que o custo da ausência de cooperação não é distribuído de maneira uniforme. Países com menor capacidade fiscal, produtiva e sanitária

sofreram limitações que não podiam ser corrigidas apenas por decisões domésticas. Ao mesmo tempo, nenhum Estado conseguiu tornar-se completamente imune às consequências de falhas ocorridas fora de seu território. É essa combinação de vulnerabilidade desigual e interdependência comum que explica a transformação atual do Direito Internacional da Saúde. O desafio do século XXI não consiste apenas em responder mais rapidamente à próxima pandemia, mas em construir antes dela uma estrutura jurídica que distribua informação, capacidade, tecnologia e produtos de maneira suficientemente justa para que a cooperação seja racional para todos os participantes. O novo regime ainda está em formação; sua relevância dependerá precisamente de conseguir transformar essa promessa em prática.

REFERÊNCIAS DA PARTE IV

ACNUR. Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 1 Oct. 2020.

ACNUR. Declaração e Plano de Ação do Chile 2024-2034. Santiago do Chile: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2024.

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. International Climate Change Law. Oxford: Oxford University Press, 2017. DOI: 10.1093/law/9780199664290.001.0001.

BORRÀS-PENTINAT, Susana. The IACtHR Climate Emergency Advisory Opinion: A Legal Analysis of the State Obligations. Environmental Policy and Law, OnlineFirst, p. 1-22, 2025. DOI: 10.1177/18785395251403470.

BRASIL. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 jan. 1961.

BRASIL. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 ago. 1972.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 jul. 1992.

BRASIL. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 jun. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 jul. 1997.

BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 mar. 1998a.

BRASIL. Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 jul. 1998b.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 395, de 9 de julho de 2009. Aprova o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Mundial da Saúde, em 23 de maio de 2005. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 jul. 2009a.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 dez. 2009b.

BRASIL. Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 jun. 2017a.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 maio 2017b.

BRASIL. Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Mundial da Saúde, em 23 de maio de 2005. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 jan. 2020a.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 fev. 2020b.

BRASIL. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e altera as Leis nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, nº 12.651, de 25 de maio de 2012, nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 dez. 2024a.

BRASIL. Brazil's Second Nationally Determined Contribution (NDC): national determination to contribute and transform. Submitted to the United Nations Framework Convention on Climate Change on 13 Nov. 2024. Brasília, DF, 2024b.

BRASIL. Decreto nº 12.485, de 3 de junho de 2025. Dispõe sobre a Estratégia e o Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 jun. 2025a.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 205, de 2 de outubro de 2025. Aprova o texto do Acordo no marco da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar relativo à conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha das áreas situadas além da jurisdição nacional (Acordo BBNJ), assinado pelo Brasil em 21 de setembro de 2023. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 3 out. 2025b.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Decision 15/4: Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2022.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. Adotada pelo Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Cartagena das Índias, Colômbia, 22 nov. 1984.

DUAN, Wen; SHEN, Lan. The role of environmental impact assessments in the establishment and management of marine protected areas under the UNCLOS and the BBNJ Agreement. Review of European, Comparative & International Environmental Law, v. 33, n. 2, p. 303-311, 2024. DOI: 10.1111/reel.12544.

EMAMI, Sahar; APERCE, Céline. The amended international health regulations: implications and challenges for domestic legal frameworks. The International Journal of Health Planning and Management, v. 40, n. 1, p. 234-240, 2025. DOI: 10.1002/hpm.3853.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland. Application no. 53600/20. Grand Chamber, Judgment of 9 Apr. 2024.

FOSTER, Caroline E. The 2025 International Court of Justice Advisory Opinion on Obligations of States in respect of Climate Change. International & Comparative Law Quarterly, v. 74, n. 4, p. 775-809, 2025. DOI: 10.1017/S0020589325101292.

FRIEDMAN, Shani. The interaction of the BBNJ agreement and the legal regime of the Area, and its influence on the implementation of the BBNJ agreement. Marine Policy, v. 167, 106235, 2024. DOI: 10.1016/j.marpol.2024.106235.

HABIBI, Roojin; ECCLESTON-TURNER, Mark; BURCI, Gian Luca. The 2024 Amendments to the International Health Regulations: A New Era for Global Health Law in Pandemic Preparedness and Response? Journal of Law, Medicine & Ethics, v. 53, supl. S1, p. 47-50, 2025. DOI: 10.1017/jme.2025.16.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE. Ioane Teitiota v. New Zealand. Communication No. 2728/2016. CCPR/C/127/D/2728/2016. Views adopted 24 Oct. 2019; distributed 23 Sept. 2020.

HUMPHRIES, Fran. Marine Genetic Resources Beyond National Jurisdiction: The Expansive Scope of the BBNJ Agreement. In: GOTTLIEB, Hiroko Muraki; ARDRON, Jeff A.; BROWN, Abbe E. L. (ed.). Decoding Marine Genetic Resource Governance Under the BBNJ Agreement. Cham: Springer, 2025. p. 55-94. DOI: 10.1007/978-3-031-72100-7_3.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Climate Emergency and Human Rights. Advisory Opinion OC-32/25 of 29 May 2025. Series A No. 32. San José: Inter-American Court of Human Rights, 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Obligations of States in respect of Climate Change. Advisory Opinion of 23 July 2025. General List No. 187. The Hague: ICJ, 2025.

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA. Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law. Case No. 31. Advisory Opinion of 21 May 2024. Hamburg: ITLOS, 2024.

MCADAM, Jane. Climate Change, Forced Migration, and International Law. Oxford: Oxford University Press, 2012. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199587087.001.0001.

MÜLLER, Amrei; BEHRENDT, Silvia. The 2024 amendments to the international health regulations and the pandemic agreement (2025): an analysis of procedural and substantive aspects and implications of concern. Transnational Legal Theory, v. 17, n. 2, p. 333-374, 2026. DOI: 10.1080/20414005.2026.2666747.

NANSEN INITIATIVE. Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change. Volume I. Geneva: Nansen Initiative, 2015.

NASCIMENTO, Pedro Silveira do. A improvável supralegalidade do Acordo BBNJ no Brasil. Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, 26. ed., p. 69-87, 2025.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. DOI: 10.1017/CBO9781139565851.

PHELAN, Alexandra L.; GOSTIN, Lawrence O. The International Health Regulations (Fourth Edition): Advancing Security, Solidarity, and Equity for a Safer and Fairer World. Georgetown Journal of International Law, v. 56, n. 2, p. 385-424, 2025.

RICARD, Pascale. The Advent of the 2023 'BBNJ' Agreement: A Preliminary Legal Analysis. Environmental Policy and Law, v. 53, n. 5-6, p. 427-437, 2024. DOI: 10.3233/EPL-239014.

RIOSECO, Sebastián. The ITLOS Advisory Opinion on Climate Change and International Law: A Deep Dive into External Rules and Materials. International & Comparative Law Quarterly, v. 74, supl. S1, p. 195-213, 2025. DOI: 10.1017/S0020589325101206.

ROMETIUS, Steel; WANG, Wei. Unlocking the global commons: legal analysis of benefit-sharing for marine genetic resources in the BBNJ agreement. Frontiers in Marine Science, v. 12, 1541331, 2025. DOI: 10.3389/fmars.2025.1541331.

TANAKA, Yoshifumi. Reflections on the Environmental Impact Assessment in the BBNJ Agreement: Its Implications for the Conservation of Biological Diversity in the Marine Arctic beyond National Jurisdiction. Ocean Development & International Law, v. 55, n. 1-2, p. 85-114, 2024. DOI: 10.1080/00908320.2024.2333883.

UNIÃO AFRICANA. Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala). Kampala, 23 out. 2009. Entrada em vigor: 6 dez. 2012.

UNITED NATIONS. United Nations Convention on the Law of the Sea. Montego Bay, 10 Dec. 1982.

UNITED NATIONS. Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. New York, 19 June 2023.

UNITED NATIONS. Treaty Collection. Chapter XXI, No. 10: Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. Status as at 26 Sept. 2026. New York: United Nations, 2026.

UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Guiding Principles on Internal Displacement. E/CN.4/1998/53/Add.2. Geneva: United Nations, 11 Feb. 1998.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Paris Agreement. Paris, 12 Dec. 2015.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Decision 1/CP.28: Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage. Dubai, 2023.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution 77/276: Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change. A/RES/77/276, adopted 29 Mar. 2023. New York: United Nations, 2023.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 2001, v. II, Part Two.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Constitution of the World Health Organization. Adopted by the International Health Conference, New York, 22 July 1946; entered into force 7 Apr. 1948. Geneva: World Health Organization, 1946.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Achieving 70% COVID-19 Immunization Coverage by Mid-2022: Statement of the Independent Allocation of Vaccines Group of COVAX. Geneva: World Health Organization, 23 Dec. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. COVAX calls for urgent action to close vaccine equity gap. Geneva: World Health Organization, 20 May 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. International Health Regulations (2005), as amended in 2014, 2022 and 2024. Geneva: World Health Organization, 2025a.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. mRNA Technology Transfer Programme's Phase 2.0 discussed with partners on the sidelines of G20 Summit. Geneva: World Health Organization, 13 June 2025b.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Pandemic Agreement. Resolution WHA78.1, adopted by the Seventy-eighth World Health Assembly on 20 May 2025. Geneva: World Health Organization, 2025c.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Member States advance negotiations on pathogen access and benefit-sharing ahead of UN General Assembly meeting on pandemics. Geneva: World Health Organization, 18 Sept. 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Ministerial Decision on the TRIPS Agreement. WT/MIN(22)/30; WT/L/1141. Geneva: World Trade Organization, 17 June 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION. TRIPS Council finalizes preparations for MC13: report on possible extension of the Ministerial Decision to COVID-19 diagnostics and therapeutics. Geneva: World Trade Organization, 13 Feb. 2024.

PARTE V

O FUTURO DO DIREITO INTERNACIONAL: CRISE, REFORMA E RECONSTRUÇÃO

CAPÍTULO 11

A CRISE DO MULTILATERALISMO E DA EFETIVIDADE DAS NORMAS INTERNACIONAIS: REPRESENTATIVIDADE, BLOQUEIOS E REFORMA INSTITUCIONAL

A expressão "crise do multilateralismo" tornou-se recorrente na linguagem política e acadêmica, mas seu uso indiscriminado pode ocultar mais do que esclarecer. Em alguns contextos, a ideia de crise descreve a dificuldade de organizações internacionais para produzir decisões diante de interesses estatais profundamente divergentes. Em outros, refere-se à contestação de sua legitimidade, à percepção de representação desigual, à insuficiência de recursos, ao descumprimento de decisões, à proliferação de arranjos paralelos ou à incapacidade de atualizar estruturas concebidas em contextos históricos muito diferentes. Esses fenômenos podem coexistir, mas não são equivalentes. Uma instituição pode sofrer bloqueio decisório em determinado tema e continuar funcionando em outros; pode enfrentar contestação intensa e, ainda assim, gerar reformas; ou pode conservar autoridade jurídica formal enquanto sua capacidade prática de implementação se torna mais limitada. Compreender o multilateralismo contemporâneo exige, portanto, abandonar diagnósticos binários que opõem simplesmente sucesso e fracasso.

O próprio conceito de multilateralismo contém uma dimensão institucional mais exigente do que a simples participação de muitos Estados em uma mesma negociação. Ruggie (1992) mostrou que a característica distintiva do multilateralismo está na coordenação de relações entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta, e não apenas em barganhas específicas construídas caso a caso. Keohane (1984), por sua vez, demonstrou como instituições internacionais podem reduzir custos de transação, organizar informação, estabilizar expectativas e tornar a cooperação possível mesmo em um sistema internacional sem autoridade central. Essas formulações ajudam a perceber que a crise do multilateralismo não se resume à existência de desacordo. O desacordo é constitutivo da política internacional. O problema surge quando os mecanismos destinados a administrar divergências deixam de produzir resultados minimamente previsíveis, quando determinados participantes percebem que as regras não distribuem voz e responsabilidade de forma considerada legítima ou quando os custos de permanecer no arranjo passam a competir com incentivos para criar instituições alternativas.

Essa distinção é particularmente importante no século XXI porque a demanda por cooperação aumentou ao mesmo tempo em que se ampliaram as fontes de contestação. Mudança do clima, pandemias, inteligência artificial, cibercrime, mobilidade humana e conservação da biodiversidade marinha, examinados nos capítulos anteriores, são problemas cuja solução depende de coordenação transnacional contínua. Nenhum deles pode ser administrado de forma satisfatória por decisões isoladas de um único Estado. Ao mesmo tempo, a distribuição internacional de poder econômico, capacidade tecnológica, vulnerabilidade ambiental e influência política permanece profundamente desigual. O resultado é uma tensão estrutural: quanto maior a necessidade de decisões coletivas, maior também a disputa sobre quem define as regras, quais interesses recebem prioridade, como se distribuem os custos e quais mecanismos serão utilizados para fiscalizar o cumprimento.

A literatura sobre legitimidade das organizações internacionais mostra que essa tensão não conduz necessariamente ao desaparecimento institucional. Zürn (2018) relaciona o crescimento da autoridade exercida por instituições internacionais à intensificação das demandas de justificação e contestação. Sommerer, Agné, Zelli e Bes (2022), ao examinarem crises de legitimidade em dezenas de organizações internacionais, encontraram um quadro heterogêneo: muitas organizações enfrentaram períodos de contestação intensa, mas os efeitos variaram e não autorizaram a conclusão de que o sistema multilateral, considerado como um todo, tivesse sofrido uma ruptura uniforme. Em alguns casos, crises reduziram capacidade decisória ou recursos; em outros, estimularam adaptação institucional. O diagnóstico juridicamente mais cuidadoso, portanto, não é o de morte do multilateralismo, mas o de um sistema submetido a pressões simultâneas de representação, eficácia, autoridade e reforma.

Essa leitura também permite compreender o significado do Pacto para o Futuro, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 22 de setembro de 2024 por meio da Resolução A/RES/79/1. O documento não afirma que a cooperação multilateral tenha se tornado dispensável. Ao contrário, parte do reconhecimento de que instituições construídas em grande medida após a Segunda Guerra Mundial precisam ser adaptadas às transformações políticas, econômicas, tecnológicas e sociais ocorridas nas décadas seguintes. Em seu capítulo sobre transformação da governança global, os Estados assumiram compromissos de fortalecer o multilateralismo, tornar instituições mais representativas e responsivas e avançar na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024). O fato de a reforma institucional ter se tornado objeto de um compromisso multilateral é revelador: a

contestação do sistema não ocorre apenas de fora dele; ela também se converte em agenda produzida pelos próprios Estados que o integram.

O problema central deste capítulo está justamente nessa aparente contradição. As instituições multilaterais são criticadas por insuficiência, lentidão, seletividade ou assimetrias decisórias, mas continuam sendo utilizadas pelos Estados para negociar novas regras, reclamar cumprimento, produzir informação, administrar crises e formular propostas de reforma. A crise, nesse sentido, não significa ausência de juridicidade. Ela expõe o conflito entre uma arquitetura institucional que conserva estruturas históricas rígidas e uma sociedade internacional cuja composição, distribuição de poder e agenda material se transformaram profundamente. A questão que se coloca é saber como esse conflito afeta a efetividade das normas e quais caminhos de reforma, adaptação ou fragmentação estão sendo construídos.

11.1 Representatividade, legitimidade e assimetria de poder nas instituições multilaterais

Toda organização internacional combina, em alguma medida, duas exigências que nem sempre caminham na mesma direção: capacidade de decidir e legitimidade para exercer autoridade. Estruturas muito inclusivas podem tornar negociações mais lentas e complexas; estruturas concentradas podem produzir decisões com maior rapidez, mas despertar contestação quando parcela significativa dos membros considera insuficiente sua participação. Não existe fórmula institucional única capaz de eliminar essa tensão. O problema jurídico e político consiste em definir procedimentos de representação, votação, delegação e revisão suficientemente estáveis para permitir ação coletiva e, ao mesmo tempo, suficientemente justificáveis para conservar adesão dos participantes.

A Organização das Nações Unidas oferece o exemplo mais visível dessa dificuldade. A Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco em 26 de junho de 1945 e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945 (BRASIL, 1945), atribuiu ao Conselho de Segurança responsabilidade primordial pela manutenção da paz e da segurança internacionais. O órgão possui quinze membros, cinco dos quais permanentes: China, Estados Unidos da América, Federação Russa, França e Reino Unido (UNITED NATIONS, 2026a). Nos termos do artigo 27 da Carta, decisões sobre matérias não processuais dependem de nove votos afirmativos e, na prática institucional consolidada, podem ser impedidas pelo voto negativo de qualquer membro permanente. Essa estrutura

não constitui um acidente externo ao sistema; ela integra o compromisso político-jurídico originário sobre o qual a própria Organização foi fundada (UNITED NATIONS, 1945).

A própria Carta reúne, assim, princípios que precisam ser interpretados conjuntamente. O artigo 2º, parágrafo 1º, afirma a igualdade soberana de todos os membros, enquanto o desenho do Conselho de Segurança atribui prerrogativas diferenciadas aos cinco membros permanentes. Não se trata de contradição que possa ser resolvida simplesmente declarando uma das regras inválida: ambas integram o instrumento constitutivo. O que existe é uma tensão entre igualdade jurídica geral e diferenciação institucional funcional, construída em 1945 para tornar politicamente possível a criação da Organização. No debate contemporâneo, essa tensão ganhou novo significado porque a igualdade soberana continua sendo princípio fundamental ao mesmo tempo em que se questiona se a distribuição histórica de assentos e prerrogativas permanece adequada à composição atual da comunidade internacional. A reforma do Conselho, portanto, envolve não apenas números e regiões, mas diferentes concepções sobre como conciliar eficácia decisória, estabilidade e igualdade entre Estados.

O problema contemporâneo decorre do distanciamento entre essa arquitetura e a composição atual da comunidade internacional. A Organização das Nações Unidas iniciou suas atividades com 51 membros; hoje reúne 193 Estados (UNITED NATIONS, 2026a). O Pacto para o Futuro registrou expressamente a necessidade de tornar o Conselho mais representativo, inclusivo, transparente, eficiente, efetivo, democrático e responsável, além de reconhecer como prioridade a correção da sub-representação africana e a necessidade de melhorar a representação de regiões e grupos sub-representados, incluindo Ásia-Pacífico e América Latina e Caribe. O documento também identifica a questão do veto como elemento central da reforma e determina a intensificação das negociações intergovernamentais sobre o tema (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024). Trata-se de um reconhecimento institucional de que representatividade e eficácia passaram a integrar a própria discussão sobre legitimidade do Conselho.

Esse reconhecimento, contudo, não equivale a uma solução consensual. Reformar a Carta é juridicamente difícil. O artigo 108 estabelece que emendas entram em vigor quando aprovadas por dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificadas por dois terços dos membros da Organização, incluindo todos os membros permanentes do Conselho de Segurança. A regra produz uma característica institucional decisiva: qualquer alteração formal capaz de modificar profundamente a distribuição de poder no Conselho depende da aceitação daqueles que já ocupam a posição institucional mais privilegiada. Isso ajuda a

explicar por que a demanda por reforma pode ser ampla sem que exista acordo sobre número de assentos, categorias de membros, critérios regionais, poderes de novos integrantes ou futuro do veto.

A dificuldade de reforma não deve ser confundida com ausência de mudança. Instituições internacionais frequentemente se adaptam por procedimentos, práticas e mecanismos complementares antes que seus tratados constitutivos sejam formalmente alterados. A Resolução A/RES/76/262, adotada sem votação pela Assembleia Geral em 26 de abril de 2022, é exemplo significativo. O texto estabeleceu mandato permanente para que a Assembleia Geral se reúna quando um veto for utilizado no Conselho de Segurança, criando espaço institucional de explicação e debate político sobre o exercício dessa prerrogativa (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2022). A resolução não elimina o veto, não altera o artigo 27 da Carta e não transfere à Assembleia a competência do Conselho. Seu efeito é outro: aumenta a publicidade, a justificabilidade e o custo político do uso do veto, demonstrando que mecanismos de responsabilização institucional podem ser desenvolvidos mesmo sem reforma formal da Carta.

Esse tipo de inovação revela uma dimensão importante da efetividade. Normas e instituições não operam apenas por coerção. Transparência, necessidade de justificação, reputação e exposição pública podem alterar incentivos sem criar sanções jurídicas automáticas. Buchanan e Keohane (2006) chamam atenção para a necessidade de avaliar instituições globais não apenas pela origem de sua autoridade, mas também por critérios de responsabilidade, transparência e capacidade de revisão. Em organizações internacionais, cuja estrutura coercitiva é muito mais limitada do que a dos Estados, legitimidade e adesão dos participantes são recursos institucionais especialmente relevantes para o cumprimento.

A assimetria, porém, não se limita ao Conselho de Segurança. Organizações internacionais diferem quanto a fórmulas de voto, contribuições financeiras, representação regional, poder de mercado, capacidade técnica e possibilidade de definir agendas. Mesmo quando a regra formal estabelece igualdade entre Estados, diferenças materiais afetam a capacidade real de participar de negociações complexas, produzir dados, manter delegações especializadas e implementar compromissos. Países com menor capacidade administrativa podem possuir juridicamente o mesmo direito de voz, mas enfrentar custos muito maiores para acompanhar simultaneamente centenas de processos multilaterais. Por isso, debates contemporâneos sobre legitimidade incluem não apenas o desenho das votações, mas também financiamento, assistência técnica, transparência documental, participação de países em desenvolvimento e acesso efetivo às estruturas decisórias.

A desigualdade de capacidade também interfere na produção do próprio Direito. Negociações sobre inteligência artificial, clima, comércio digital, saúde ou biodiversidade exigem equipes capazes de acompanhar documentos técnicos, participar de reuniões simultâneas e formular propostas juridicamente sofisticadas. Quando somente alguns Estados conseguem sustentar presença permanente em todos esses espaços, a igualdade formal de voto não elimina diferenças na capacidade de influenciar textos antes que eles cheguem ao momento final de decisão. Programas de capacitação, financiamento de participação e transferência de conhecimento, examinados em vários dos regimes estudados neste livro, têm por isso função institucional: procuram reduzir a distância entre o direito formal de participar e a possibilidade material de exercer esse direito de maneira informada.

Zürn (2018) descreve uma tensão característica da governança global: instituições internacionais exercem autoridade crescente sobre temas que afetam diretamente sociedades nacionais, mas sua base de legitimação permanece mais estreita do que aquela normalmente exigida de autoridades domésticas. A consequência não é necessariamente rejeição da cooperação. Frequentemente, a contestação assume a forma de demanda por procedimentos mais inclusivos, melhor fundamentação das decisões, maior controle dos Estados membros ou abertura à participação de atores sociais. Em outras situações, porém, a insatisfação estimula retirada, obstrução, criação de fóruns concorrentes ou preferência por grupos menores de negociação.

A crise de representatividade deve, portanto, ser compreendida como problema de correspondência entre autoridade e justificação. Quanto maior a capacidade de uma instituição de influenciar políticas nacionais, distribuir recursos ou definir padrões internacionais, maior tende a ser a exigência de que seus procedimentos sejam percebidos como legítimos. Essa dinâmica ajuda a explicar por que reformas de governança aparecem simultaneamente em organizações de segurança, comércio, saúde, clima, finanças e tecnologia. A autoridade internacional não desapareceu; tornou-se mais contestada e, justamente por isso, mais obrigada a justificar suas formas de exercício.

11.2 Bloqueio decisório, cumprimento desigual e os limites da efetividade institucional

A segunda dimensão da crise do multilateralismo está relacionada à efetividade. Também aqui é necessário evitar simplificações. Efetividade pode significar capacidade de produzir normas, solucionar controvérsias, gerar cumprimento, mobilizar recursos, modificar comportamento, coordenar políticas ou alcançar resultados materiais. Uma

organização pode ser eficiente em determinada função e limitada em outra. Da mesma forma, uma norma pode influenciar comportamentos mesmo quando não existe tribunal competente para aplicá-la coercitivamente, enquanto uma decisão juridicamente vinculante pode enfrentar obstáculos de execução. A análise apresentada no Capítulo 4 sobre justiça internacional já demonstrou que autoridade jurídica e capacidade de coerção não são conceitos equivalentes; no plano institucional mais amplo, a mesma distinção permanece necessária.

Também é necessário separar efetividade de universalidade. Uma regra pode ser universalmente formulada e ter implementação desigual; um arranjo com número reduzido de participantes pode produzir resultados concretos, mas não possuir legitimidade para impor seus padrões a terceiros. Essa diferença aparece com frequência em coalizões temáticas e mecanismos interinos criados para contornar impasses. Eles podem preservar cooperação entre participantes dispostos a agir, mas não substituem automaticamente a organização universal nem criam obrigações para Estados que não consentiram com o novo arranjo. A multiplicação desses mecanismos exige atenção ao princípio pacta tertiis, consagrado no Direito dos Tratados: acordos não criam obrigações ou direitos para terceiros sem consentimento, salvo nas hipóteses e condições reconhecidas pelo próprio Direito Internacional.

O Conselho de Segurança é novamente um exemplo expressivo. A Carta lhe atribui poderes jurídicos consideráveis, inclusive a adoção de decisões que os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar nos termos do artigo 25. Entretanto, a produção dessas decisões depende da formação de maioria compatível com o artigo 27. Quando interesses estratégicos de membros permanentes se opõem de forma irreconciliável, o órgão pode permanecer bloqueado exatamente em situações nas quais a expectativa pública de atuação é maior. O problema não decorre de ausência de competência, mas da estrutura decisória desenhada para impedir que medidas substantivas sejam adotadas contra a oposição de qualquer membro permanente.

É importante distinguir, nesse ponto, crítica política ao uso do veto de sua situação jurídica. O veto permanece previsto na arquitetura da Carta e seu uso não se torna, por esse simples fato, juridicamente inválido. A controvérsia concentra-se em seus efeitos sobre representatividade, responsabilidade e capacidade de resposta. O Pacto para o Futuro não suprimiu a prerrogativa; registrou que sua discussão constitui elemento essencial da reforma e incluiu entre os objetivos o fortalecimento da relação entre Conselho de Segurança e Assembleia Geral (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024). A Resolução

76/262 insere-se nessa mesma lógica ao transformar cada veto em ocasião para debate na Assembleia. O sistema responde ao bloqueio não pela eliminação imediata da regra, mas pela criação de mecanismos complementares de escrutínio.

Outro exemplo relevante vem da Organização Mundial do Comércio (OMC). O sistema de solução de controvérsias da OMC foi durante décadas apresentado como uma das estruturas mais juridicizadas da governança econômica internacional. Contudo, desde 11 de dezembro de 2019, o Órgão de Apelação deixou de possuir o número de membros necessário para funcionar, em razão da impossibilidade de consenso sobre novas nomeações. Em 2026, o impasse ainda não havia sido solucionado. A própria Organização Mundial do Comércio reconhece que a situação permite recursos para um órgão incapaz de apreciar a apelação, o chamado recurso "ao vazio", afetando a conclusão de determinados litígios. Ao mesmo tempo, painéis continuam funcionando, controvérsias são solucionadas por acordo e alguns membros utilizam mecanismos interinos de arbitragem ou outras vias previstas no sistema (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2026).

O caso da OMC demonstra por que bloqueio institucional não deve ser descrito como simples inexistência de sistema. Uma função essencial — a revisão em segundo grau pelo Órgão de Apelação — permanece paralisada, o que afeta previsibilidade e capacidade de encerramento de determinados casos. Entretanto, a organização continua administrando acordos, realizando negociações, examinando políticas comerciais, produzindo informação e oferecendo mecanismos de solução de controvérsias. Em 2025, segundo dados divulgados pela própria OMC em preparação para a Décima Quarta Conferência Ministerial, treze novos casos foram apresentados ao sistema, o maior número desde o início do impasse do Órgão de Apelação. O dado não demonstra que o problema tenha sido resolvido; mostra que Estados continuam considerando útil utilizar partes relevantes da arquitetura existente enquanto negociam sua reforma (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2026).

Essa coexistência entre disfunção e persistência institucional aparece em diferentes áreas. Instituições multilaterais podem perder capacidade em uma dimensão e desenvolver alternativas em outra. A fragmentação daí resultante pode ser cooperativa, quando arranjos complementares preservam objetivos comuns, ou competitiva, quando fóruns paralelos oferecem normas incompatíveis ou deslocam autoridade da organização original. Zelli, Sommerer, Agné e Bes (2026), ao analisarem o multilateralismo contestado, relacionam crises de legitimidade à possibilidade de deslocamento de funções para dentro ou para fora das organizações, produzindo tanto despolitização interna quanto fragmentação

institucional. A existência de alternativas, portanto, pode estimular experimentação, mas também aumentar complexidade, sobreposição e risco de inconsistência normativa.

A multiplicação de fóruns também altera o poder de negociação. Estados capazes de participar simultaneamente de múltiplas instituições podem escolher arenas mais favoráveis, transportar propostas entre regimes e construir coalizões flexíveis. Outros possuem menor capacidade administrativa e ficam diante de uma carga negociadora cada vez maior. A fragmentação não é, por isso, neutra. Ela pode abrir espaços a novos participantes e contornar bloqueios, mas também pode reproduzir desigualdades de recursos e tornar mais difícil identificar qual foro possui autoridade sobre determinada questão.

A efetividade das normas internacionais enfrenta ainda um problema clássico: implementação doméstica. Tratados e decisões internacionais dependem frequentemente de legislação, orçamento, órgãos administrativos, cooperação judicial, produção de dados e políticas públicas nacionais. Quanto mais complexo o compromisso, menos plausível é imaginar que a ratificação, por si só, produza os resultados desejados. Os capítulos sobre clima, saúde, biodiversidade e cibercrime demonstraram essa característica de maneira concreta. Capacidade institucional interna torna-se parte da própria efetividade internacional.

Por essa razão, medir o Direito Internacional apenas pela presença ou ausência de sanção imediata produz diagnóstico incompleto. Organizações internacionais geram padrões de comportamento, procedimentos de monitoramento, informação comparável, avaliações periódicas, redes técnicas e oportunidades de responsabilização política. Esses instrumentos podem modificar políticas mesmo sem coerção centralizada. O problema surge quando a distância entre compromissos e implementação se torna sistemática, quando mecanismos de monitoramento não dispõem de dados confiáveis ou quando custos de descumprimento são distribuídos de modo tão desigual que determinadas obrigações perdem força prática.

A crise de efetividade é, assim, composta por diferentes camadas. Há bloqueios de decisão; dificuldades de implementação; ausência de recursos; contestação de autoridade; sobreposição de regimes; e assimetrias na capacidade de cumprir. Nenhuma delas, isoladamente, explica o estado do multilateralismo. Somadas, porém, mostram por que a discussão contemporânea se deslocou de uma pergunta simples — se instituições internacionais são necessárias — para uma pergunta institucionalmente mais exigente: quais desenhos permitem que elas decidam, representem, implementem e prestem contas em uma ordem internacional mais plural e conflitiva.

Há ainda uma dimensão financeira frequentemente menos visível. Organizações internacionais executam mandatos por meio de orçamentos, pessoal, missões, sistemas de informação e programas técnicos. A ampliação contínua de tarefas sem recursos compatíveis pode transformar ambição normativa em capacidade operacional insuficiente. Em 2025 e 2026, a documentação da Iniciativa ONU80 passou a tratar explicitamente de coerência, duplicação, ciclo de mandatos e uso de recursos, demonstrando que a discussão sobre efetividade não se limita à criação de novas competências. Ela alcança a capacidade de revisar tarefas antigas, identificar sobreposições e estabelecer prioridades. Esse debate é politicamente sensível porque mandatos são aprovados pelos Estados membros e frequentemente correspondem a compromissos substantivos importantes; racionalização administrativa não pode significar supressão automática de obrigações ou redução de direitos. A questão é construir mecanismos de revisão que preservem decisões normativas e, ao mesmo tempo, evitem dispersão institucional incapaz de produzir resultados (UNITED NATIONS, 2026b).

11.3 Reforma, fragmentação e adaptação: o multilateralismo como processo em reconstrução

A terceira dimensão da crise está na resposta. Sistemas institucionais podem reagir a pressões por meio de reforma formal, inovação procedimental, redistribuição de funções, criação de novos organismos, acordos entre grupos menores ou mecanismos informais de coordenação. Cada caminho possui vantagens e riscos. Reforma formal oferece maior clareza jurídica, mas pode exigir consensos difíceis. Inovação procedimental é mais rápida, porém limitada pelas competências existentes. Arranjos minilaterais podem facilitar decisões entre poucos participantes, mas suscitam dúvidas sobre inclusão e universalidade. Fragmentação pode gerar experimentação; pode também produzir concorrência normativa e desigualdade de acesso.

Esse movimento é frequentemente descrito como passagem de uma arquitetura hierarquicamente imaginada para uma governança mais policêntrica. No plano jurídico, porém, policentrismo não significa ausência de hierarquia normativa ou liberdade para escolher qualquer regra conveniente. Obrigações imperativas, compromissos convencionais e regras sobre responsabilidade continuam delimitando o espaço de experimentação institucional. A inovação precisa operar dentro dos limites das obrigações já assumidas, salvo quando os próprios mecanismos jurídicos permitem modificação, denúncia ou

substituição. A flexibilidade institucional, portanto, deve ser distinguida de relativização arbitrária do Direito.

O Pacto para o Futuro deve ser lido dentro desse contexto. Adotado pela Assembleia Geral em 2024, o documento reúne compromissos relacionados a paz e segurança, desenvolvimento sustentável, financiamento, ciência e tecnologia, juventude, gerações futuras e transformação da governança global. Na parte institucional, reafirma a centralidade da Carta das Nações Unidas, reconhece a necessidade de reformar o Conselho de Segurança e propõe fortalecer relações entre órgãos, ampliar representatividade de países em desenvolvimento e tornar o sistema mais conectado e responsivo (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024). Juridicamente, o Pacto não funciona como tratado que substitui a Carta nem altera automaticamente competências institucionais. Seu significado reside na definição política de uma agenda multilateral de reforma e na criação de compromissos cuja implementação depende de medidas posteriores adotadas pelos órgãos e Estados competentes.

A agenda de modernização ganhou nova dimensão com a Iniciativa ONU80, lançada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em março de 2025. Em 2026, a iniciativa passou a articular reformas relacionadas à eficiência do Secretariado, revisão do ciclo de mandatos e mudanças sistêmicas destinadas a reduzir duplicações e aumentar coerência, transparência e capacidade de entrega. A própria documentação oficial ressalta que decisões reservadas aos Estados membros permanecem submetidas aos procedimentos competentes e que parte das mudanças depende de aprovação intergovernamental (UNITED NATIONS, 2026b). Esse aspecto é relevante: reforma administrativa pode melhorar funcionamento interno, mas não pode, por decisão unilateral do Secretariado, modificar competências conferidas pela Carta ou alterar a distribuição política de poder estabelecida pelos Estados.

A diferença entre reforma administrativa e reforma constitucional da organização é fundamental. Reduzir duplicações, consolidar serviços, revisar mandatos ou aperfeiçoar mecanismos de avaliação pode elevar eficiência sem tocar diretamente nas regras de representação e votação. Alterar composição do Conselho de Segurança, veto ou competências de órgãos exige outro nível de decisão. A coexistência dessas agendas explica por que modernização institucional pode avançar em determinadas áreas enquanto impasses políticos permanecem em outras.

A reconstrução do multilateralismo também ocorre fora de instituições universais. Organizações regionais, coalizões temáticas, bancos de desenvolvimento, grupos de Estados e mecanismos especializados participam de uma arquitetura cada vez mais policêntrica. Em

certos casos, essa pluralização aproxima decisões de contextos regionais e cria capacidade adicional. Em outros, pode fragmentar regras e criar padrões concorrentes. A questão não é escolher abstratamente entre universalismo e regionalismo, mas compreender como diferentes níveis de governança podem se articular sem destruir previsibilidade jurídica.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 fornece uma chave normativa útil para observar esse debate a partir do ordenamento brasileiro. Seu artigo 4º estabelece, entre os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, entre outros. O parágrafo único acrescenta a busca de integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina (BRASIL, 1988). Esses princípios não determinam uma única arquitetura institucional internacional, mas mostram que soberania, cooperação, igualdade jurídica e integração não são categorias constitucionalmente excludentes.

O texto constitucional brasileiro também ajuda a evitar uma oposição simplificadora entre soberania e multilateralismo. Independência nacional e igualdade entre os Estados aparecem ao lado da solução pacífica dos conflitos e da cooperação entre os povos. A Constituição Federal de 1988 não autoriza concluir que a participação em instituições internacionais represente, por si mesma, renúncia incompatível à soberania. Em termos jurídicos, a questão está nas competências assumidas em cada instrumento, no procedimento constitucional de incorporação e nos limites materiais impostos pela ordem interna. Essa combinação é coerente com a concepção contemporânea de soberania como capacidade de participar da produção de compromissos internacionais e, uma vez assumidos validamente, de cumpri-los de boa-fé.

A reconstrução institucional do multilateralismo precisa enfrentar também o problema da confiança. Regras formalmente adequadas podem produzir resultados limitados se os participantes desconfiam de sua aplicação ou acreditam que custos e benefícios são distribuídos de maneira arbitrária. De outro lado, confiança não pode substituir regras. Instituições duráveis dependem de procedimentos que permitam verificar comportamento, contestar decisões, revisar práticas e adaptar compromissos diante de mudanças. A legitimidade, nesse sentido, não é estado permanente conquistado de uma vez; precisa ser continuamente produzida por procedimentos, resultados e capacidade de justificação.

Buchanan e Keohane (2006) defendem que a legitimidade das instituições de governança global depende, entre outros fatores, de aceitabilidade moral mínima, benefícios

comparativos e mecanismos de responsabilização que permitam revisão crítica. Essa perspectiva ajuda a superar a falsa escolha entre eficácia e legitimidade. Decisões rápidas que não sejam aceitas pelos participantes podem fracassar na implementação; processos extremamente inclusivos que nunca consigam decidir também perdem capacidade de responder a problemas coletivos. O desafio institucional está em equilibrar participação, autoridade, expertise, transparência e capacidade de ação.

As crises, por isso, podem ter efeitos ambivalentes. Sommerer et al. (2022) mostram que contestação não produz apenas retração; em certas circunstâncias, pode gerar adaptação e fortalecimento institucional. Zelli et al. (2026) demonstram, no estudo do multilateralismo contestado, que crises de legitimidade podem estimular deslocamentos de autoridade e novas formas de organização. O risco está em que a adaptação ocorra por fragmentação puramente competitiva, reduzindo a possibilidade de princípios comuns. A oportunidade está em utilizar a contestação para revisar instituições sem abandonar os ganhos acumulados pela cooperação jurídica.

O multilateralismo do século XXI tende, assim, a ser menos uniforme do que a imagem de uma única ordem organizada em torno de poucas instituições universais. Regimes universais continuarão relevantes, mas conviverão com acordos regionais, mecanismos especializados, coalizões flexíveis e redes técnicas. Essa pluralidade não precisa representar abandono do Direito Internacional. Pode representar mudança na forma pela qual a cooperação é organizada. O ponto decisivo será a capacidade de manter compatibilidade mínima entre regimes, respeito às obrigações fundamentais e mecanismos de resolução de conflitos normativos.

Essa transformação também altera a própria noção de efetividade. Uma instituição não será efetiva apenas porque aprova grande número de resoluções ou tratados. Será necessário observar se consegue produzir informação confiável, permitir participação, reduzir incerteza, prevenir conflitos, mobilizar recursos, induzir implementação e corrigir falhas. A quantidade de normas não substitui a qualidade das instituições responsáveis por concretizá-las.

A crise do multilateralismo, portanto, não encerra a história da cooperação internacional. Ela revela os limites de estruturas criadas para outra configuração de poder e obriga a comunidade internacional a decidir quais elementos devem ser preservados, quais precisam ser reformados e quais funções podem ser redistribuídas. A permanência de negociações sobre reforma do Conselho de Segurança, a criação de mecanismos de escrutínio do veto, os esforços para reconstruir o sistema de solução de controvérsias da

Organização Mundial do Comércio, o Pacto para o Futuro e a Iniciativa ONU80 mostram que a resposta predominante dos Estados não tem sido simplesmente abandonar instituições multilaterais. Tem sido disputar sua forma, seus procedimentos e sua distribuição de autoridade.

Esse diagnóstico prepara a questão final da obra. Se o Direito Internacional contemporâneo é simultaneamente mais necessário, mais especializado e mais contestado, sua transformação não pode ser medida apenas pela quantidade de novos tratados ou tribunais. Ela precisa ser avaliada pela capacidade do sistema de preservar juridicidade em meio à mudança, acomodar pluralidade sem perder coerência e construir formas de autoridade que combinem efetividade e legitimidade. O capítulo seguinte retoma essa questão em perspectiva mais ampla, examinando se as mudanças descritas ao longo do livro indicam crise, adaptação ou reconstrução da ordem jurídica internacional do século XXI.

CAPÍTULO 12

DIREITO INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI: ENTRE CRISE, ADAPTAÇÃO E RECONSTRUÇÃO

Ao longo desta obra, a transformação do Direito Internacional apareceu em campos que, à primeira vista, poderiam parecer independentes entre si: soberania e personalidade internacional, conflitos armados, justiça internacional, inteligência artificial, cibercrime, mudança do clima, deslocamentos humanos, biodiversidade marinha, pandemias e crise do multilateralismo. O elemento que conecta essas matérias não é a simples novidade dos temas. O traço comum está na dificuldade de governar juridicamente fenômenos que atravessam fronteiras, distribuem riscos de maneira desigual e envolvem atores cuja capacidade de produzir efeitos internacionais nem sempre corresponde às categorias clássicas construídas para uma sociedade essencialmente interestatal. A transformação, portanto, não se resume ao surgimento de novos tratados. Ela alcança a própria maneira de compreender autoridade, responsabilidade, cooperação, jurisdição e efetividade no plano internacional.

Esse diagnóstico exige cuidado porque a linguagem da transformação pode produzir duas simplificações opostas. A primeira consiste em anunciar o fim da soberania e do Estado como se empresas transnacionais, organizações internacionais, tribunais, redes digitais e problemas globais tivessem substituído a estrutura interestatal. Nada do que foi examinado neste livro autoriza essa conclusão. Estados continuam negociando tratados, reconhecendo jurisdições, financiando instituições, implementando obrigações, controlando fronteiras, legislando e exercendo competências territoriais. A segunda simplificação, porém, seria imaginar que a permanência do Estado significa imobilidade estrutural. Também não significa. O Estado continua central, mas opera em uma ordem na qual suas decisões se conectam a obrigações ambientais, humanitárias, sanitárias, tecnológicas e de direitos humanos que não podem ser compreendidas apenas como assuntos internos.

Crawford (2019) observa que o Direito Internacional contemporâneo continua organizado em torno dos Estados, mas inclui uma rede muito mais ampla de instituições, procedimentos e sujeitos. Cançado Trindade (2015), por outra perspectiva, descreveu a progressiva humanização da disciplina, marcada pelo deslocamento de uma concepção exclusivamente interestatal para uma ordem na qual a proteção da pessoa humana adquiriu centralidade normativa. Alter (2014), ao estudar a expansão das cortes internacionais,

demonstrou como a delegação de autoridade interpretativa e adjudicatória modificou as relações entre direito, política e instituições domésticas. Esses processos não eliminam a estrutura anterior; sobrepõem novas camadas a ela. É exatamente por isso que a imagem de reconstrução parece mais adequada do que a de substituição.

A palavra crise também precisa ser utilizada com precisão. Uma ordem jurídica pode enfrentar graves violações sem deixar de existir; pode possuir normas claras e mecanismos fracos de implementação; pode produzir novas obrigações enquanto instituições antigas permanecem bloqueadas; e pode sofrer contestação justamente porque sua autoridade se tornou mais relevante. O Capítulo 11 mostrou que crise de legitimidade, bloqueio decisório, descumprimento, insuficiência de recursos e fragmentação são problemas distintos. O último capítulo amplia essa conclusão: a crise do Direito Internacional não deve ser medida pela ausência de conflitos ou violações, mas pela capacidade do sistema de reconhecer seus próprios limites, preservar critérios jurídicos de avaliação e criar mecanismos de adaptação sem dissolver a diferença entre obrigação e conveniência política.

Os acontecimentos recentes ajudam a visualizar essa simultaneidade entre crise e produção normativa. A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, em 2024, o Pacto para o Futuro, acompanhado pelo Pacto Digital Global e pela Declaração sobre as Gerações Futuras, como tentativa política de atualizar a cooperação multilateral diante de riscos tecnológicos, ambientais e sociais (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024). Em 2025, a Corte Internacional de Justiça proferiu parecer consultivo sobre as obrigações dos Estados em relação à mudança do clima, articulando direito climático, proteção ambiental, direitos humanos e responsabilidade internacional (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025). Em janeiro de 2026, entrou em vigor o Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional, conhecido como Acordo BBNJ, criando uma nova estrutura vinculante para espaços oceânicos que nenhum Estado governa isoladamente (UNITED NATIONS, 2023). Ao mesmo tempo, outros instrumentos permanecem em diferentes etapas de consolidação. A Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial ainda não havia entrado em vigor em setembro de 2026, e a Convenção das Nações Unidas contra o Cibercrime ainda aguardava o número necessário de ratificações. O Acordo da Organização Mundial da Saúde sobre Pandemias, por sua vez, continuava dependente da conclusão do anexo sobre acesso a patógenos e repartição de benefícios antes de avançar para assinatura e ratificação (COUNCIL OF EUROPE TREATY OFFICE, 2026; UNITED NATIONS

TREATY COLLECTION, 2026; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2025; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2026).

Essa variedade temporal é parte da transformação. O Direito Internacional não muda por um único ato fundador. Alguns regimes avançam por tratados vinculantes; outros por decisões judiciais, recomendações, padrões técnicos, mecanismos de monitoramento, normas domésticas convergentes ou compromissos políticos. Há instrumentos em vigor, tratados assinados mas não ratificados, negociações incompletas e práticas cuja relevância jurídica depende de desenvolvimento posterior. Colocar tudo no mesmo plano produziria erro metodológico. A reconstrução contemporânea ocorre justamente por meio da interação entre fontes de natureza, força normativa e maturidade institucional distintas.

12.1 Da coexistência entre Estados à gestão jurídica da interdependência

A narrativa clássica do Direito Internacional costuma começar pela coexistência. Estados juridicamente independentes necessitavam de regras sobre território, diplomacia, tratados, navegação, guerra e solução de controvérsias. Essa dimensão permanece indispensável, mas já não descreve sozinha o tipo de problema que domina parte significativa da agenda internacional. Mudança do clima, pandemias, fluxos de dados, inteligência artificial, criminalidade digital e biodiversidade em áreas além da jurisdição nacional não são apenas relações entre governos. São processos materiais que conectam territórios, populações, empresas, infraestruturas e ecossistemas antes mesmo de qualquer decisão diplomática. O Direito passa a atuar não apenas para impedir interferências indevidas entre soberanias, mas para organizar deveres positivos de prevenção, informação, cooperação, diligência, proteção e reparação.

A mudança pode ser percebida na crescente importância da devida diligência. Em diferentes regimes, o Estado não responde apenas por atos que executa diretamente, mas também pode estar obrigado a estruturar regulação, fiscalização e prevenção adequadas diante de atividades sob sua jurisdição ou controle. O conteúdo concreto varia conforme o tratado, a norma costumeira e o risco em questão, razão pela qual devida diligência não deve ser tratada como fórmula abstrata idêntica para todos os campos. Ainda assim, seu crescimento mostra uma mudança importante: o Direito Internacional contemporâneo presta atenção não somente ao resultado final, mas à qualidade do comportamento estatal diante de riscos previsíveis. A exigência de prevenir danos ambientais significativos, proteger pessoas contra violações provenientes de atores privados ou organizar capacidades sanitárias são manifestações dessa lógica.

O parecer consultivo climático da Corte Internacional de Justiça de 2025 tornou essa característica especialmente visível. A Corte não transformou toda emissão de gases de efeito estufa em ato internacionalmente ilícito nem criou responsabilidade automática por danos climáticos. O que fez foi organizar obrigações provenientes de diferentes fontes e reconhecer que o comportamento estatal relevante pode envolver falhas de prevenção, regulação e cooperação, devendo eventual responsabilidade ser analisada segundo as regras aplicáveis, inclusive quanto à atribuição e ao nexo causal (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025). Essa abordagem é representativa de uma ordem jurídica que precisa operar sobre causalidades complexas e riscos cumulativos, sem abandonar os requisitos jurídicos de responsabilização.

O Acordo BBNJ oferece exemplo diferente, mas complementar. Sua entrada em vigor em 17 de janeiro de 2026 demonstra que a produção de regras multilaterais vinculantes permanece possível mesmo em contexto de forte contestação geopolítica. Recursos genéticos marinhos, áreas protegidas, avaliações de impacto ambiental, capacitação e transferência de tecnologia são matérias que desafiam a lógica territorial simples porque se referem a espaços além da jurisdição nacional e dependem de mecanismos institucionais compartilhados. O acordo não elimina a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar nem substitui organizações setoriais existentes; acrescenta outra camada à governança oceânica e exige coordenação entre regimes (UNITED NATIONS, 2023). A inovação jurídica aparece, portanto, como adição e articulação, não como reconstrução a partir do zero.

A saúde global revela o mesmo movimento. A experiência da pandemia de COVID-19 mostrou que fronteiras não eliminam interdependência epidemiológica e que capacidade nacional de resposta pode ser limitada por dependências produtivas, acesso desigual a insumos e ausência de mecanismos robustos de compartilhamento. As emendas de 2024 ao Regulamento Sanitário Internacional de 2005 e a adoção, em 2025, do Acordo da Organização Mundial da Saúde sobre Pandemias buscaram responder a essas fragilidades por caminhos juridicamente diferentes. Em setembro de 2026, as negociações do anexo relativo ao Sistema de Acesso a Patógenos e Repartição de Benefícios continuavam abertas, revelando que a construção de mecanismos de equidade continua politicamente difícil mesmo quando existe consenso geral sobre a necessidade de cooperação (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2026). A interdependência cria necessidade jurídica, mas não elimina disputa distributiva.

A governança digital torna essa tensão ainda mais evidente. A internet e os sistemas de inteligência artificial operam por infraestruturas, dados, modelos e serviços distribuídos entre jurisdições. Respostas puramente territoriais podem ser insuficientes, mas respostas globais enfrentam diferenças profundas entre modelos regulatórios, interesses econômicos e concepções de direitos. A Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito procura criar parâmetros juridicamente vinculantes para determinadas atividades relacionadas à inteligência artificial, mas ainda não havia atingido as condições para entrada em vigor em setembro de 2026 (COUNCIL OF EUROPE, 2024; COUNCIL OF EUROPE TREATY OFFICE, 2026). A Convenção das Nações Unidas contra o Cibercrime, adotada em 2024, possuía 95 signatários e três Partes em 27 de setembro de 2026, permanecendo fora de vigor porque seu artigo 65 exige quarenta instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão (UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, 2026). Esses dados revelam que reconhecer um problema comum é apenas o primeiro passo; transformar reconhecimento em obrigação efetiva exige tempo institucional e vontade política.

A passagem da coexistência à interdependência também modifica a relação entre normas internacionais e direito interno. Obrigações contemporâneas são frequentemente implementadas por autoridades regulatórias nacionais, tribunais domésticos, agências sanitárias, órgãos ambientais, autoridades de proteção de dados, policiais, ministérios públicos e instituições científicas. O Direito Internacional depende de redes administrativas internas para produzir efeitos cotidianos. Kingsbury, Krisch e Stewart (2005), ao analisarem a emergência do chamado direito administrativo global, chamaram atenção para procedimentos de transparência, participação, fundamentação e revisão em estruturas de governança que não se ajustam à imagem tradicional da diplomacia entre Estados. Ainda que a noção de direito administrativo global seja objeto de debate, ela ajuda a perceber que parte relevante da juridicidade internacional contemporânea se realiza por procedimentos técnicos e administrativos distribuídos.

Esse fenômeno exige cautela democrática. Quanto mais decisões com efeitos relevantes são tomadas em redes técnicas, comitês especializados, organismos internacionais ou arranjos híbridos público-privados, maior se torna a necessidade de perguntar quem participa, como decisões são justificadas, quais informações são públicas e quais mecanismos permitem contestação. Expertise é necessária para regular problemas complexos, mas não constitui fonte autônoma de legitimidade. Uma regra pode ser tecnicamente sofisticada e ainda assim distribuir riscos e custos de forma profundamente

desigual. A transformação do Direito Internacional não pode, portanto, ser medida apenas pela capacidade de criar normas; precisa ser examinada também pela qualidade dos procedimentos que produzem e implementam essas normas.

Brunnée e Toope (2010) propõem uma leitura interacional da legalidade internacional na qual a força das normas depende não apenas de sua origem formal, mas da existência de critérios de legalidade e de práticas contínuas de reciprocidade que sustentem a obrigação. Essa abordagem é particularmente útil para compreender regimes que dependem de implementação cooperativa e repetida. Regras que exigem comunicação de dados, monitoramento, notificação, revisão periódica e cooperação técnica não funcionam por um único momento de consentimento. Elas dependem de práticas institucionais que precisam ser reproduzidas ao longo do tempo. O Direito Internacional da interdependência é, nesse sentido, um direito cuja efetividade nasce tanto do texto quanto da capacidade de manter relações jurídicas estáveis.

A interdependência, porém, não deve ser romantizada. Ela também pode produzir dependência assimétrica. Estados com maior capacidade tecnológica, financeira ou militar conseguem influenciar padrões internacionais, absorver custos regulatórios e participar de múltiplos fóruns com mais facilidade. Países vulneráveis a eventos climáticos, crises sanitárias ou oscilações econômicas podem ter menor capacidade de participar de negociações altamente técnicas e, ao mesmo tempo, sofrer de maneira mais intensa os efeitos das decisões adotadas. As disputas sobre transferência de tecnologia no Acordo BBNJ, repartição de benefícios no futuro sistema PABS, financiamento climático e inclusão digital mostram que cooperação internacional é também disputa sobre distribuição de capacidades. O Direito Internacional só administra adequadamente a interdependência quando reconhece que igualdade jurídica formal entre Estados convive com desigualdades materiais profundas.

Isso altera o significado prático do princípio da cooperação. Cooperar não significa concordar integralmente nem transferir todas as competências para instituições internacionais. Significa reconhecer que determinados objetivos não podem ser alcançados por ação isolada e construir procedimentos para negociar divergências, compartilhar informação, distribuir responsabilidades e corrigir assimetrias. Em uma ordem internacional plural, a cooperação será frequentemente incompleta, gradual e setorial. A expectativa realista não deve ser a criação de um governo mundial, mas o desenvolvimento de mecanismos suficientemente densos para impedir que interdependência seja convertida em ausência de responsabilidade.

12.2 Unidade sem uniformidade: pluralismo, coerência e legitimidade

O crescimento de regimes especializados produz uma segunda transformação: a unidade do Direito Internacional já não pode ser confundida com uniformidade institucional. Direitos humanos, comércio, investimentos, meio ambiente, Direito do Mar, saúde, Direito Internacional Humanitário, Direito Penal Internacional e governança digital desenvolveram instituições, procedimentos e vocabulários próprios. Alguns campos possuem tribunais permanentes; outros dependem de conferências das partes, comitês de especialistas ou mecanismos de revisão. Alguns tratados admitem reservas amplas; outros restringem possibilidades de afastamento. Há normas universais, regionais e setoriais. Essa diversidade é consequência da expansão do sistema, mas cria riscos de conflito, sobreposição e inconsistência.

A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas examinou esse problema no estudo sobre fragmentação concluído em 2006. O relatório não tratou a especialização como prova automática de desintegração. Ao contrário, procurou demonstrar como técnicas clássicas do Direito dos Tratados — entre elas lex specialis, relações entre tratados sucessivos e interpretação sistêmica — poderiam ajudar a organizar conflitos e relações entre regimes (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2006). Duas décadas depois, a questão continua atual porque a produção normativa se tornou ainda mais diversificada. A dificuldade não é impedir que existam regimes especializados, mas assegurar que especialização não produza ilhas normativas incapazes de dialogar entre si.

O parecer climático da Corte Internacional de Justiça oferece exemplo de integração sistêmica. A Corte não tratou a mudança do clima como matéria confinada aos tratados climáticos. Sua análise articulou normas ambientais, Direito do Mar, direitos humanos e regras gerais de responsabilidade. Esse tipo de raciocínio mostra que especialização não precisa conduzir a isolamento. O desafio está em identificar relações juridicamente justificáveis entre regimes sem apagar diferenças de objeto, competência e procedimento. A coerência do sistema não exige que todas as instituições façam a mesma coisa; exige que sejam capazes de reconhecer limites recíprocos e evitar contradições desnecessárias.

Krisch (2010) propõe uma compreensão pluralista do espaço jurídico pós-nacional. Em vez de pressupor que todas as ordens devam ser organizadas por uma hierarquia constitucional única, o autor examina relações heterárquicas nas quais diferentes níveis normativos interagem sem autoridade final universal capaz de resolver todas as disputas. Essa descrição encontra correspondência em muitos problemas analisados nesta obra. Uma decisão de tribunal internacional pode precisar ser implementada por cortes nacionais; uma

regulação regional de tecnologia pode afetar empresas globais; normas ambientais podem interagir com regras comerciais; e padrões internacionais podem ser incorporados de modos distintos pelos ordenamentos internos. O resultado não é necessariamente caos, mas uma estrutura na qual normas de interface se tornam fundamentais.

Pluralismo, entretanto, não pode servir como justificativa para relativizar qualquer obrigação. A existência de múltiplos regimes não elimina normas imperativas de Direito Internacional geral, obrigações erga omnes, compromissos convencionais nem deveres decorrentes de decisões vinculantes. Também não autoriza o Estado a escolher livremente qual regime cumprirá. A pluralidade precisa operar dentro de parâmetros mínimos de juridicidade. Caso contrário, fragmentação deixa de ser descrição estrutural e converte-se em instrumento de evasão de responsabilidade.

Essa questão é particularmente sensível em matéria de direitos humanos. A expansão de regulação digital, sanitária, ambiental e de segurança cria situações em que decisões tecnicamente justificadas podem afetar privacidade, igualdade, liberdade, devido processo, saúde, moradia ou vida. A linguagem da eficiência não pode substituir exame de compatibilidade com direitos. Ao mesmo tempo, direitos não podem ser aplicados como slogans descontextualizados que ignorem conflitos normativos reais. O desafio jurídico está em construir procedimentos de ponderação, revisão e responsabilização que preservem conteúdo normativo sem reduzir problemas complexos a respostas automáticas.

A legitimidade torna-se, então, parte do problema jurídico-institucional. Buchanan e Keohane (2006) mostram que instituições globais não podem depender apenas do consentimento original dos Estados, especialmente quando exercem autoridade contínua e produzem efeitos sobre populações que não participam diretamente de sua criação. Benefícios comparativos, aceitabilidade moral mínima, transparência e mecanismos de responsabilização tornam-se elementos relevantes para avaliar autoridade institucional. Zürn (2018) acrescenta que a expansão da autoridade internacional tende a produzir mais contestação, justamente porque decisões internacionais passam a afetar escolhas políticas sensíveis. A contestação não é prova de irrelevância; pode ser consequência da importância adquirida pelas instituições.

A necessidade de legitimidade é também uma questão de distribuição. Regras internacionais podem ser formalmente gerais e produzir impactos materiais desiguais. Padrões ambientais rigorosos podem exigir capacidades administrativas que determinados países ainda não possuem; exigências de segurança digital podem elevar custos de infraestrutura; regimes de propriedade intelectual podem afetar acesso a tecnologias; e

novas obrigações de monitoramento podem demandar sistemas de dados inexistentes em Estados de menor renda. A solução não está em abandonar padrões protetivos, mas em combinar obrigações com financiamento, capacitação, transferência de tecnologia e diferenciação juridicamente justificável quando o regime aplicável a prevê. A igualdade jurídica não exige ignorar desigualdades de capacidade.

O Pacto para o Futuro de 2024 reconhece parte desse problema ao associar reforma da governança global a representatividade, financiamento do desenvolvimento, ciência, tecnologia, juventude e gerações futuras. Seu Pacto Digital Global procura estabelecer compromissos políticos sobre inclusão digital, governança de dados e inteligência artificial, enquanto a Declaração sobre as Gerações Futuras introduz perspectiva temporal que ultrapassa interesses imediatos dos governos presentes (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024). Esses documentos não possuem a mesma natureza jurídica de um tratado, mas participam do processo de formação de agendas, expectativas e estruturas institucionais. A análise jurídica precisa reconhecer sua relevância sem atribuir-lhes força vinculante que não possuem.

Essa diferenciação entre força normativa e influência política é indispensável para preservar clareza. O século XXI produz uma quantidade crescente de princípios, códigos, diretrizes, declarações, padrões técnicos e compromissos voluntários. Alguns podem influenciar interpretação de obrigações existentes ou preparar futuras normas vinculantes; outros permanecem instrumentos essencialmente políticos. Chamar todo documento de 'direito internacional' sem qualificação enfraquece a própria análise jurídica. A maturidade do sistema depende de conseguir operar com graus diferentes de normatividade sem dissolver a distinção entre obrigação, recomendação e expectativa.

A coerência também depende de interpretação. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados continua oferecendo ferramentas centrais para determinar sentido e relações entre normas convencionais, mas contextos complexos exigem que intérpretes compreendam o sistema em que cada regra se insere. A interpretação sistêmica não é licença para importar qualquer princípio desejável. Requer relação juridicamente pertinente entre normas aplicáveis. Essa disciplina metodológica é especialmente importante em tempos de expansão normativa, porque a busca por integração não pode se transformar em criação judicial ou administrativa ilimitada.

A mesma cautela vale para tribunais internacionais. Alter (2014) demonstra que cortes internacionais podem influenciar política ao definir violações, interpretar normas e especificar remédios, mas seu impacto varia conforme desenho institucional, acesso, apoio

doméstico e contexto político. A existência de tribunal não garante cumprimento automático, assim como ausência de força policial própria não torna sua atuação irrelevante. O Capítulo 4 mostrou que autoridade jurídica, execução coercitiva e cumprimento material são dimensões diferentes. No futuro do Direito Internacional, essa distinção continuará central porque a judicialização tende a coexistir com limites estruturais de cooperação e implementação.

Unidade sem uniformidade significa, portanto, preservar um vocabulário jurídico comum em uma arquitetura institucional diversa. Regras sobre fontes, interpretação, responsabilidade, jurisdição e hierarquia normativa funcionam como infraestrutura compartilhada. Regimes especializados acrescentam conteúdo e procedimentos adaptados a problemas específicos. A estabilidade depende da capacidade de manter comunicação entre essas camadas. Quando essa comunicação falha, aumentam conflitos e oportunidades de forum shopping. Quando funciona, a especialização pode aumentar a capacidade do Direito Internacional sem destruir sua coerência.

12.3 Reconstruir sem apagar os limites: implementação, participação e responsabilidade pelo futuro

A terceira dimensão da reconstrução está na implementação. O Direito Internacional do século XXI não sofrerá por falta de textos. O desafio mais difícil será transformar obrigações e compromissos em instituições capazes de produzir efeitos consistentes. Essa tarefa inclui legislação doméstica, orçamento, produção de dados, fiscalização, capacitação técnica, cooperação judicial, acesso a remédios, participação pública e avaliação de resultados. A distância entre norma internacional e prática cotidiana não é espaço vazio; é ocupada por decisões administrativas, políticas públicas e escolhas de prioridade. Quando essa infraestrutura falta, tratados ambiciosos podem produzir resultados modestos.

A Iniciativa ONU80, em desenvolvimento em 2026, ilustra a centralidade crescente da capacidade institucional. Seu foco em eficiência do Secretariado, ciclo de mandatos, coerência e gestão de resultados não substitui reformas políticas estruturais, como a do Conselho de Segurança, mas demonstra que legitimidade também depende da capacidade de entregar resultados e utilizar recursos de forma responsável. Em abril de 2026, a Assembleia Geral adotou resolução destinada a fortalecer a criação, implementação e revisão de mandatos, inserindo a reforma administrativa em processo conduzido pelos Estados membros (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2026; UNITED NATIONS,

2026b). A reforma institucional contemporânea, portanto, combina debates constitucionais de alta política com mudanças menos visíveis de gestão, informação e coordenação.

Essa dimensão operacional não deve ser desprezada. Instituições internacionais podem possuir mandatos amplos e recursos insuficientes; podem acumular tarefas sem mecanismos de priorização; ou podem duplicar funções exercidas por outros órgãos. A capacidade de revisar mandatos, compartilhar serviços e avaliar resultados pode fortalecer o sistema, desde que eficiência não se converta em justificativa para reduzir proteção ou excluir participação. Uma organização mais barata não é necessariamente mais efetiva; uma organização maior não é necessariamente mais legítima. Reforma exige critérios capazes de relacionar recursos, finalidade jurídica, resultados e direitos afetados.

Participação também precisa ser repensada. A diplomacia interestatal continuará central, mas muitos temas internacionais afetam diretamente grupos cujos conhecimentos e interesses não são adequadamente capturados por negociações exclusivamente governamentais. Povos indígenas, comunidades tradicionais, organizações da sociedade civil, especialistas científicos, trabalhadores, empresas, juventudes e populações vulneráveis podem possuir informações essenciais para avaliar riscos e impactos. Incluir esses atores não significa atribuir a todos personalidade ou poder decisório equivalente ao dos Estados. Significa reconhecer que procedimentos mais informados e transparentes podem produzir decisões melhores e mais legítimas.

O problema é particularmente evidente em ciência e tecnologia. Regulação de inteligência artificial, biossegurança, clima ou oceanos depende de conhecimento altamente especializado, mas especialistas também operam dentro de instituições e interesses sociais. Procedimentos que tornam pressupostos, dados e incertezas mais transparentes aumentam a possibilidade de escrutínio. O Direito Internacional precisa aprender a lidar com incerteza sem transformá-la em paralisia e sem apresentá-la falsamente como certeza científica. Precaução, avaliação de risco e revisão periódica são instrumentos úteis exatamente porque reconhecem que determinadas decisões precisam ser tomadas antes que toda dúvida seja eliminada.

A reconstrução exige ainda maior atenção ao tempo. Grande parte das instituições jurídicas foi estruturada para responder a violações identificáveis depois de ocorridas. Muitos riscos contemporâneos, porém, podem gerar danos irreversíveis ou extremamente difíceis de reparar. Mudança do clima, perda de biodiversidade, uso de tecnologias de alto risco e emergência de patógenos obrigam o Direito a valorizar prevenção. Isso não significa substituir responsabilidade por prognósticos especulativos. Significa criar deveres

procedimentais e materiais proporcionais à gravidade e à previsibilidade do risco, preservando padrões de prova adequados a cada etapa decisória.

A Declaração sobre as Gerações Futuras, anexada ao Pacto para o Futuro de 2024, simboliza essa preocupação temporal. Embora não crie, por si só, um regime convencional autônomo de direitos das gerações futuras, ela consolida politicamente a ideia de que decisões presentes devem considerar efeitos de longo prazo (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024). Essa perspectiva encontra paralelo em debates climáticos, biodiversidade, dívida, tecnologia e desenvolvimento sustentável. O futuro deixa de ser simples consequência inevitável das escolhas atuais e passa a integrar a linguagem de responsabilidade institucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 oferece uma referência coerente com essa orientação. Seu artigo 4º combina independência nacional, prevalência dos direitos humanos, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (BRASIL, 1988). A formulação é relevante porque impede uma leitura segundo a qual soberania e cooperação seriam princípios incompatíveis. No desenho constitucional brasileiro, independência não significa isolamento, e participação em regimes internacionais não elimina a necessidade de preservar competências constitucionais, direitos fundamentais e procedimentos democráticos internos.

Essa relação entre plano internacional e plano interno será decisiva para a efetividade futura. A implementação de tratados ambientais, sanitários ou digitais exige compatibilidade com repartições constitucionais de competência, controle judicial, processo legislativo e direitos fundamentais. Da mesma forma, compromissos internacionais podem influenciar políticas internas, orientar interpretação e criar deveres de cooperação. O ponto de contato entre os dois planos não deve ser tratado como simples recepção automática nem como barreira absoluta. É espaço de articulação jurídica, no qual obrigações internacionais precisam encontrar formas domésticas legítimas de execução.

A reconstrução do Direito Internacional também depende de preservar a possibilidade de responsabilização. Em uma ordem mais complexa, existe tentação de atribuir falhas a 'sistemas', algoritmos, mercados ou cadeias globais de forma tão difusa que ninguém pareça juridicamente responsável. O Direito precisa resistir a essa diluição. Complexidade causal pode dificultar prova, mas não elimina a necessidade de identificar decisões, competências e deveres. Em matéria de inteligência artificial, por exemplo, sistemas automatizados não se tornam sujeitos responsáveis simplesmente porque

participam de uma decisão. Em matéria climática, a multiplicidade de emissores não elimina obrigações estatais de prevenção e cooperação. Em pandemias, interdependência não apaga deveres de capacidade, notificação e resposta previstos nos instrumentos aplicáveis. A reconstrução será juridicamente relevante apenas se complexidade vier acompanhada de mecanismos de atribuição e controle.

Ao mesmo tempo, responsabilização não pode ser confundida com promessa de solução judicial para todos os problemas. Tribunais são essenciais para interpretar normas, reconhecer violações e determinar consequências jurídicas, mas não substituem negociação, administração, financiamento, ciência ou política pública. Uma ordem internacional madura precisa combinar funções. A judicialização pode corrigir abusos e esclarecer obrigações; instituições técnicas podem produzir informação; órgãos políticos podem negociar distribuição de custos; governos podem implementar medidas; e sociedade civil pode monitorar resultados. Transformar uma dessas funções em resposta universal cria expectativas impossíveis e enfraquece a compreensão do sistema.

A capacidade de aprender com falhas será outro indicador de maturidade. A pandemia de COVID-19 gerou reformas sanitárias; a crise climática impulsionou pareceres consultivos e novos mecanismos de financiamento; lacunas na governança dos oceanos conduziram ao Acordo BBNJ; desafios tecnológicos produziram instrumentos sobre inteligência artificial e cibercrime; bloqueios institucionais estimularam debates sobre veto, reforma e revisão de mandatos. Nenhum desses processos garante resultado adequado, mas todos mostram que o sistema internacional possui mecanismos de aprendizagem normativa. O problema é que aprendizagem costuma ocorrer depois de custos humanos, ambientais ou econômicos muito elevados. O desafio é reduzir a distância entre identificação do risco e resposta institucional.

Isso exige instituições capazes de revisão. Tratados que preveem conferências das partes, mecanismos de cumprimento, atualização de anexos, revisões periódicas e produção de relatórios reconhecem que normas precisam operar em contextos mutáveis. Flexibilidade, contudo, deve possuir limites. Procedimentos simplificados de atualização não podem permitir que órgãos técnicos modifiquem competências fundamentais sem base jurídica. A vantagem de mecanismos adaptativos está em permitir correções dentro de parâmetros previamente acordados, evitando que cada mudança científica ou tecnológica dependa de renegociação integral do regime.

A reconstrução também terá de enfrentar desigualdades de participação entre Estados. Negociações sobre inteligência artificial, biotecnologia, tributação, clima ou

comércio exigem equipes altamente especializadas e presença constante em múltiplos fóruns. Estados com menor capacidade administrativa podem ter dificuldade para acompanhar simultaneamente essas agendas. Capacitação internacional, cooperação regional e compartilhamento de expertise tornam-se, por isso, elementos de justiça procedimental, não apenas assistência técnica. Uma ordem formalmente aberta em que apenas alguns participantes conseguem compreender e influenciar todas as negociações corre o risco de reproduzir desigualdades sob linguagem de igualdade soberana.

A mesma preocupação vale para produção de conhecimento. Dados ambientais, epidemiológicos, econômicos e tecnológicos influenciam decisões internacionais, mas capacidade de produzir esses dados está distribuída de maneira desigual. Dependência de informações geradas por poucos centros pode afetar prioridades e interpretações. Fortalecer capacidade científica e estatística de diferentes regiões é parte da infraestrutura jurídica da cooperação, porque decisões baseadas em evidências só são legitimamente globais quando existe possibilidade razoável de participação na produção e contestação dessas evidências.

O futuro do Direito Internacional não será decidido por um único grande tratado nem por uma instituição capaz de resolver todas as tensões. Ele será construído por camadas: reformas da Organização das Nações Unidas, novos acordos setoriais, jurisprudência, cooperação regional, fortalecimento de instituições domésticas, procedimentos de participação e mecanismos de implementação. Essa arquitetura provavelmente continuará fragmentada e contestada. A questão é se conseguirá transformar pluralidade em coordenação suficiente para proteger bens comuns e direitos sem apagar diversidade política e jurídica.

Nesse cenário, a permanência de princípios básicos adquire valor ainda maior. Proibição do uso da força fora das hipóteses admitidas pelo Direito Internacional, proteção da pessoa humana, cumprimento de boa-fé das obrigações, solução pacífica de controvérsias, igualdade jurídica dos Estados e responsabilidade por violações continuam funcionando como referências estruturais. A inovação normativa não torna esses princípios obsoletos. Ao contrário, novos regimes precisam ser avaliados à luz de uma ordem jurídica que já possui limites fundamentais. Transformar não significa recomeçar sem memória institucional.

Também por isso, a história contada neste livro não termina com uma escolha entre crise ou progresso. Há crises reais: guerras que desafiam mecanismos coletivos de segurança, seletividade na aplicação de normas, desigualdades persistentes, bloqueios decisórios e dificuldades de implementação. Há, simultaneamente, processos concretos de

adaptação: novos tratados, pareceres, reformas institucionais, mecanismos de cooperação e expansão de regimes protetivos. E existe reconstrução quando essas respostas deixam de ser ajustes isolados e começam a alterar a forma pela qual problemas internacionais são definidos, distribuídos e juridicamente administrados.

O Direito Internacional do século XXI será menos convincente quando prometer eliminar conflito, poder ou desigualdade — objetivos que nenhuma ordem jurídica pode cumprir sozinha. Sua força estará em algo mais exigente e mais realista: estabelecer limites, organizar cooperação, tornar decisões justificáveis, criar procedimentos de responsabilização e oferecer linguagem jurídica para que Estados, instituições e pessoas possam contestar condutas que ultrapassam fronteiras. A transformação descrita ao longo destas páginas mostra que a disciplina permanece incompleta, disputada e dependente de vontade política, mas também demonstra que os grandes problemas contemporâneos não tornaram o Direito Internacional dispensável. Tornaram mais difícil aceitar um mundo no qual interdependência exista sem responsabilidade compartilhada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória percorrida neste livro permite sustentar uma conclusão que é, ao mesmo tempo, mais cautelosa e mais exigente do que as leituras que descrevem o Direito Internacional contemporâneo apenas como um sistema em crise ou, no extremo oposto, como uma ordem jurídica em contínuo progresso. O que se observa é um processo de densificação normativa e institucional que não elimina as estruturas clássicas da disciplina, mas modifica as condições nas quais elas operam. Estado, soberania, consentimento, tratado, costume, jurisdição e responsabilidade continuam sendo categorias indispensáveis; a diferença é que passaram a atuar em um ambiente marcado por interdependência profunda, especialização regulatória, multiplicação de atores, circulação transfronteiriça de riscos e crescente demanda por justificação pública das decisões internacionais. A transformação identificada ao longo da obra não corresponde, portanto, à substituição de um Direito Internacional antigo por outro inteiramente novo. Ela decorre da sobreposição de camadas normativas e institucionais que ampliam possibilidades de cooperação ao mesmo tempo em que tornam mais visíveis tensões de legitimidade, coerência e implementação (CRAWFORD, 2019; KRISCH, 2010).

Essa constatação é especialmente importante para a compreensão da soberania. A análise dos capítulos iniciais demonstrou que a soberania não desapareceu diante da globalização, da institucionalização ou da expansão dos direitos humanos. O Estado permanece o principal organizador da autoridade territorial e continua exercendo papel decisivo na formação, no cumprimento e na transformação das normas internacionais. O que se tornou menos sustentável é a compreensão da soberania como argumento suficiente para afastar, por si só, obrigações livremente assumidas, deveres decorrentes do costume internacional ou limites reconhecidos pela ordem jurídica internacional. A igualdade soberana continua estruturando a Carta das Nações Unidas, mas convive com assimetrias materiais profundas e com instituições cuja capacidade de decisão não se distribui de maneira uniforme entre os Estados. O desafio contemporâneo não consiste em escolher entre soberania e cooperação, e sim em definir condições juridicamente legítimas para que autonomia estatal e responsabilidades compartilhadas possam coexistir.

A ampliação dos sujeitos, titulares de direitos e centros de autoridade confirma a mesma tendência. Indivíduos, povos, organizações internacionais, tribunais, empresas transnacionais e organizações da sociedade civil ocupam posições muito diferentes e não podem ser equiparados aos Estados, mas sua presença altera o funcionamento da ordem internacional. A personalidade jurídica internacional deixou de ser uma categoria útil apenas

para classificar entidades e passou a revelar quem pode formular pretensões, quem pode ser responsabilizado, quem participa de processos decisórios e quem permanece excluído deles. A humanização do Direito Internacional, descrita por Cançado Trindade, não significou o desaparecimento da dimensão interestatal; significou a incorporação progressiva da pessoa e de interesses coletivos ao centro de regimes que antes eram compreendidos predominantemente como relações entre governos (CANÇADO TRINDADE, 2015). Essa mudança amplia a capacidade protetiva do sistema, mas também exige maior precisão sobre competência, legitimidade processual e distribuição de deveres.

A justiça internacional revelou uma tensão semelhante. A Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional demonstram que juridicidade e coerção não são sinônimos. Uma decisão pode ser juridicamente vinculante sem dispor de aparato centralizado de execução; um mandado de prisão pode produzir obrigação de cooperação sem garantir, por si só, que a pessoa procurada será entregue; uma medida provisória pode possuir força obrigatória sem antecipar o julgamento de mérito. A efetividade precisa, por isso, ser avaliada em dimensões distintas: cumprimento material, influência interpretativa, capacidade de estabilizar expectativas, produção de consequências diplomáticas e reputacionais e contribuição para processos de responsabilização. A fragilidade dos mecanismos executivos não autoriza concluir que as decisões internacionais sejam juridicamente irrelevantes, assim como a existência de tribunais não permite ignorar dependência de cooperação estatal, seletividade e desigualdades de acesso (ALTER, 2014).

Nos campos tecnológico e digital, a transformação aparece com particular nitidez porque a inovação avança mais rapidamente do que a produção normativa multilateral. Inteligência artificial, tratamento massivo de dados, infraestruturas digitais, ataques cibernéticos e circulação transfronteiriça de prova eletrônica desafiam categorias construídas em torno de território, controle e causalidade relativamente identificáveis. A resposta jurídica recente não formou um regime universal único; desenvolveu uma arquitetura composta por direitos humanos já existentes, princípios, recomendações, regulações regionais, tratados específicos e normas domésticas com efeitos transnacionais. A Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial exemplifica a tentativa de transformar princípios de direitos humanos, democracia e Estado de Direito em obrigações convencionais, embora seu alcance dependa da adesão e da implementação pelos participantes (COUNCIL OF EUROPE, 2024). A fragmentação desse campo não deve ser romantizada, mas também não equivale à ausência de Direito: ela exige coordenação,

interoperabilidade regulatória e mecanismos capazes de impedir que lacunas de jurisdição se convertam em espaços de irresponsabilidade.

A emergência climática tornou ainda mais evidente que problemas transfronteiriços não podem ser enfrentados apenas por regras de coexistência. O parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça de 23 de julho de 2025 reforçou a articulação entre regime climático, deveres de prevenção, proteção ambiental, direitos humanos e responsabilidade internacional, sem reduzir a análise a uma fórmula automática de reparação. A Corte destacou obrigações de conduta, devida diligência e cooperação, ao mesmo tempo em que preservou a necessidade de demonstrar os elementos jurídicos próprios da responsabilidade em situações concretas (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2025). Essa combinação entre obrigações gerais e exigências probatórias específicas mostra uma característica central do Direito Internacional contemporâneo: quanto maior a dimensão sistêmica do problema, mais necessário se torna evitar tanto a indeterminação absoluta quanto promessas jurídicas que não consigam ser operacionalizadas.

A mobilidade humana associada a desastres e efeitos adversos da mudança do clima expôs, por sua vez, os limites das categorias protetivas existentes. O sistema internacional de refúgio conserva critérios jurídicos próprios e não reconhece uma categoria universal autônoma de 'refugiado climático'. Isso não significa que fatores ambientais sejam juridicamente irrelevantes. Eles podem interagir com perseguição, conflito, violações de direitos humanos, colapso institucional e riscos graves à vida, além de justificar mecanismos de proteção complementar, acolhida humanitária e respostas regionais. O desafio identificado no livro não é simplesmente criar uma nova etiqueta, mas construir vias de proteção que respondam à complexidade causal dos deslocamentos sem diluir garantias já consolidadas. Essa conclusão vale para outros domínios: novas categorias jurídicas são úteis quando aumentam proteção e previsibilidade; tornam-se problemáticas quando ocultam diferenças relevantes ou produzem expectativas que o sistema não consegue concretizar.

A governança dos oceanos oferece talvez o exemplo mais claro de que inovação normativa permanece possível em um sistema internacional politicamente fragmentado. A entrada em vigor, em 17 de janeiro de 2026, do Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional demonstrou que Estados ainda conseguem negociar regras multilaterais vinculantes para espaços e recursos que não podem ser administrados adequadamente por decisões unilaterais. O Acordo BBNJ não substitui a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; acrescenta mecanismos relativos a recursos genéticos marinhos, instrumentos de

manejo baseados em áreas, avaliações de impacto ambiental, capacitação e transferência de tecnologia. A transformação ocorre por desenvolvimento institucional e integração entre regimes, e não por ruptura completa com a arquitetura existente (UNITED NATIONS, 2023).

A experiência pandêmica conduziu a conclusão semelhante. A COVID-19 revelou que vigilância epidemiológica, capacidade laboratorial, pesquisa, produção de vacinas, acesso a insumos e compartilhamento de informações são componentes de uma mesma estrutura de segurança sanitária. As reformas do Regulamento Sanitário Internacional e a adoção do Acordo da Organização Mundial da Saúde sobre Pandemias mostram tentativa de corrigir falhas que se tornaram especialmente visíveis a partir de 2020. Em setembro de 2026, contudo, a negociação do anexo sobre acesso a patógenos e repartição de benefícios ainda evidenciava que equidade não é questão periférica do regime: ela está no centro das condições políticas de cooperação. A construção de deveres internacionais mais densos dependerá não apenas de textos normativos, mas de financiamento, capacidade produtiva, transferência de tecnologia e confiança entre Estados (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2025; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2026).

Essas áreas distintas convergem em um problema comum de implementação. O Direito Internacional contemporâneo produz normas em quantidade e diversidade crescentes, mas a existência formal de uma obrigação não assegura resultados equivalentes em contextos institucionais desiguais. Estados possuem capacidades administrativas, tecnológicas, financeiras e científicas muito diferentes. Organizações internacionais dependem de mandatos, recursos e cooperação. Tribunais não dispõem de instrumentos idênticos de execução. Empresas privadas controlam infraestruturas e conhecimentos que podem ser essenciais à implementação de políticas públicas. A pergunta relevante, portanto, não é somente se existe uma norma, mas quem possui condições concretas para cumpri-la, fiscalizá-la, contestá-la e exigir reparação quando houver violação. Legitimidade e efetividade tornam-se inseparáveis quando os custos de implementação são distribuídos de maneira profundamente assimétrica (BUCHANAN; KEOHANE, 2006; BRUNNÉE; TOOPE, 2010).

A crise do multilateralismo precisa ser compreendida dentro desse quadro. Bloqueios no Conselho de Segurança, dificuldades de reforma institucional e impasses em mecanismos de solução de controvérsias demonstram que instituições criadas em momentos históricos específicos podem perder representatividade ou capacidade operacional. Isso, porém, não autoriza concluir que o multilateralismo tenha se tornado dispensável. A própria

proliferação de acordos setoriais, coalizões, regimes regionais, decisões judiciais e mecanismos técnicos confirma que a interdependência continua produzindo demanda por coordenação. O Pacto para o Futuro reafirmou politicamente essa necessidade ao articular reforma da governança global, cooperação digital, desenvolvimento sustentável e responsabilidades perante gerações futuras (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2024). O desafio é evitar que adaptação institucional se converta apenas em aumento de complexidade sem correspondente ganho de participação, transparência e capacidade de resposta.

Nesse ponto, a coerência da ordem internacional não depende de uniformidade absoluta. Regimes especializados continuarão existindo porque problemas diferentes exigem conhecimento, procedimentos e instituições próprias. A fragmentação torna-se juridicamente preocupante quando impede diálogo entre normas, produz contradições insolúveis ou permite que atores escolham estrategicamente o regime mais permissivo para escapar de responsabilidades. Técnicas de interpretação sistêmica, princípios gerais, normas imperativas, direitos humanos e mecanismos de coordenação institucional funcionam como instrumentos de conexão entre esses espaços. O objetivo não deve ser transformar toda a ordem internacional em uma hierarquia centralizada que ela nunca possuiu, mas reduzir incompatibilidades e assegurar que especialização não seja sinônimo de isolamento normativo (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2006; KRISCH, 2010).

Para o Brasil, as transformações examinadas têm implicações que ultrapassam a política externa. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 organiza a inserção internacional do Estado a partir de princípios como prevalência dos direitos humanos, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e cooperação entre os povos, ao mesmo tempo em que estabelece competências formais para celebração e incorporação de compromissos internacionais. Essa abertura não dispensa procedimentos internos nem resolve automaticamente tensões entre ordens jurídicas. O desafio brasileiro está em converter participação internacional em capacidade doméstica de implementação, articulando União, Estados, Municípios, Poder Judiciário, órgãos reguladores, instituições científicas, setor produtivo e sociedade civil. Mudança climática, cibersegurança, saúde, migração e proteção da biodiversidade demonstram que compromissos internacionais produzem efeitos concretos apenas quando encontram instituições nacionais capazes de lhes dar continuidade.

O futuro da disciplina dependerá, por isso, menos da criação de uma autoridade global única do que da qualidade das conexões entre diferentes níveis de decisão.

Cooperação internacional, legislação doméstica, jurisdição, ciência, participação social e capacidade administrativa formam uma cadeia na qual fragilidades acumuladas podem reduzir drasticamente a efetividade de uma obrigação formalmente robusta. Ao mesmo tempo, essa estrutura distribuída permite inovação: Estados e organizações podem experimentar mecanismos regionais, tribunais podem desenvolver interpretações que dialoguem entre regimes, redes científicas podem oferecer bases comuns para decisões e normas domésticas podem influenciar padrões transnacionais. O caráter descentralizado do Direito Internacional é fonte de vulnerabilidade, mas também de adaptabilidade.

A obra chega ao fim sem identificar um momento em que política e poder deixem de influenciar o Direito Internacional. Essa expectativa seria incompatível com a natureza de qualquer ordem jurídica e especialmente inadequada em uma sociedade internacional sem governo central. O que pode ser exigido do Direito é outra coisa: estabelecer limites verificáveis, organizar procedimentos, tornar razões públicas, distribuir competências, proteger posições jurídicas e criar condições para responsabilização. Quando consegue realizar essas funções, ele não elimina conflitos, mas modifica o modo como são formulados e contestados. Quando falha, as lacunas não demonstram que normas são inúteis; indicam onde desenho institucional, implementação e distribuição de poder precisam ser examinados criticamente.

A transformação do Direito Internacional no século XXI deve ser compreendida, portanto, como processo aberto. Novos tratados continuarão coexistindo com instrumentos antigos; tribunais seguirão dependentes de cooperação; tecnologias criarão problemas antes que consensos regulatórios estejam formados; emergências ambientais e sanitárias pressionarão capacidades nacionais e mecanismos multilaterais; e demandas por maior representatividade continuarão confrontando estruturas construídas em outro contexto histórico. A permanência da disciplina estará ligada à sua capacidade de responder a essas tensões sem abandonar previsibilidade, igualdade jurídica, proteção da pessoa humana e cumprimento de boa-fé das obrigações. Em um mundo no qual riscos, cadeias produtivas, dados, emissões, patógenos e efeitos de decisões atravessam fronteiras, a alternativa à cooperação jurídica internacional não é autonomia perfeita. É uma interdependência menos regulada, menos transparente e, frequentemente, mais desigual. É precisamente por isso que a transformação estudada ao longo deste livro importa: ela define as condições sob as quais responsabilidade pode acompanhar poder em uma ordem internacional que já não consegue tratar problemas compartilhados como se fossem exclusivamente internos.

REFERÊNCIAS DA PARTE V

ALTER, Karen J. The New Terrain of International Law: Courts, Politics, Rights. Princeton: Princeton University Press, 2014. DOI: 10.23943/princeton/9780691154749.001.0001.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, DF, 5 nov. 1945.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. DOI: 10.1017/CBO9780511781261.

BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert O. The legitimacy of global governance institutions. Ethics & International Affairs, v. 20, n. 4, p. 405-437, 2006. DOI: 10.1111/j.1747-7093.2006.00043.x.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A humanização do direito internacional. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

COUNCIL OF EUROPE. Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. CETS No. 225. Vilnius, 5 Sept. 2024.

COUNCIL OF EUROPE TREATY OFFICE. Chart of signatures and ratifications of Treaty 225: Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Status as of 12 Sept. 2026. Strasbourg: Council of Europe, 2026.

CRAWFORD, James. Brownlie's Principles of Public International Law. 9. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Obligations of States in respect of Climate Change. Advisory Opinion of 23 July 2025. General List No. 187. The Hague: ICJ, 2025.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Conclusions of the Study Group. A/CN.4/L.702. Geneva: United Nations, 2006.

KEOHANE, Robert O. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. The emergence of global administrative law. Law and Contemporary Problems, v. 68, n. 3-4, p. 15-61, 2005.

KRISCH, Nico. Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law. Oxford: Oxford University Press, 2010. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199228317.001.0001.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. International Organization, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992. DOI: 10.1017/S0020818300027831.

SOMMERER, Thomas; AGNÉ, Hans; ZELLI, Fariborz; BES, Bart. Global Legitimacy Crises: Decline and Revival in Multilateral Governance. Oxford: Oxford University Press, 2022. DOI: 10.1093/oso/9780192856326.001.0001.

UNITED NATIONS. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. San Francisco, 26 June 1945.

UNITED NATIONS. Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. New York: United Nations, 2023. Entry into force: 17 Jan. 2026.

UNITED NATIONS. Membership of Principal UN Organs. New York: United Nations, 2026a.

UNITED NATIONS. UN80 Initiative: Progress Report. New York: United Nations, 26 May 2026b.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution 76/262: Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council. A/RES/76/262. New York: United Nations, 26 Apr. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution 79/1: The Pact for the Future. A/RES/79/1. New York: United Nations, 22 Sept. 2024.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution 80/251: Mandate creation, implementation and review for an efficient and effective United Nations. A/RES/80/251. New York: United Nations, 31 Mar. 2026.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. United Nations Convention against Cybercrime: status as at 27 September 2026. Chapter XVIII, No. 16. New York: United Nations, 2026.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Pandemic Agreement. Geneva: World Health Organization, 20 May 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Member States advance negotiations on pathogen access and benefit-sharing ahead of UN General Assembly meeting on pandemics. Geneva: World Health Organization, 18 Sept. 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION. WTO reform/dispute settlement reform: Post-MC14 briefing note. 14th WTO Ministerial Conference. Geneva: World Trade Organization, 2026.

ZELLI, Fariborz; SOMMERER, Thomas; AGNÉ, Hans; BES, Bart. Unpacking Contested Multilateralism: Legitimacy Crises, Post-Politics, and Fragmentation in the Global Climate Regime. Global Studies Quarterly, v. 6, n. 3, ksag119, 2026. DOI: 10.1093/isagsq/ksag119.

ZÜRN, Michael. A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation. Oxford: Oxford University Press, 2018. DOI: 10.1093/oso/9780198819974.001.0001.

SOBRE A AUTORA

Karla Lôbo Fagundes é graduada em Direito pela Universidade Católica de Goiás, especialista em Direito Constitucional e Direito Administrativo pela mesma instituição e em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Possui MBA Executivo em Liderança e Gestão Empresarial pelo Instituto de Pós-Graduação e Graduação (IPOG) e é mestranda em Estudos Jurídicos, com ênfase em Direito Internacional, pela Must University, na Flórida, Estados Unidos.

Atua no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), na área de assessoramento judicial. É advogada licenciada, inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Goiás (OAB/GO) sob o nº 23.903. Sua trajetória acadêmica e profissional articula experiência jurídica e estudos voltados ao Direito Internacional, aos direitos fundamentais, à governança, à tecnologia e às transformações contemporâneas do campo jurídico.

ORCID: 0009-0009-4206-8111

KARLA LÔBO FAGUNDES

Soberania, tratados, costume e jurisdição continuam no centro do Direito Internacional, mas passaram a operar em um mundo de interdependência profunda, novos atores e riscos que atravessam fronteiras. Este livro examina essa transformação sem decretar o fim das categorias clássicas e sem celebrar um progresso linear.

A obra articula teoria, fontes normativas e jurisprudência internacional, com atenção constante à posição brasileira, para mostrar como as normas internacionais são produzidas, aplicadas e contestadas no século XXI. Uma leitura para estudantes, pesquisadores e profissionais do Direito.

EM CINCO PARTES

I Fundamentos da ordem internacional em transformação

II Conflitos armados, justiça e responsabilização internacional

III Tecnologia, poder e novas fronteiras da regulação internacional

IV Clima, mobilidade humana e governança dos riscos globais

V O futuro do Direito Internacional: crise, reforma e reconstrução

SOBRE A AUTORA

Karla Lôbo Fagundes é graduada em Direito pela Universidade Católica de Goiás, especialista em Direito Constitucional e Direito Administrativo e mestranda em Estudos Jurídicos, com ênfase em Direito Internacional, pela Must University (Flórida, EUA). Atua no assessoramento judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

ISBN: 978-6-58312-137-0

9 786583 121370

EDITORA MANUAL