



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUIÇÃO, SOCIEDADE E PENSAMENTO
JURÍDICO

GABRIEL BRAGA GUIMARÃES

A SOLIDARIEDADE E A TUTELA DAS PESSOAS MIGRANTES À LUZ DO
DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

FORTALEZA

2023

GABRIEL BRAGA GUIMARÃES

A SOLIDARIEDADE E A TUTELA DAS PESSOAS MIGRANTES À LUZ DO DIREITO
DA UNIÃO EUROPEIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Julia Motte-Baumvol.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- G978s Guimaráes, Gabriel Braga.
A solidariedade e a tutela das pessoas migrantes à luz do Direito da União Europeia / Gabriel Braga Guimaráes. – 2023.
134 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.
Coorientação: Profa. Dra. Julia Motte-Baumvol.
1. Solidariedade. 2. Migração. 3. Direito da União Europeia. 4. Direito Internacional. 5. Proteção aos direitos humanos. I. Título.

CDD 340

GABRIEL BRAGA GUIMARÃES

A SOLIDARIEDADE E A TUTELA DAS PESSOAS MIGRANTES À LUZ DO DIREITO
DA UNIÃO EUROPEIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em: 09/02/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará

Prof^ª. Dr^ª. Julia Motte-Baumvol (Coorientadora)
Université Paris Cité

Prof. Dr. Leonardo Pasquali
Università di Pisa

Prof^ª. Dr^ª. Ana Carolina Barbosa Pereira Matos
Centro Universitário Christus

A Deus.

Aos meus pais, Alice e Antonio (*in
memoriam*).

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir realizar esse sonho de, não apenas de fazer um mestrado, mas, principalmente, conseguir me dedicar exclusivamente e, sobretudo, de forma remunerada à área do Direito pela qual sou apaixonado: o Direito Internacional.

Às Profas. Dras. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne e Julia Motte-Baumvol, pela excelente orientação deste trabalho, bem como pelo acolhimento, boa-vontade e, sobretudo, tempo na orientação dos trabalhos predecessores e, espero eu, sucessores a este.

Ao Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias, professor participante da banca de qualificação da dissertação, pelo tempo e pelas valiosas colaborações e sugestões, não apenas no presente trabalho, mas, outrossim, no decorrer de todos os trabalhos conjuntos no PPGD-UFC.

Aos Profs. Drs. Leonardo Pasquali e Ana Carolina Barbosa Pereira Matos, professores participantes da banca de defesa da dissertação, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões e, sobretudo, pela inspiração e conhecimento, compartilhados por meio de suas obras, à minha formação como pesquisador e à construção deste trabalho.

À Universidade Federal do Ceará (UFC) e ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD-UFC), pelas oportunidades de crescimento acadêmico, profissional e pessoal e pelo suporte no decorrer de todo o percurso.

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) - Brasil, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio.

À minha família (minha mãe, Alice, meu pai, Antonio, e meu irmão, Ariel), ao meu namorado, Samuel, aos meus amigos e colegas da turma de mestrado, sobretudo à colega de estudos e “sufocos”, Stephanie, pelo suporte emocional no decorrer dessa jornada.

“Encheram a terra de fronteiras, carregaram o céu de bandeiras, mas só há duas nações - a dos vivos e dos mortos”.

Mia Couto

RESUMO

A gestão dos fluxos migratórios se tornou um ponto bastante delicado entre os Estados-membros da União Europeia, considerando o aumento significativo do fluxo de migrantes e refugiados na Europa nos últimos anos. As deficiências de coesão e modernização da política migratória comum da União levam à ocorrência de várias dissidências que, dentre os principais efeitos, têm como resultado a debilitação da tutela dos direitos das pessoas migrantes e refugiadas. Nesse cenário, a solidariedade emerge como elemento imprescindível à resolução das demandas jurídicas existentes, especialmente no contexto do Direito da União Europeia, no qual esse conceito se consagra como fundamento do ordenamento jurídico vigente. Não obstante, após observadas as mais recentes interpretações e tentativas de implementação da solidariedade, percebe-se que o seu conteúdo resta impreciso em certos aspectos, padecendo, muitas vezes, de implementação deficitária frente aos desafios contemporâneos impostos pelos fluxos migratórios. À vista disso, o presente trabalho tem como principal objetivo a análise do conteúdo jurídico da solidariedade à luz do Direito da União Europeia, particularmente no que tange à sua contribuição à tutela dos direitos das pessoas migrantes. No tocante ao método de investigação adotado, a pesquisa apresentada no presente trabalho é predominantemente de cunho teórico, sendo desenvolvida por meio de uma análise documental e bibliográfica. Ao final, depreendeu-se que ainda é incerto o futuro da União Europeia quanto às políticas migratórias comuns. Embora esteja clara a desarmonia entre os instrumentos normativos existentes quanto ao tópico da migração, bem como seja urgente a necessidade de melhoramento da gestão migratória na União Europeia, as leituras unilaterais da solidariedade aparentam preponderar na condução das políticas públicas de cada Estado-membro, evidenciando-se rugas no projeto de integração europeia. As questões sociais, políticas e econômicas, particulares de cada Estado ou grupo de Estados, apresentam-se, nesse sentido, como grandes obstáculos ainda a serem superados, nomeadamente no que diz respeito à implementação da solidariedade e dos demais preceitos e normas de proteção aos direitos humanos como vetores hermenêuticos protetivos das pessoas migrantes e refugiadas.

Palavras-chave: solidariedade; migração; Direito da União Europeia; Direito Internacional; proteção aos direitos humanos.

ABSTRACT

The administration of migratory flows has become a very delicate point among the Member States of the European Union, considering the significant increase in the flow of migrants and refugees in recent years. Deficiencies of cohesion and modernization of the European Union's common migration and asylum policy led to the manifestation of several dissidents, resulting, among the main effects, in the weakening of the protection of the rights of migrants. In this scenario, solidarity emerges as an essential element for the current legal demands' resolution, especially under European Union law, which enshrines solidarity as the foundation of the legal order. However, after observing the most recent interpretations and attempts to implement the concept of solidarity, it is clear that its content remains imprecise in certain aspects, often suffering from poor implementation in the face of the contemporary challenges imposed by migratory flows. Hereupon, the present work aims to analyze the legal content of solidarity under European Union law, particularly concerning its contribution to the protection of the rights of migrants. Concerning the adopted investigation method, the research presented in this work is predominantly theoretical, developed through a documental and bibliographical analysis. In the end, it concludes that the future of the European Union regarding common migration and asylum policies is still uncertain. Although the disharmony between the existing normative instruments on the topic of migration is perceptible, as well as the urgent need to improve migration management in the European Union, the unilateral perspectives of solidarity appear to predominate in the conduct of public policies of each Member State, evidencing raids on the European integration project. The social, political, and economic issues, particular to each State or group of States, present themselves, in this sense, as primary obstacles yet to be overcome, namely concerning the implementation of solidarity and other precepts and norms for the protection of human rights as protective hermeneutic vectors of migrant people and refugees.

Keywords: solidarity; migration; European Union law; international law; protection of human rights.

RÉSUMÉ

La gestion des flux migratoires est devenue un point très délicat entre les États membres de l'Union européenne, compte tenu de l'augmentation significative des flux de migrants et de réfugiés en Europe ces dernières années. Les déficits de cohésion et de modernisation de la politique migratoire commune de l'Union européenne conduisent à l'apparition de plusieurs dissidences qui, parmi les principaux effets, se traduisent par l'affaiblissement de la protection des droits des migrants et réfugiés. Dans ce scénario, la solidarité apparaît comme un élément essentiel pour la résolution des demandes juridiques existantes, en particulier dans le contexte du droit de l'Union européenne, dans lequel la solidarité est inscrite comme le fondement de l'ordre juridique actuel. Cependant, après avoir observé les interprétations et les tentatives les plus récentes de mise en œuvre de la solidarité, force est de constater que son contenu reste imprécis sur certains aspects, souffrant souvent d'une mauvaise mise en œuvre face aux défis contemporains imposés par les flux migratoires. Dans cette perspective, le présent travail a pour objectif principal l'analyse du contenu juridique de la solidarité à la lumière du droit de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne sa contribution à la protection des droits des migrants. En ce qui concerne la méthode d'investigation adoptée, la recherche présentée dans le présent travail est principalement de nature théorique, développée à travers une analyse documentaire et bibliographique. Finalement, il a été conclu que l'avenir de l'Union européenne en matière de politiques migratoires communes est encore incertain. Si la discordance entre les instruments normatifs existant sur le thème de la migration est manifeste, ainsi que l'urgence d'améliorer la gestion des migrations dans l'Union européenne, les perspectives unilatérales de la solidarité semblent prédominer dans la conduite des politiques publiques de chaque État membre, mettant en évidence des raids dans le projet d'intégration européenne. Les enjeux sociaux, politiques et économiques, propres à chaque État ou groupe d'États, se présentent, en ce sens, comme des obstacles majeurs encore à surmonter, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la solidarité et d'autres préceptes et normes de protection des droits humains comme vecteurs herméneutiques protecteurs des personnes migrantes et réfugiées.

Mots clés: solidarité; migration; droit de l'Union européenne; droit international; protection des droits de l'homme.

RIASSUNTO

La gestione dei flussi migratori è diventata un punto molto delicato tra gli Stati membri dell'Unione europea, considerato il notevole aumento del flusso di migranti e rifugiati in Europa negli ultimi anni. Le carenze di coesione e di modernizzazione della politica migratoria comune dell'Unione europea portano al manifestarsi di numerose dissidenze che, tra i principali effetti, si traducono nell'indebolimento della tutela dei diritti dei migranti. In questo scenario, la solidarietà emerge come elemento essenziale per la risoluzione delle istanze legali esistenti, soprattutto nel contesto del diritto dell'Unione Europea, in cui la solidarietà è sancita come fondamento dell'attuale ordinamento giuridico. Tuttavia, dopo aver osservato le più recenti interpretazioni e tentativi di attuazione della solidarietà, è evidente che il suo contenuto rimane impreciso per alcuni aspetti, spesso penalizzato da una scarsa attuazione di fronte alle sfide contemporanee imposte dai flussi migratori. In considerazione di ciò, il presente lavoro ha come obiettivo principale l'analisi del contenuto giuridico della solidarietà alla luce del diritto dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda il suo contributo alla tutela dei diritti dei migranti. Per quanto riguarda il metodo d'indagine adottato, la ricerca presentata nel presente lavoro è prevalentemente di carattere teorico, sviluppandosi attraverso un'analisi documentale e bibliografica. Alla fine, si è concluso che il futuro dell'Unione europea per quanto riguarda le politiche migratorie comuni è ancora incerto. Sebbene sia evidente la disarmonia tra gli strumenti normativi esistenti in materia di migrazione, nonché l'urgente necessità di migliorare la gestione delle migrazioni nell'Unione Europea, le prospettive unilaterali di solidarietà sembrano predominare nella conduzione delle politiche pubbliche di ciascuno Stato membro, evidenziando incursioni nel progetto d'integrazione europea. Le questioni sociali, politiche ed economiche, proprie di ogni Stato o gruppo di Stati, si presentano, in questo senso, come grandi ostacoli ancora da superare, in particolare per quanto riguarda l'attuazione della solidarietà e di altri precetti e altre norme per la tutela della i diritti umani come vettori ermeneutici protettivi delle persone migranti e rifugiati.

Parole chiavi: solidarietà; migrazione; diritto dell'Unione europea; diritto internazionale; tutela dei diritti umani.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CJEU	<i>Court of Justice of the European Union</i>
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ICJ	<i>International Court of Justice</i>
ILO	<i>International Labour Organization</i>
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
ILC	<i>International Law Commission</i>
OHCHR	<i>Office of the High Commissioner for Human Rights</i>
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UNGA	<i>United Nations General Assembly</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
PARTE I - A SOLIDARIEDADE NOS DIREITOS INTERNACIONAL E DA UNIÃO EUROPEIA.....	25
2 OS DESAFIOS QUANTO À NATUREZA JURÍDICA DA SOLIDARIEDADE	26
2.1 A construção do conteúdo jurídico da solidariedade.....	27
2.2 O status jurídico da solidariedade: valor, princípio ou regra?.....	39
3 A SOLIDARIEDADE COMO FUNDAMENTO DAS RELAÇÕES INTERESTATAIS CONTEMPORÂNEAS.....	57
3.1 A solidariedade como peça-chave na superação de crises.....	59
3.2 A solidariedade como pilar do sistema normativo da União Europeia.....	65
PARTE II - A SOLIDARIEDADE COMO PRECEITO FUNDAMENTAL DO REGIME JURÍDICO GERAL DAS PESSOAS MIGRANTES NA UNIÃO EUROPEIA.....	78
4 O PAPEL DA SOLIDARIEDADE NO REGIME JURÍDICO GERAL DAS PESSOAS MIGRANTES NA UNIÃO EUROPEIA.....	80
4.1 A abrangência do regime jurídico das questões migratórias à luz do Direito da União Europeia.....	81
4.2 A (in)eficácia da solidariedade como paradigma da tutela jurídica das pessoas migrantes na União Europeia.....	88
5 A OPERACIONALIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE EM REGIMES JURÍDICOS ESPECÍFICOS DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA.....	96
5.1 A invasão da Ucrânia e a implementação da Diretiva de Proteção Temporária: mudança de perspectiva?.....	96
5.2 A crise climática como crise humanitária: a solidariedade como propulsor ao avanço da tutela jurídica dos migrantes climáticos.....	102
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS.....	114

1 INTRODUÇÃO

Migrar é um fenômeno inerente ao gênero humano¹, uma vez que os seres humanos têm migrado desde o início dos tempos². Paradoxalmente, não obstante a migração seja uma questão tão antiga quanto à humanidade³, permanece um tópico de extrema relevância, ante o seu aumento crescente e as controvérsias no que tange à sua tutela pelos sistemas jurídicos existentes. Fatores como a globalização, os avanços tecnológicos, a melhora dos meios de comunicação e o barateamento dos meios de transporte impactam não apenas a circulação de bens, capitais e serviços, como também a circulação de pessoas⁴. Considerando que é um processo de escala global⁵, estima-se que, em 2020, existiam 281 milhões de “migrantes internacionais”⁶ no mundo⁷, o que corresponde a 3,6 % da população mundial⁸. Houve um aumento de 128 milhões de pessoas nos últimos 30 anos e quase triplicou o número de pessoas em comparação a 50 anos atrás⁹.

¹ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **Remhu**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 22, n. 43, p. 11-33, dez. 2014, p. 16.

² INTERNATIONAL MONETARY FUND RESEARCH DEPARTMENT. International Monetary Fund. The Macroeconomic Effects of Global Migration. In: **World Economic Outlook: the great lockdown**, [S.L.], p. 77-101, 14 abr. 2020. p. 77.

³ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Remarks**: “Migration in the 21st Century: thoughts and prospects 2050”. 2016. Speeches and talks, 17 May 2016. Disponível em: <https://www.iom.int/speeches-and-talks/remarks-migration-21st-century-thoughts-and-prospects-2050>. Acesso em: 17 maio 2022.

⁴ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: a guide for policymakers and practitioners**. Geneva: ILO, 2021, p. 20.

⁵ ANNONI, Danielle; DUARTE, Mônica. A proteção jurídica aplicável aos migrantes e aos refugiados. In: XIII SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA & III MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 13, 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais do XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas na Sociedade Contemporânea & III Mostra Nacional de Trabalhos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017. p. 1-15, p. 2.

⁶ A definição utilizada no relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM) para “migrante internacional” (*international migrant*) é a mesma utilizada pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). O conceito abrange “[a]ny person who is outside a State of which he or she is a citizen or national, or, in the case of a stateless person, his or her State of birth or habitual residence. The term includes migrants who intend to move permanently or temporarily, and those who move in a regular or documented manner as well as migrants in irregular situations”. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Glossary on Migration**. International Migration Law, N° 34. Geneva: IOM, 2019, p. 112; OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. United Nations. **Recommended principles and guidelines on human rights at international borders**. Geneva: OHCHR, 2022, p. 4.

⁷ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2022**. Geneva: IOM, 2021, p. 21.

⁸ *Ibid.*, p. 23.

⁹ *Ibidem*.

A migração é uma questão pertinente do século XXI, sendo um tópico “essencial, inevitável e potencialmente benéfico”¹⁰ para a conjuntura econômica e social de cada país e região. É pouco pertinente questionar se deve haver ou não migração¹¹. Pelo contrário, o grande desafio a ser enfrentado pelos juristas e gestores públicos diz respeito a como a migração deve ser regulamentada e administrada da forma mais eficaz¹², potencializando seus impactos positivos, reduzindo seus impactos negativos e buscando, sempre, estar em consonância com as normas de proteção aos direitos humanos consagradas.

A migração é um tema que, outrossim, voltou a ter bastante relevância nos últimos anos no contexto da União Europeia (UE)¹³, haja vista que a Europa se tornou um dos principais destinos migratórios¹⁴. Diz-se “voltou”, pois o continente europeu tem uma relação antiga com movimentos migratórios. No passado, durante séculos, foi um dos grandes geradores de emigrantes e colonos, sendo hoje destino de grande quantidade de imigrantes de todas as partes do mundo¹⁵. Nesse sentido, a Europa, há muitos séculos, é um espaço construído pela migração, seja de seus nacionais para outros locais, seja de estrangeiros em seu território. A migração impacta profundamente a sociedade europeia, desde a sua

¹⁰ PARLIAMENTARY ASSEMBLY. Council of Europe. **Activities of the International Organization for Migration (IOM)**: Committee on Migration, Refugees and Population. Report Doc. 11351, 9 July 2007. Rapporteur: Mrs. Gultakin Hajiyeva, Azerbaijan, Group of the European People's Party. Strasbourg, 2007, p. 2.

¹¹ *Ibid.*, p. 4.

¹² *Ibidem.*

¹³ Para se ter um panorama da pertinência das discussões sobre migração na Europa na última década (2011-2021), cf. COUNCIL OF EUROPE. **The large-scale arrival of irregular migrants, asylum seekers and refugees on Europe's southern shores**. 2011. Committee on Migration, Refugees and Population, Report Doc. 12581, 12 April 2011, Rapporteur : Ms Tineke STRIK, Netherlands, SOC. Disponível em: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=13121&lang=en>. Acesso em: 21 jun. 2022; EUROPEAN COUNCIL. **Special meeting of the European Council, 23 April 2015 - statement**. 2015. Press release. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>. Acesso em: 04 jun. 2022; EUROPEAN PARLIAMENT. **European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies (2015/2660(RSP))**. 2015. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0176_EN.pdf. Acesso em: 04 jun. 2022; EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: a European Agenda on Migration**. Brussels, 2015. COM(2015) 240 final; EUROPEAN COMMISSION. **European Agenda on Migration four years on: marked progress needs consolidating in face of volatile situation**. Brussels, 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-agenda-migration-four-years-marked-progress-needs-consolidating-face-volatile-situation-2019-10-16_en. Acesso em: 04 jun. 2022; EUROPEAN COMMISSION. **New Pact on Migration and Asylum, setting out a fairer, more European approach**. Brussels, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23_en. Acesso em: 04 jun. 2022.

¹⁴ WIHTOL DE WENDEN, Catherine. As novas migrações. **Sur**: Revista Internacional de Direitos Humanos, v.13, n.23, p.17-28, 2016, p. 18.

¹⁵ BARRETO, Luiz Paulo Teles. Discurso da Delegação Brasileira no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Refúgio, Migrações e Cidadania**: Caderno de Debates 2. [S.L.]. ago. 2007. p. 29-33, p. 30.

economia à sua cultura¹⁶. A mobilidade humana é efetivamente um pilar da existência da UE, uma vez que esta se propõe a ser um “espaço de liberdade, de segurança e de justiça”¹⁷.

A Europa é atualmente o maior destino dos migrantes internacionais, com mais de 87 milhões de migrantes, o que corresponde a 30,9% do quantitativo mundial¹⁸. A questão migratória na Europa é, entretanto, bastante complexa e controversa. O continente vem sendo atingido por “crises migratórias”¹⁹ que revelam fragilidades na forma como a UE e os seus Estados-membros regulamentam e administram as políticas migratórias regionais e nacionais,

¹⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final, p. 1.

¹⁷ Vide parágrafo 2 do artigo 3º do Tratado da União Europeia (TUE): “2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno [sic]”. UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (Versão Consolidada)**. 2016. Jornal Oficial da União Europeia.

¹⁸ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2022**. Geneva: IOM, 2021, p. 24.

¹⁹ Utiliza-se, no presente trabalho, a palavra “crise” para se referir aos fenômenos migratórios de grandes proporções que atingem a Europa, tendo em vista que essa é a nomenclatura utilizada na maioria dos documentos e demais textos acadêmicos referentes aos ocorridos, contudo, reitera-se que “[n]otícias e afirmações que tratam sistematicamente a questão migratória como uma “crise” – como vem acontecendo por parte dos meios de comunicação e, até mesmo, por autoridades e instituições envolvidas na temática – reforçam uma visão xenofóbica de que o migrante ou estrangeiro em geral é um problema a ser resolvido. Na verdade, em sua grande maioria, as migrações são sintomas de uma questão mais ampla (um conflito armado, uma situação de violação generalizada de direitos humanos, um desastre natural, entre outros). Embora sejam dois dos termos mais comuns para se referir às migrações na mídia, especialmente sobre grandes fluxos, o ideal é que sejam evitados na produção jornalística. É importante ter presente que não se trata de crise migratória ou de refugiados, mas, sim, de alguma crise política, econômica ou humanitária no país de origem, que provoca um deslocamento migratório significativo dos nacionais daquele país, impelidos a buscarem lugares onde possam salvar suas vidas ou encontrar condições de emprego, de sobrevivência, de realização de seus sonhos e aspirações.” ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Organização das Nações Unidas. **Migrações, refúgio e apatridia**: guia para comunicadores. 1ª edição. 2019, p. 11.

tendo em vista a existência de incoerências entre os sistemas de asilo²⁰ e de regresso²¹ e a necessidade de políticas europeias mais justas e eficazes²².

À luz do Direito da União Europeia, a base jurídica para regulamentação da migração está estabelecida nos artigos 79º e 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nos quais se prevê o desenvolvimento de uma política comum de imigração e uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, garantindo-se um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-membros, assim como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos. Outrossim, determina-se que a execução das políticas migratórias deve ser pautada no princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades²³. Para mais, no que tange especificamente ao refúgio

²⁰ É importante esclarecer que os institutos jurídicos do “asilo” e do “refúgio” podem ter significados diversos a depender do ordenamento jurídico. No Brasil e em alguns outros sistemas jurídicos da América Latina, por exemplo, os institutos são distintos, uma vez que o refúgio tem como base jurídica principal a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, enquanto o asilo é associado à discricionariedade dos Estados quanto a questões políticas. Todavia, na Europa e em outros sistemas jurídicos de origem anglo-saxã, o refúgio e o asilo são utilizados como sinônimos. Na Europa, por exemplo, se utiliza a denominação “requerente de asilo” para os que requerem algum tipo de proteção internacional, a exemplo do refúgio, e “refugiado(a)” para os que tiveram a proteção reconhecida nos termos previstos na Convenção de 1951. Nesse contexto, *cf.* PARLAMENTO EUROPEU. **Política de asilo**. 2022. Fichas técnicas sobre a União Europeia. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 22 jun. 2022; Para maior aprofundamento na questão, *cf.* JUBILUT, Liliana Lyra. O que é o refúgio? In: JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 35-50.

²¹ Uma das principais razões do desequilíbrio no que tange ao sistema de asilo e regresso da UE diz respeito às deficiências da Regulação de Dublin (Regulamento (UE) n° 604/2013). Pedra angular do sistema comum de asilo da UE, o Regulamento Dublin determina as regras para a delimitação de qual país da UE é responsável pelo processamento dos pedidos de proteção internacional. Um dos aspectos mais problemáticos dessa norma é a determinação de que o primeiro Estado-membro no qual o migrante tenha ingressado de forma irregular é o responsável pela análise do pedido de proteção internacional deste. Essa regra causa desequilíbrio entre os Estados-membros localizados nas fronteiras do bloco e os demais, considerando que aqueles, em razão de sua posição geográfica, recebem número bem superior de entradas irregulares e, devido à previsão normativa vigente, ficam sobrecarregados com a quantidade de processos a administrar. Nessa oportunidade, *cf.* PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida**. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59. Ademais, para maior aprofundamento nas críticas ao Regulamento Dublin, *cf.* PARLAMENTO EUROPEU. **Regras do sistema de asilo da UE: a posição do Parlamento sobre a reforma da Regulação de Dublin**. 2019. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/regras-do-asilo-da-ue-posicao-do-parlamento-sobre-a-reforma-da-regulacao-dublin>. Acesso em: 22 jun. 2022; EUROPEAN PARLIAMENT. **Revision of the Dublin Regulation in "Promoting our European Way of Life"**. 2022. Legislative Train Schedule. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/jd-revision-of-the-dublin-regulation/report?sid=5901>. Acesso em: 22 jun. 2022.

²² Vide proposta da Comissão Europeia com relação a um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final.

²³ Observe-se o artigo 80º do TFUE: “Artigo 80º - As políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo *princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros*, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do

(denominado de asilo na UE) e outras formas de proteção estatal, o ordenamento jurídico da UE tem como bases normativas (específicas) os artigos 67º e 78º do TFUE e o artigo 18 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia²⁴.

Não obstante seja competência da UE definir as condições de admissão e de residência legal em um Estado-membro para os nacionais de países terceiros, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar, é prerrogativa de cada Estados-membro o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros à procura de emprego, bem como as medidas adotadas com o propósito de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais²⁵. Além disso, não tem a UE a incumbência de harmonização entre as legislações e ordenamentos nacionais, devendo estes apenas não destoarem da proteção garantida pelas demais normas da União²⁶. Em caso de conflito na aplicação das normas, além das medidas existentes dentro do sistema da UE, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem competência para as matérias de migração e asilo, caso se faça necessário²⁷.

Nesse cenário, embora a gestão dos fluxos migratórios seja uma questão relevante para toda a União, as crises atingem os Estados-membros de forma diferenciada. Enquanto alguns países têm de lidar com uma situação de pressão muito grande, em razão da chegada de grandes fluxos migratórios, devido principalmente a sua posição geográfica, outros países menos afetados se mostram pouco dispostos a dividir os encargos dos desafios da gestão das “crises migratórias” de forma conjunta²⁸. Observe-se, por exemplo, no contexto dos fluxos migratórios pelo mar, que, enquanto alguns Estados, como Grécia e Itália, são confrontados com situações de considerável pressão, em razão do afluxo sem precedentes de migrantes chegando em suas fronteiras²⁹, outros países consideravelmente menos afetados, como

presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio” (Grifos nossos). UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada)**. 2016. Jornal Oficial da União Europeia.

²⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2012. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

²⁵ PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas temáticas sobre a União Europeia: política de imigração**. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 28 jul. 2021.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Nesse sentido, ressalta-se que “[e]nquanto alguns Estados-Membros continuam a enfrentar o desafio da gestão das fronteiras externas, outros têm de fazer face às chegadas em massa por terra ou por mar, ou à sobrelotação [sic] dos centros de acolhimento, e outros ainda enfrentam um grande número de movimentos não autorizados de migrantes.” COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 1.

²⁹ Para maiores informações sobre a legislação adotada à época da crise de 2015-2016 para amenizar a situação na Grécia e na Itália, *cf.* CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da**

Eslováquia, Hungria e Polónia, adotam paradoxalmente medidas bastante restritivas e se mostram pouco inclinados a dividir o fardo dos desafios gerados pelos fluxos migratórios que atingem outros Estados-membros³⁰.

À vista disso, apesar da UE possuir normatização em âmbito comunitário sobre o assunto³¹, uma vez que os Estado-membros são afetados de forma diversa pelos fluxos migratórios, os desafios são enfrentados unilateralmente por cada país, frequentemente, de forma desarmônica em si³², e em dissonância das normas e valores consagrados no ordenamento jurídico da UE³³. Evidencia-se, nesse contexto, a complexidade da temática migratória na UE e a existência de lacunas na gestão da situação, corroborando com a adoção de políticas públicas debilitadoras da tutela dos direitos das pessoas migrantes, a exemplo das

proteção internacional. Bruxelas, 2015. OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.** Bruxelas, 2015. OJ L 248, 24.9.2015, p. 80–94.

³⁰ Para se ter um panorama das políticas migratórias restritivas adotadas pela Eslováquia, Hungria e Polónia, a despeito do número pouco relevante de migrantes acolhidos por esses países no mesmo período, *cf.* GLOBAL DETENTION PROJECT. **Overview:** Slovakia. 2019. Disponível em: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/slovakia>. Acesso em: 10 jun. 2022; GLOBAL DETENTION PROJECT. **Overview:** Hungary. 2020. Disponível em: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/hungary>. Acesso em: 10 jun. 2022; GLOBAL DETENTION PROJECT. **Overview:** Poland. 2022. Disponível em: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/poland>. Acesso em: 10 jun. 2022.

³¹ Sobre a legislação europeia no que tange à migração, *cf.* EUROPEAN COUNCIL. **EU migration policy.** 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/>. Acesso em: 04 jun. 2022; EUROPEAN COMMISSION. **Common European Asylum System.** 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en. Acesso em: 04 jun. 2022

³² Sobre a cisão de interesses na UE, Susana Ferreira apregoa que: “[...] a gestão das migrações, particularmente no que concerne à gestão das fronteiras externas da UE, enfrenta lutas constantes entre os interesses nacionais de cada Estado. Neste sentido, os estados-membros do Sul e Este [sic] da UE, que se veem confrontados com crescentes fluxos irregulares, insistem nos conceitos de *burden-sharing* e de solidariedade ao abordar a gestão das migrações. Por sua vez, os países de destino mostram-se relutantes em proporcionar recursos financeiros ou aceitar um número mais elevado de refugiados. Estas divergências significativas entre os estados-membros [sic] ao nível das estratégias para gerir as migrações traduzem-se diretamente no desenvolvimento das políticas de imigração e de asilo.” FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016, p. 92. Ademais, para maior aprofundamento sobre a temática da cisão de interesses entre os Estados-membros da UE na gestão das migrações e os seus efeitos, *cf.* MORENO-LAX, Violeta. Seeking Asylum in the Mediterranean: against a fragmentary reading of EU Member States' obligations accruing at sea. **International Journal of Refugee Law**, [S. L], v. 23, n. 2, p. 174-220, 2011; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. **Governança conflitiva das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular.** 2019. 350 f. Tese (doutorado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019; GUIMARÃES, Gabriel Braga. A última fronteira europeia: os reflexos da migração pelo mar na atual conjuntura europeia. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MELO, Silvana Paula Martins de; QUEIROZ, Arthur Gustavo Saboya de; FREITAS, Nikaelly Lopes de; SILVA, Amon Elpidio da (org.). **Perspectivas contemporâneas do direito internacional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 473-491.

³³ Vide, por exemplo, a decisão do TJUE, que, em 2020, aduziu que Polónia, Hungria e Chéquia não cumpriram as suas obrigações à luz do direito da União Europeia ao se recusarem a cumprir o mecanismo temporário de realocação de requerentes de proteção internacional de migrantes oriundos das fronteiras da Grécia e Itália. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17: Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic.** Luxembourg, 2020. Press release No 40/20.

medidas de externalização de fronteiras³⁴, de criminalização da migração³⁵, bem como outros efeitos deletérios à integração europeia, como a incidência de conflitos diplomáticos³⁶ e o crescimento entre as populações nacionais de uma visão negativa quanto ao papel da migração³⁷ e, conseqüentemente, da livre circulação de pessoas na UE³⁸.

Nesse cenário de emergência da necessidade de reforço ao suporte mútuo e harmonioso entre os Estados para o enfrentamento de uma situação desafiadora comum para toda a UE, a solidariedade é um importante conceito jurídico a que se pode recorrer, especialmente no Direito da União Europeia³⁹, tendo em vista que “[a] solidariedade faz parte integrante do funcionamento da sociedade europeia e da forma como a Europa interage com o resto do mundo”⁴⁰. Não obstante, o conceito jurídico de solidariedade é bastante complexo,

³⁴ A externalização das fronteiras é uma das estratégias utilizadas pela UE para a gestão de suas fronteiras externas. Consiste na parceria com Estados terceiros para que estes realizem procedimentos de controle e patrulha das fronteiras europeias, especialmente no que tange às fronteiras marítimas, nas quais a fiscalização é mais complexa e mais sensível. Para maior aprofundamento na temática da externalização de fronteiras na UE, *cf.* MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. Políticas de externalização de fronteiras: uma análise sob a perspectiva do direito internacional dos refugiados e da diretiva europeia sobre procedimentos comuns para a concessão e a revogação de proteção. In: FERRAZ, Daniel Amin; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; LASMAR, Jorge Mascarenhas (orgs.). **Política exterior, segurança e estratégia global**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 2-22.

³⁵ Para maior aprofundamento na temática da criminalização da migração na UE, *cf.* SANTOS, Valdirene Ferreira. **Sobre a imigração ilegal na Europa e os espaços de exceção: o caso dos centros de internamento para estrangeiros na Espanha**. 2014. 103 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014; GARCIA, Fernanda di Flora. A exceção é a regra: os centros de detenção para imigrantes na Itália. **Remhu**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 235-250, 2014; CARVALHO, Felipe Augusto Lopes. Criminalização de Imigrantes Ilegais na União Europeia: novos paradigmas a partir do caso Celaj. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 16, n. 1, p. 252-268, 20 jun. 2019.

³⁶ Vide o exemplo do caso do navio Aquarius. GUIMARÃES, Gabriel Braga. Análise do caso do navio Aquarius e os desafios à aplicação do princípio do non-refoulement frente às dificuldades impostas pela crise migratória. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; FRANÇA, Marcos Sousa (orgs.). **Governança internacional e os desafios contemporâneos da agenda multilateral**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 329-346.

³⁷ Para maior aprofundamento sobre a temática, *cf.* WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **A produção da vida nua no patamar de (in)distinção entre direito e violência: a gramática dos imigrantes como “sujeitos de riscos” e a necessidade de arrostar a mixofobia por meio da profanação em busca da comunidade que vem**. São Leopoldo, RS, 2014. Tese (doutorado), Universidade Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo - RS, 2014.

³⁸ O impacto do desalinhamento europeu nas questões migratórias é tamanho, que um dos argumentos mais pujantes na decisão da população britânica quando da opção pela saída do bloco europeu - o *Brexit* - foi a questão da gestão das fronteiras e a promessa de adoção de uma nova política migratória (mais restritiva) para o Reino Unido em caso de saída deste da UE. Para maior aprofundamento na discussão da relação entre migração e *Brexit*, *cf.* HOFF, Natali Laise Zamboni; SILVA, Ronaldo; ZABOLOTSKY, Boris Perius; SOUTTO, Dafne Lavinias. *Brexit - União Europeia: a imigração como uma questão de segurança internacional*. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 64-82, 2017.

³⁹ A solidariedade está incorporada nos fundamentos do ordenamento jurídico da UE. Nesse sentido, como principais exemplos, *cf.* artigos 2º e 3º do TUE. Ademais, para maior aprofundamento na temática da solidariedade na UE, *cf.* ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.). **Promoting Solidarity in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010; FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018; VAN PARIJS, Philippe. *European Values: solidarity*. **Ratio Juris**, Bologna, v. 34, n. 2, p. 91-105, 2 jun. 2021.

⁴⁰ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Agenda Social Renovada:**

podendo abarcar grande quantidade de significados a depender do espectro de relações a que se aplica. É um conceito jurídico polissêmico e fluído em diferentes aspectos. Essa fluidez, inclusive, é uma das razões que dificulta a definição dos seus significado, *status* jurídico e escopo, seja no Direito da União Europeia, seja no Direito Internacional geral.

De forma geral, a solidariedade expressa a ideia de que todos os membros de uma determinada comunidade contribuem e, ao mesmo tempo, beneficiam-se dessa comunidade⁴¹. De raiz terminológica latina, vinda da palavra *solidum*, a noção de solidariedade expressa a ideia de compartilhamento de responsabilidades para um objetivo comum e não individual⁴². Como uma técnica jurídica, a solidariedade permite reunir diferentes atores e interesses heterogêneos na criação de uma responsabilidade coletiva⁴³. O aspecto revolucionário do conceito de solidariedade, no que tange às relações sociais, é a ideia de igualdade entre doador e receptor⁴⁴. Ao contrário das relações verticais de caridade ou filantropia, nas quais o doador sente pena e, em razão disso, dá, o conceito de solidariedade é baseado em uma relação horizontal⁴⁵. No conceito de solidariedade, portanto, a ajuda não é um ato de misericórdia, mas, sim, uma expectativa acordada⁴⁶.

No ordenamento jurídico da UE, dentre toda a complexidade que abrange as diversas previsões normativas da solidariedade, reitera-se que a solidariedade tem previsão explícita de aplicação como um princípio nas temáticas migratórias. Segundo o artigo 80º do TFUE, as políticas da União relativas aos controles nas fronteiras, ao asilo e à migração e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros, inclusive no plano financeiro. Por conseguinte, sempre que necessário, os atos da União conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio⁴⁷.

Nesse sentido, uma vez estabelecido que o princípio da solidariedade rege a aplicação e a execução das políticas comuns da UE no que tange às questões migratórias, torna-se imprescindível a consideração deste, quando da análise dos desafios à tutela dos

Oportunidades, Acesso e Solidariedade na Europa no Século XXI. Bruxelas, 2008. COM/2008/0412 final. p. 7.

⁴¹ FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542, p. 496.

⁴² DANN, Philipp. Solidarity and the Law of Development Cooperation. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 55-91, p. 57.

⁴³ FEDERICO, Veronica. *Op. cit.*, p. 496.

⁴⁴ DANN, Philipp. *Op. cit.*, p. 57.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Cf. artigo 80º, inserido do capítulo 2 (Políticas relativas aos controles nas fronteiras, ao asilo e à imigração), do TFUE.

direitos das pessoas migrantes no peculiar contexto jurídico de integração da Europa. Todavia, apesar de ser uma questão positivada na UE, no que diz respeito a determinados aspectos da migração, a solidariedade nem sempre é efetivada em todo o seu potencial. Muitos ainda são os impasses que mitigam a sua plena aplicação no contexto europeu. Controvérsias sobre o efetivo conteúdo do princípio da solidariedade, bem como sobre a sua capacidade de coerção e a sua operacionalização são tópicos pertinentes, porém, ainda pouco explorados⁴⁸.

Considerando as situações observadas nos últimos anos, percebe-se, por exemplo, que, quanto ao conteúdo jurídico da solidariedade e à sua amplitude, existe uma variedade de interpretações. Ora é previsto na relação entre os Estados-membros do bloco, em uma dimensão horizontal, ora é aplicado na relação entre os Estados e as pessoas, em uma dimensão vertical, ora é utilizado como uma espécie de princípio estruturante do sistema jurídico em si, em uma dimensão sistêmica⁴⁹. Em outras situações, ainda, o *status* jurídico de “princípio” da solidariedade sequer é reconhecido⁵⁰ ou se é reconhecido, tem sua força cogente amplamente mitigada⁵¹.

Nesse contexto, percebe-se que há pouca segurança jurídica quanto ao efetivo conteúdo e operacionalidade desse importante conceito jurídico, bem como quanto a quais tipos de relações jurídicas ele se aplica e se ele vem sendo aplicado da forma que deveria ser - como um componente estrutural das políticas europeias sobre migração e asilo, em vez de um artifício *ad hoc* para situações emergenciais⁵² - especialmente no contexto das crises migratórias e dos desafios que se impõem à integração europeia.

À vista disso, o objetivo da pesquisa desenvolvida no presente trabalho é analisar o conteúdo, a abrangência e a operacionalidade da solidariedade no que tange à normatização das questões migratórias no contexto da UE. Para tanto, busca-se compreender o conteúdo e o alcance do escopo (do princípio) da solidariedade e suas respectivas dimensões quanto à

⁴⁸ NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards "European solidarity"?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248, p. 241.

⁴⁹ MORENO-LAX, Violeta. Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. **Maastricht Journal of European And Comparative Law**, Maastricht, v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017, p. 743.

⁵⁰ Observe-se, nessa oportunidade, que quando foi avançada a proposta de regulamento do Fundo para o Asilo, a Migração e Integração, em 2011, o Conselho da UE se recusou a reconhecer que o artigo 80.º do TFUE poderia funcionar como base jurídica adequada à luz do Direito da UE. O Parlamento Europeu e a Comissão discordaram fortemente neste ponto. As diferentes opiniões das três instituições europeias foram resumidas em declarações separadas no anexo à posição do Parlamento Europeu adoptada pelo Conselho. **CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Projet de procès-verbal - objet: 3309e session du Conseil de l'Union européenne (Affaires Étrangères), tenue à Luxembourg les 14 et 15 avril 2014**. 2014. 8947/14 ADD 1. p. 4-5.

⁵¹ Cf. BORGMANN-PREBIL, Yuri; ROSS, Malcolm. Promoting European Solidarity: between rhetoric and reality?. In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.). **Promoting Solidarity in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 1-22, p. 20-22.

⁵² NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. *Op. cit.*, p. 231.

normatização das relações entre os Estados, tanto na seara do Direito da União Europeia, como na seara do Direito Internacional geral. Outrossim, perquire-se analisar panoramicamente os principais desafios à aplicação da solidariedade à tutela dos direitos das pessoas migrantes no contexto dos eventos que resvalaram na conjuntura atual da UE, examinando eventuais incompatibilidades com os regimes jurídicos internacional e da UE de proteção aos direitos humanos. Ademais, visa-se, também, observar como a solidariedade vem sendo efetivada, assim como quais são as perspectivas para o futuro, analisando-se, para tanto, se a sua aplicação *de facto* está dentro da moldura jurídica correspondente, determinada pela previsão *de jure* existente.

Apesar de se utilizar a Europa, particularmente a União Europeia (UE), como recorte na presente pesquisa, salienta-se que os fluxos migratórios que chegam à Europa, especialmente no que tange aos fluxos de migração forçada, como o das pessoas refugiadas, ainda são quantitativamente menores em comparação com a situação vivenciada por países como Turquia, Colômbia, Uganda e Paquistão⁵³.

A análise da problemática é feita primordialmente por meio de um estudo teórico sobre o tema. A pesquisa é prioritariamente qualitativa, versando sobre as relações sociais e políticas e visando maior compreensão acerca das dificuldades de tutela dos direitos das pessoas migrantes na conjuntura de excepcionalidade formada na Europa, que, com uma política migratória comum problemática, padece com o pluralismo multicultural de visões e leituras das possíveis soluções para as questões iminentes, ocasionando reações descoordenadas dos Estados, as quais aparentam estar em desacordo os sistemas internacional e da UE de proteção aos Direitos Humanos.

A pesquisa é de natureza exploratória, mas, igualmente, descritiva e interpretativa, de cunho principalmente qualitativo, mediante análise documental e bibliográfica, valendo-se da utilização dos métodos dedutivo, indutivo e crítico. A pesquisa desenvolvida no presente trabalho é realizada tendo o Direito da União Europeia como paradigma principal de análise das normas jurídicas⁵⁴.

⁵³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Refugee Data Finder**. 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>. Acesso em: 23 maio 2022.

⁵⁴ Quanto ao Direito da União Europeia, observe-se que “[n]o sentido estrito do termo, o direito da UE compreende os Tratados constitutivos (direito primário) e os atos jurídicos adotados pelas instituições europeias, os quais permitem à UE exercer as respectivas competências (direito derivado: regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres). Num sentido mais lato, o direito da UE abrange todas as regras da ordem jurídica da UE, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais (desde o Tratado de Lisboa) e os princípios gerais estabelecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. [O]s acordos internacionais com países não pertencentes à UE ou com organizações internacionais também são parte integrante do direito da UE. Estes acordos são distintos do direito primário ou do direito derivado e formam uma categoria *sui generis*. De acordo com alguns acórdãos do TJUE, podem ter efeito direto e o seu alcance jurídico é superior ao direito derivado que

Para mais, o presente trabalho está dividido em duas partes. Cada parte está dividida em dois capítulos que se subdividem em duas seções respectivamente. Na primeira parte, analisa-se a solidariedade à luz do do Direito Internacional e do Direito da União Europeia. No primeiro capítulo da primeira parte (capítulo 2), examinam-se os desafios quanto à natureza jurídica da solidariedade. Para tanto, inicialmente, investiga-se a construção do conteúdo jurídico da solidariedade (2.1). Posteriormente, analisa-se qual *status* jurídico melhor se compatibiliza com o estado-da-arte da previsão normativa da solidariedade, se um valor, um princípio ou uma regra (2.2). No segundo capítulo da primeira parte (capítulo 3), examina-se a solidariedade como fundamento das relações contemporâneas. Nesse sentido, inicialmente, analisa-se o conceito de solidariedade como peça-chave na superação de crises (3.1). Posteriormente, examina-se a solidariedade como pilar do sistema normativo da UE (3.2).

A segunda parte do presente trabalho investiga diretamente a solidariedade como preceito fundamental do regime jurídico das pessoas migrantes na UE. No primeiro capítulo da segunda parte (capítulo 4), examina-se o papel da solidariedade no regime jurídico geral das pessoas migrantes da UE. Para essa finalidade, inicialmente, analisa-se a abrangência do regime jurídico geral das questões migratórias à luz do Direito da União Europeia (4.1). Posteriormente, investiga-se a eficácia da solidariedade como paradigma da tutela das pessoas migrantes na UE (4.2). No segundo capítulo da segunda parte (capítulo 5), examina-se a operacionalização da solidariedade em regime jurídicos específicos do Direito da União Europeia. Para esse propósito, inicialmente, analisa-se a implementação da Diretiva de Proteção Temporária ao caso da invasão da Ucrânia (5.1). Posteriormente, analisa-se a solidariedade como agente propulsor ao avanço da tutela jurídica dos migrantes climáticos (5.2).

deve, por conseguinte, cumprir estes acordos”. UNIÃO EUROPEIA. **Direito da UE**. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Acommunity_law. Acesso em: 09 ago. 2022.

PARTE I - A SOLIDARIEDADE NOS DIREITOS INTERNACIONAL E DA UNIÃO EUROPEIA

A ideia de solidariedade é de grande relevância para a conjuntura jurídica internacional contemporânea. Em um contexto de globalização cada vez mais avançada, o aprofundamento das relações e vínculos entre os diversos Estados corrobora com a construção de um cenário de interdependência e necessidade de colaboração no enfrentamento dos desafios comuns. A normatização de questões complexas, muitas vezes, de origem e impacto transnacionais, a exemplo da gestão dos fluxos migratórios, demanda elevado nível de coordenação entre os Estados. A noção de solidariedade é fundamental nessas circunstâncias, tendo em vista a sua capacidade de congrega diferentes perspectivas em função de um objetivo comum.

À vista disso, nesta primeira parte do presente trabalho, investiga-se o conceito de solidariedade à luz de dois dos mais importantes regimes jurídicos supraestatais: o Direito Internacional e o Direito da União Europeia. Inicialmente, analisam-se os desafios quanto à natureza jurídica da solidariedade (capítulo 2), perquirindo-se o conteúdo jurídico desse conceito à luz dos Direitos Internacional e da UE (2.1) e examinando-se o seu *status* jurídico, se um valor, um princípio, ou mesmo, uma regra (2.2). Posteriormente, investiga-se o papel da solidariedade como fundamento das relações interestatais contemporâneas (capítulo 3). Para tanto, analisa-se primeiramente a função da solidariedade como peça-chave na superação de crises (3.1) e, em seguida, examina-se especificamente suas atribuições como pilar do sistema normativo da UE (3.2).

2 OS DESAFIOS QUANTO À NATUREZA JURÍDICA DA SOLIDARIEDADE

A solidariedade é um conceito complexo, podendo ser bastante intrincado no que tange às suas definição, categorização e implementação no contexto das normas internacionais⁵⁵. Outrossim, apresenta-se como uma noção variável, uma vez que adquire “força legal e significado específico de acordo com seu contexto sociocultural, político e econômico”⁵⁶. Não obstante, a prática internacional fundada no conceito de solidariedade demonstra que este é capaz de fornecer as ferramentas necessárias para o enfrentamento dos desafios comuns emergentes⁵⁷. Os instrumentos baseados no conceito de solidariedade promovem a busca de benefícios mútuos por meio do estabelecimento de um regime universal⁵⁸. Para mais, embora tenha diferentes níveis de desenvolvimento nas diversas searas do Direito Internacional e no Direito da União Europeia, o conceito de solidariedade aparenta ser bastante profícuo quando implementado na tutela de grupos vulneráveis, especialmente em períodos de crise⁵⁹.

Isso posto, depreende-se que a solidariedade é um conceito relevante na análise jurídica dos desafios contemporâneos. Está presente nas normas que regem as relações interestatais em nível global e regional, tendo especial destaque no ordenamento jurídico da UE, uma vez que se consagra como pilar do Direito Comunitário vigente. Nesse sentido, é legítimo considerar a solidariedade como um paradigma a ser observado no estudo e análise da tutela dos direitos das pessoas migrantes na Europa. Para compreender como a solidariedade funciona como preceito fundamental do regime jurídico das pessoas migrantes

⁵⁵ Nesse sentido, Steinar Stjernø apregoa que “[s]olidarity is sometimes used as a nebulous concept that is not defined at all [...] [t]he unclear and sometimes deceptive use of the term solidarity in political rhetoric makes communication complicated, and often creates misunderstandings, unfounded agreement and disagreement in political discourse and in everyday language”. STJERNØ, Steinar. **Solidarity in Europe: The History of an Idea**. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 2.

⁵⁶ FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542, p. 508.

⁵⁷ Vide, por exemplo, os casos da Convenção Internacional para a Constituição de um Fundo Internacional para Compensação pelos Prejuízos Devidos à Poluição por Hidrocarbonetos, de 1992, (Convenção FIPOL 1992); da aliança internacional Covax Facility, organizada pela OMS, de 2021; e da proposta do Relator Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos da ONU para a criação de um Fundo Mundial para a Proteção Social, de 2021. Todos os supramencionados instrumentos internacionais são explicitamente baseados no conceito de solidariedade. Para maior aprofundamento na análise desses instrumentos sob o viés da solidariedade, cf. MOTTE-BAUMVOL, Julia. La Solidarité à l'aune du Droit International du Développement. In: RAMBAUD, Thierry; GRUBER, Annie (eds.). **Mélanges en l'honneur de Guy Feuer**. Paris: Dalloz, 2022.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ MORENO-LAX, Violeta. Solidarity's reach: meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017.

na UE, é necessário, previamente, entender como a solidariedade se desenvolve no seio das relações entre diferentes Estados e qual o seu *status* jurídico. Para tanto, examina-se primeiramente a construção do conceito jurídico da solidariedade (2.1), para, posteriormente, analisar qual *status* jurídico melhor se adequa à solidariedade à luz dos ordenamentos jurídicos Internacional e da UE (2.2).

2.1 A construção do conteúdo jurídico da solidariedade

O conceito de solidariedade é relativamente novo na esfera jurídica⁶⁰. Considerando-se a concepção moderna de solidariedade, estima-se que tenha derivado do lema consagrado da Revolução Francesa - Liberdade, Igualdade e Fraternidade - particularmente do conceito de fraternidade⁶¹. A ideia cristã de “fraternidade” ou “irmandade” foi politicamente desenvolvida durante a Revolução de 1789, tendo em vista a sua capacidade de “denotar um sentimento de comunidade política e o desejo de enfatizar o que era comum”⁶². Décadas depois, o conceito de solidariedade substituiu o de fraternidade⁶³. Todavia, ao contrário do conceito de fraternidade, que originalmente tinha conotação cristã, o conceito de solidariedade é etimologicamente originário do contexto jurídico romano e, por isso, tem conotações republicanas, ultrapassando a mera conjuração de uma noção de um vínculo comum⁶⁴.

Nesse sentido, embora a solidariedade seja uma concepção completamente moderna, a história da ideia de solidariedade remonta à definição igualitária e democrática do termo⁶⁵, considerando que “o fenômeno da lealdade ao grupo e do compartilhamento de recursos existia muito antes do desenvolvimento da ideia de solidariedade”⁶⁶. Efetivamente, a noção de solidariedade remonta à época romana, se a considerarmos na perspectiva de “um sistema jurídico onde as liberdades e direitos individuais são subordinados aos interesses

⁶⁰ VON BOGDANDY, Armin. Opening Address. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 1-2, p. 1.

⁶¹ KOTZUR, Markus Tobias; SCHMALENBACH, Kirsten. Solidarity Among Nations. **Archiv des Völkerrechts**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 68-91, mar. 2014. Mohr Siebeck.

⁶² STJERNØ, Steinar. **Solidarity in Europe: The History of an Idea**. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 27.

⁶³ BRUNKHORST, Hauke. **Solidarity: from civic friendship to a global legal community**. Cambridge: The MIT Press, 2005. Tradução de Jeffrey Flynn.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ STJERNØ, Steinar. *Op. cit.*, p. 25.

gerais e coletivos”⁶⁷. Isso explica a derivação da palavra “solidariedade” do adjetivo latino *Solidus*, o qual pode ser relacionado à ideia de “forte”, “firme” e “denso”⁶⁸.

O principal instituto jurídico romano relacionado à ideia de solidariedade é a *Obligatio in Solidum*. Este instituto diz respeito a uma obrigação para todos, uma responsabilidade solidária, uma dívida comum, portanto, implica que “[t]odos assumem responsabilidade por quem não possa pagar sua dívida, e esse [do qual a dívida for paga] é inversamente responsável por todos os outros”⁶⁹. O instituto da *Obligatio in Solidum* vinculava conseqüentemente os co-devedores de uma dívida à totalidade e não apenas a parte (*Pro-rata*) da dívida. Isso significava, na prática, que a pessoa submetida à *Obligatio in Solidum* era responsável por toda a dívida de outra pessoa⁷⁰.

Posteriormente, essa concepção da solidariedade do direito civil romano foi generalizada e combinada com o princípio republicano da vida pública durante a Revolução Francesa⁷¹, tendo adquirido o sentido de que a “queda de um cidadão é a queda de todos os cidadãos”⁷². Ao reconhecer o princípio da solidariedade, chamado de fraternidade naquele contexto, como o marco sociojurídico da filiação ao Estado-nação, as comunidades nacionais recém-criadas dos séculos XVIII e XIX transformaram a solidariedade de um “conceito filosófico” em uma “norma jurídica vinculante”⁷³. Nesse cenário, o aspecto revolucionário do conceito de solidariedade quanto às relações sociais, é a ideia de igualdade entre doador e

⁶⁷ PETRUCCI, Aldo. Historical background of solidarity in European law. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 2. p. 24-35, p. 29.

⁶⁸ PASQUALI, Leonardo. Introduction. Solidarity: traditional international law vs. modern international law and universal international law vs. law of regional organizations. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 1. p. 1-23, p. 1-2.

⁶⁹ Tradução nossa do trecho: “[e]veryone assumes responsibility for anyone who cannot pay his debt, and he is conversely responsible for everyone else”. BRUNKHORST, Hauke. **Solidarity: from civic friendship to a global legal community**. Cambridge: The MIT Press, 2005. Tradução de Jeffrey Flynn, p. 2.

⁷⁰ FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542, p. 496. Ademais, para maior aprofundamento no tema, cf. SACCONI, Giuseppina. **Studi sulle obbligazioni solidali da contratto in diritto romano**. Milano: Giuffrè, 1973; PARENTI, Lucio. **In Solidum Obligari: contributo allo studio della solidarietà da atto lecito**. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.

⁷¹ É importante ressaltar que, embora autores como Veronica Federico afirmem que “[i]t was the Napoleonic code in 1804 that forbade the presumption of solidarity based [...] of memberships in specific groups”, não se pode presumir que a solidariedade tenha se desenvolvido desde logo na sua atual concepção programática. Leonardo Pasquali esclarece, por exemplo, que o Código Napoleônico ainda mantém uma dimensão negativa - em que se impõem obrigações em vez de direitos - da solidariedade, similarmente às origens romanas do conceito. Nessa oportunidade, observe-se o artigo 1200 do supramencionado Código de 1804 que afirma que: “Il y de la solidarité de la part des débiteurs, lorsqu'ils sont obligés à une même chose, de manière que chacun puisse être contraint pour la totalité, et que le paiement fait par un seul libère les autres envers le créancier”. FEDERICO, Veronica. *Op. cit.*, p. 496; PASQUALI, Leonardo. *Op. cit.*. FRANCE. **Code civil des Français**. Paris: Imprimerie de la République, 1804, p. 289.

⁷² BRUNKHORST, Hauke. *Op. cit.*, p. 2.

⁷³ FEDERICO, Veronica. *Op. cit.*, p. 497.

receptor⁷⁴. Ao contrário das relações verticais, como a caridade ou a filantropia, nas quais o doador sente pena e, em razão disso dá, a solidariedade é baseada em uma relação horizontal⁷⁵. No conceito de solidariedade, portanto, a ajuda não é um ato de misericórdia, mas, sim, uma expectativa, ou mesmo, um direito⁷⁶. Dessa forma, sintetizando o desenvolvimento primário das raízes históricas do conceito de solidariedade, Brunkhorst afirma que:

Da responsabilidade solidária original [Solidarhaftung] de muitos pela dívida do indivíduo, de um conceito jurídico assimétrico, assim como da ética assimétrica do cuidado fraterno pelos pobres e fracos, surge um único conceito simétrico que expressa o dever recíproco de todos para com todos⁷⁷.

Entretanto, malgrado o conceito de solidariedade tenha adquirido certo *status* jurídico após o seu desenvolvimento nos séculos XVIII e XIX, evoluindo de uma simples noção para um conceito político e, em seguida, tornando-se um princípio jurídico⁷⁸, os principais estudos sobre solidariedade não se iniciam diretamente na seara jurídica. Com efeito, a ideia de solidariedade foi explorada inicialmente no campo sociológico, tendo como um dos principais expositores o sociólogo francês Émile Durkheim⁷⁹. Durkheim distingue duas formas de solidariedade: a solidariedade mecânica, numa sociedade tradicional, e a solidariedade orgânica, numa sociedade moderna⁸⁰. A relação entre a solidariedade mecânica

⁷⁴ DANN, Philipp. Solidarity and the Law of Development Cooperation. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 55-91, p. 57.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Tradução nossa do trecho: “[f]rom the original solidary liability [Solidarhaftung] of the many for the debt of the individual, from an asymmetrical legal concept as well as from the asymmetrical ethic of brotherly care for the poor and weak, comes a single symmetrical concept that expresses the reciprocal duty of everyone to everyone”. BRUNKHORST, Hauke. **Solidarity: from civic friendship to a global legal community**. Cambridge: The MIT Press, 2005. Tradução de Jeffrey Flynn, p. 60.

⁷⁸ VIRALLY, Michel. Le rôle des “principes” dans le développement du droit international. In: BATELLI, M.; GUGGENHEIM, P. (eds.). **Recueil d’études de droit international en hommage à Paul Guggenheim**. Genève: Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1968. p. 531-554 *apud* WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 4.

⁷⁹ Nesse sentido, Steinar Stjernø ressalta que a obra de Durkheim “Da Divisão do Trabalho Social”, publicada em 1893, é a mais famosa e provavelmente mais citada referência da sociologia clássica no que tange à temática solidariedade. STJERNØ, Steinar. **Solidarity in Europe: The History of an Idea**. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 33.

⁸⁰ A solidariedade mecânica se desenvolve em sociedades simples e homogêneas, nas quais há baixo grau de diferenciação, sendo as pessoas ligadas pelas semelhanças nas condições e estilos de vida, cultura e crenças comuns e pela religião e rituais compartilhados. Há, portanto, a predominância do senso de consciência coletiva entre os membros dessas comunidades. A solidariedade orgânica, por sua vez, desenvolve-se em sociedades modernas, em que há forte divisão e especialização do trabalho. A complexidade e heterogeneidade nas condições de vida, na cultura e nas ideologias criam uma interdependência factual, em que as diferenças ocupacionais criam uma interdependência complexa entre as atividades de diferentes produtores. Desse modo, os cidadãos não estão ligados pela tradição ou normas sociais, mas, sim, pela interdependência oriunda da divisão e

na sociedade tradicional e a solidariedade orgânica na sociedade moderna é um pouco obscura na abordagem de Durkheim⁸¹, no entanto, pode-se dizer que “a interação social, em um sentido amplo, é uma pré-condição necessária para ambos os conceitos de solidariedade de Durkheim”⁸². Isso significa que “a intensidade da solidariedade é proporcional à intensidade da interação social”⁸³, o que justifica o porquê da solidariedade florescer melhor em grupos integrados e unidos por laços mais fortes⁸⁴.

Os conceitos de solidariedade desenvolvidos por Durkheim e por outros estudiosos da sociologia de seu tempo foram trazidos para o campo jurídico por Léon Duguit e, posteriormente, para o campo do Direito Internacional por George Scelle⁸⁵. A solidariedade tem sido, desde então, “um elemento importante do discurso jurídico internacional”⁸⁶. Sem embargo, quando se trata do campo jurídico, especialmente da regulamentação das relações entre Estados, os conceitos de Durkheim podem ser desafiantes se aplicados diretamente, considerando que foram desenvolvidos para descrever e se aplicar a relações entre indivíduos e não entre Estados⁸⁷. Estados podem diferir severamente de pessoas quando se trata do compartilhamento de recursos para agir solidariamente, considerando que “[o] direito internacional contemporâneo ainda é um sistema jurídico pouco integrado, onde a vontade dos Estados desempenha um papel essencial”⁸⁸.

A solidariedade vem sendo considerada por grande parte da doutrina como parte do regime jurídico de Direito Internacional, sendo um “valor universal” que foi “integrado nas normas do direito internacional positivo”⁸⁹. Todavia, apesar de seu amplo e, relativamente,

especialização do trabalho. Para maior aprofundamento, *cf.* DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Tradução de Eduardo Brandão.

⁸¹ STJERNØ, Steinar. **Solidarity in Europe: The History of an Idea**. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 34.

⁸² *Ibid.*, p. 35.

⁸³ PASQUALI, Leonardo. Introduction. Solidarity: traditional international law vs. modern international law and universal international law vs. law of regional organizations. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 1. p. 1-23, p. 6.

⁸⁴ KOTZUR, Markus Tobias; SCHMALENBACH, Kirsten. Solidarity Among Nations. **Archiv des Völkerrechts**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 68-91, mar. 2014. Mohr Siebeck, p. 90.

⁸⁵ VON BOGDANDY, Armin. Opening Address. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 1-2, p. 2.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ PASQUALI, Leonardo. *Op. cit.*, p. 14.

⁸⁸ PASCUAL-VIVES, Francisco. Solidarity and international investment law: reconciliation within the institutional framework?. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 8. p. 129-151, p. 130.

⁸⁹ WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 4.

difuso reconhecimento pela doutrina, apreender o significado e as atribuições do conteúdo jurídico de solidariedade pode ser bastante desafiador, visto que esse tem alcançado diferentes estágios de desenvolvimento em diferentes ramos do Direito Internacional e do Direito da União Europeia⁹⁰, ocupando na contemporaneidade uma posição peculiar, devido ao seu *status* legal ambíguo.

Isso posto, deixando a discussão sobre qual *status* jurídico a solidariedade possui nos quadros legais internacional e da UE para a próxima seção do presente capítulo, passa-se ao aprofundamento da questão sobre a existência de *per se* da solidariedade nos Direitos Internacional e da UE, particularmente no que consiste o seu conteúdo jurídico. Para tanto, primeiramente, examinar-se-á o arcabouço jurídico do Direito Internacional universal, tendo em vista este ser mais rarefeito no que tange ao conceito em análise. Posteriormente, investigar-se-ão os marcos legais da UE, porém de forma sucinta e com o intuito principal de exemplificar na comparação com o Direito Internacional, uma vez que a segunda parte do presente trabalho se dedica inteiramente ao aprofundamento das previsões legais sobre solidariedade na UE.

Inicialmente, é importante ressaltar que o termo “solidariedade” tem sido mencionado com mais frequência em instrumentos jurídicos internacionais apenas desde a década de 1990. Antes disso, com poucas exceções (a mais relevante provavelmente sendo a Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948), “até a década de 1960, praticamente nenhuma menção à solidariedade foi feita nos tratados que estabeleceram organizações intergovernamentais”⁹¹. Observem-se, por exemplo, a Carta das Nações Unidas, de 1945, o Tratado do Atlântico Norte, de 1949, e o Estatuto do Conselho da Europa, de 1949. Nenhum desses tratados traz qualquer menção (ao menos de forma explícita) ao conceito de solidariedade. Efetivamente, com exceção do supramencionado caso da Organização dos

⁹⁰ Cf. KOTZUR, Markus Tobias; SCHMALENBACH, Kirsten. Solidarity Among Nations. **Archiv des Völkerrechts**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 68-91, mar. 2014. Mohr Siebeck, p. 90; WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 40.

⁹¹ PASQUALI, Leonardo. Epilogue: lessons, questions, and outlook. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 18. p. 346-360, p. 355.

Estados Americanos (OEA)⁹² e da União Africana (UA)⁹³ a situação quanto à menção expressa à solidariedade não mudou até a última década do século XX⁹⁴.

A Carta das Nações Unidas, de 1945, não contém qualquer menção explícita ao princípio da solidariedade, ou mesmo ao termo “solidariedade”, em qualquer de seus artigos ou em seu preâmbulo. Existem, todavia, menções à “cooperação”⁹⁵ e à “assistência mútua”⁹⁶. À vista disso, parte da doutrina argumenta que, apesar de não ser expressamente mencionado, o valor/princípio da solidariedade está consagrado (implicitamente) na Carta da ONU, bem como no seu “espírito”⁹⁷.

⁹² Quanto à Carta da Organização dos Estados Americanos, de 1948, observem-se o parágrafo 4º do seu preâmbulo: “[c]ertos de que o verdadeiro sentido da *solidariedade americana* e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem” (Grifos nossos); o artigo 1: “[o]s Estados americanos consagram nesta Carta a organização internacional que vêm desenvolvendo para conseguir uma ordem de paz e de justiça, *para promover sua solidariedade*, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência. Dentro das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos constitui um organismo regional [...]” (Grifos nossos); o *caput* e a alínea “d” do artigo 3: “[o]s Estados americanos reafirmam os seguintes princípios: [...] d) *A solidariedade dos Estados americanos* e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa” (Grifos nossos); o artigo 29: “[s]e a inviolabilidade, ou a integridade do território, ou a soberania, ou a independência política de qualquer Estado americano forem atingidas por um ataque armado, ou por uma agressão que não seja ataque armado, ou por um conflito extracontinental, ou por um conflito entre dois ou mais Estados americanos, ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América, os Estados americanos, em obediência aos princípios de *solidariedade continental*, ou de legítima defesa coletiva, aplicarão as medidas e processos estabelecidos nos tratados especiais existentes sobre a matéria” (Grifos nossos); e o artigo 30: “[o]s Estados membros, inspirados nos princípios de *solidariedade* e cooperação interamericanas, comprometem-se a unir seus esforços no sentido de que impere a justiça social internacional em suas relações e de que seus povos alcancem um desenvolvimento integral, condições indispensáveis para a paz e a segurança. O desenvolvimento integral abrange os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, nos quais devem ser atingidas as metas que cada país definir para alcançá-lo” (Grifos nossos). ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Bogotá, 1948. Subscrita em Bogotá em 1948 e reformada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967, pelo Protocolo de Cartagena de Índias em 1985, pelo Protocolo de Washington em 1992 e pelo Protocolo de Manágua em 1993.

⁹³ Quanto à Carta da Organização da Unidade Africana, de 1963, observem-se o parágrafo 5º do seu preâmbulo: “[i]nspired by a common determination to promote understanding among our peoples and cooperation among our states in response to the aspirations of our peoples for brotherhood and *solidarity*, in a larger unity transcending ethnic and national differences” (Grifos nossos), bem como o parágrafo 1 e a alínea “a” do artigo II: “1. The Organization shall have the following purposes: (a) To promote the unity and *solidarity of the African States*”. (Grifos nossos). ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. **Charter of the Organization of African Unity (OAU Charter)**. Addis Ababa, 1963. Done in the city of Addis Ababa, Ethiopia 25th day of May 1963. The Charter was replaced by the Constitutive Act of the African Union.

⁹⁴ PASQUALI, Leonardo. Epilogue: lessons, questions, and outlook. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 18. p. 346-360, p. 355.

⁹⁵ Cf. artigos 1(3), 11(1), 13(1), 55(b) e 56 da Carta das Nações Unidas. NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945.

⁹⁶ Cf. artigo 49 da Carta das Nações Unidas. *Ibidem*.

⁹⁷ Cf. WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 36; MARTINO, Geraldo. The dynamics between interest and solidarity as the functional basis of current international law. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 7. p. 112-127, p. 117-118.

Em 1981, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul) incluiu a solidariedade entre os princípios consagrados na Carta das Nações Unidas. Embora tenha afirmado que o supramencionado fato ocorreu de forma implícita⁹⁸. Outrossim, mais de uma década depois, a Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, no nono parágrafo do seu preâmbulo, apregoa no mesmo sentido: a consagração da solidariedade entre os princípios da Carta das Nações Unidas⁹⁹.

Nesse contexto, ter um conceito delimitado do que se configura como solidariedade se faz imprescindível, pois, embora se reconheça que tanto a cooperação quanto a solidariedade atuem como contrapeso ao princípio da soberania¹⁰⁰, promovendo a necessidade de trabalhar em conjunto para enfrentar questões complexas e de interesse comum¹⁰¹, os conceitos de cooperação e solidariedade se diferenciam no estado-da-arte do Direito Internacional contemporâneo.

Com efeito, cooperação e solidariedade não se subsumem no mesmo conceito. Um sistema internacional alicerçado no valor da solidariedade vai além dos meros mecanismos consagrados de cooperação¹⁰². A cooperação em nível internacional implica “a ação voluntária coordenada de dois ou mais Estados que ocorre sob um regime jurídico e serve a um objetivo específico”¹⁰³, não tendo um valor inerente, uma vez que “o significado e o valor da cooperação dependem de seu objetivo”¹⁰⁴. A solidariedade, por outro lado, sendo

⁹⁸ Observe-se, nessa oportunidade, o parágrafo 1 do artigo 23º da Carta de Banjul: “[o]s povos têm direito à paz e à segurança, tanto no plano nacional como no plano internacional. *O princípio da solidariedade e das relações amistosas implicitamente afirmado na Carta da Organização das Nações Unidas* e reafirmado na Carta da Organização da Unidade Africana deve dirigir as relações entre os Estados”. (Grifos nossos). ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul)**. Banjul, 1981.

⁹⁹ “Considering the major changes taking place on the international scene and the aspirations of all the peoples for an international order based on *the principles enshrined in the Charter of the United Nations*, including promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms for all and respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, peace, democracy, justice, equality, rule of law, pluralism, development, better standards of living and *solidarity*”. (Grifos nossos). UNITED NATIONS. **Vienna Declaration and Programme of Action**. Vienna, 1993. Adopted on 25 June 1993 by the World Conference on Human Rights in Vienna.

¹⁰⁰ PASCUAL-VIVES, Francisco. Solidarity and international investment law: reconciliation within the institutional framework?. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 8. p. 129-151, p. 132.

¹⁰¹ KOTZUR, Markus Tobias; SCHMALENBACH, Kirsten. Solidarity Among Nations. **Archiv des Völkerrechts**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 68-91, mar. 2014. Mohr Siebeck, p. 89.

¹⁰² SCHETTINI, Miriam. International solidarity and human rights. Some remarks about the Draft United Nations Declaration on the Right to International Solidarity. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 9. p. 152-171, p. 160.

¹⁰³ WOLFRUM, Rüdiger. International Law of Cooperation. In: BERNHARDT, Rudolf (ed.). **Encyclopedia of Public International Law**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V., 1986, v. 9. p. 193-198, p.193 *apud Ibid.*, p. 159.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

uma “noção moralmente carregada”¹⁰⁵, implica a noção de uma responsabilidade compartilhada para um objetivo comum, assegurando a autonomia de cada membro como parte de uma comunidade¹⁰⁶. Nesse sentido, a solidariedade requer a compreensão consciente e constante dos membros da comunidade de que seus próprios interesses fazem parte do todo¹⁰⁷ e devem ser buscados por meio da ajuda mútua e não por objetivos individuais¹⁰⁸.

É, portanto, complicado sustentar a conclusão de que toda menção à cooperação em instrumentos jurídicos implica necessariamente a noção de solidariedade. Pode-se argumentar que o princípio da cooperação é uma espécie de precursor jurídico do valor/princípio da solidariedade, ou mesmo que a solidariedade foi um valor inspirador para a inclusão de mecanismos de cooperação em instrumentos jurídicos. No entanto, considerar que a solidariedade já foi plenamente reconhecida, nomeadamente com *status* de princípio de Direito Internacional, pode suscitar alguns desafios.

À vista disso, é igualmente imprescindível diferenciar a solidariedade de outros conceitos semelhantes, que, assim como a cooperação, também são frequentemente confundidos com a solidariedade, seja no campo conceitual, seja no campo operacional. Observem-se, por exemplo, os princípios da boa-fé e da lealdade.

Parte da doutrina defende que o princípio da boa-fé é um dos precursores da solidariedade nas relações interestatais¹⁰⁹. Assim como a solidariedade, a boa-fé também é poucas vezes expressamente mencionada nos instrumentos internacionais, mas esse fato não impede que esteja presente nas relações jurídicas¹¹⁰. Desse modo, defende-se que a boa-fé é “um princípio geral de direito fundado no conceito de solidariedade social”¹¹¹, uma vez que a boa-fé mitiga as implicações mais severas da soberania e das suas garantias na sociedade

¹⁰⁵ DANN, Philipp. Solidarity and the Law of Development Cooperation. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 55-91, p. 55.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 57.

¹⁰⁷ SCETTINI, Miriam. International solidarity and human rights. Some remarks about the Draft United Nations Declaration on the Right to International Solidarity. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 9. p. 152-171, p. 159

¹⁰⁸ MOTTE-BAUMVOL, Julia. La Solidarité à l'aune du Droit International du Développement. In: RAMBAUD, Thierry; GRUBER, Annie (eds.). **Mélanges en l'honneur de Guy Feuer**. Paris: Dalloz, 2022.

¹⁰⁹ Cf. INGRAVALLO, Ivan; RUCCIA, Nicola. Solidarity among member states of regional organizations as a development of the good faith principle. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 13. p. 247-265.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 260.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 264.

internacional¹¹². Ademais, à semelhança da solidariedade, a boa-fé prescreve padrões legais de comportamento pouco específicos que são, no entanto, juridicamente vinculativos¹¹³.

Similarmente ao princípio da boa-fé, o princípio da lealdade também tem relação próxima ao conceito de solidariedade. Embora tenham em seu âmago a mesma inteligência¹¹⁴, considerando que “a lealdade sem um grau mínimo de solidariedade seria teoricamente inconcebível e praticamente impossível”¹¹⁵, a concepção de lealdade não se confunde completamente com a de solidariedade. Com efeito, o fenômeno da lealdade ao grupo e do compartilhamento de recursos existia muito antes da ideia de solidariedade se desenvolver¹¹⁶, visto que “[a]s normas morais exigiam que os membros da família se ajudassem, permanecessem juntos e se defendessem contra ameaças e perigos externos”¹¹⁷. A ideia de solidariedade, em sua concepção moderna, só foi desenvolvida posteriormente, após a Revolução Francesa, como uma solução para a combinação da ideia de direitos e liberdades individuais com a ideia de coesão social e comunidade¹¹⁸.

Ademais, segundo defende parte da doutrina, o conceito de solidariedade pode ser concêntrico ao de lealdade quando se considera o âmbito de uma federação¹¹⁹. A solidariedade nessas circunstâncias, sob o nome de lealdade federativa (*federal loyalty*), “implica uma postura de ação em favor do outro e com o outro, pautada no sentimento de pertencimento a uma ordem comum”¹²⁰. Outrossim, corroborando com o argumento supramencionado, a concepção de solidariedade é, muitas vezes, utilizada de forma implícita para garantir a lealdade federativa¹²¹ ou em relação à União no caso dos Estados-membros da UE¹²².

¹¹² INGRAVALLO, Ivan; RUCCIA, Nicola. Solidarity among member states of regional organizations as a development of the good faith principle. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 13. p. 247-265, p. 264.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ KOTZUR, Markus Tobias; SCHMALENBACH, Kirsten. Solidarity Among Nations. **Archiv des Völkerrechts**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 68-91, mar. 2014. Mohr Siebeck, p. 73.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 74.

¹¹⁶ STJERNØ, Steinar. **Solidarity in Europe: The History of an Idea**. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 25.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 26.

¹¹⁹ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalism, principle of solidarity and the third stage in the division of competences. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 5. p. 72-93, p. 87.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ ARBAN, Erika. Exploring the principle of (federal) solidarity. **Review of Constitutional Studies**, [S.L.], v. 22, n. 2, p. 241-260, 2017.

¹²² Observem-se os parágrafos 2 e 3 do artigo 24º do TUE: “[...] 2. No quadro dos princípios e objetivos da sua ação externa, a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento da *solidariedade política mútua entre os Estados-Membros*, na identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das ações dos Estados-Membros. 3. Os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, *num espírito de lealdade e de solidariedade mútua*, e respeitam a ação da União neste domínio.” (Grifos nossos).

Considera-se, particularmente no caso da UE, que o princípio da lealdade é uma das expressões mais evidentes do compromisso solidário dos seus Estados-membros¹²³.

Isso posto, percebe-se que a delimitação da concepção de solidariedade no Direito Internacional universal ainda se mostra hermética frente a dificuldade de diferenciação de outros conceitos semelhantes, porém diversos, a exemplo da cooperação, boa-fé e lealdade. Todavia, a solidariedade é um conceito que desempenha um papel cada vez maior no Direito Internacional, considerando que a passagem da fase de coexistência para a fase de cooperação entre os Estados traz certo grau de solidariedade¹²⁴ e que “a evolução da sociedade internacional, sua universalização e globalização, fizeram dos interesses solidários uma característica essencial do ordenamento jurídico internacional”¹²⁵. O desenvolvimento da solidariedade é diretamente proporcional à evolução dos laços em uma comunidade, o que justifica o fato da ideia de solidariedade ter tido seu maior amadurecimento e aprofundamento no direito que rege as organizações internacionais regionais¹²⁶. À vista disso, o ramo do Direito Internacional no qual a solidariedade mais é reconhecida e implementada é o Direito da UE¹²⁷.

O Direito da União Europeia consagra a solidariedade nas mais diversas áreas do quadro legal vigente na UE, embora não o faça de modo uniforme. Os dois principais tratados de constituição da UE, o TUE e o TFUE, contêm diversas previsões normativas quanto à solidariedade. A solidariedade está consagrada no preâmbulo de ambos. No TUE, a solidariedade é vista como um recurso para o aprofundamento das relações entre os diferentes povos que constituem a UE¹²⁸. No TFUE, por sua vez, a solidariedade é mencionada como o elemento que faz a interligação entre a Europa e os demais países, almejando o desenvolvimento da prosperidade destes¹²⁹. Em ambas as menções se percebe que a solidariedade é vinculada à capacidade de união de diferentes partes em prol de um fim almejado. Outrossim, resta claro, desde logo, que a solidariedade no Direito da UE tem

¹²³ KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications. p. 974.

¹²⁴ PASQUALI, Leonardo. Epilogue: lessons, questions, and outlook. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 18. p. 346-360, p. 347.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 348.

¹²⁸ Observe-se o parágrafo 6º do preâmbulo do TUE: “DESEJANDO aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições” (Grifos nossos).

¹²⁹ Observe-se o parágrafo 7º do preâmbulo do TFUE: “PRETENDENDO confirmar a solidariedade que liga a Europa e os países ultramarinos, e desejando assegurar o desenvolvimento da prosperidade destes, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas” (Grifos nossos).

aplicação multidimensional, considerando que é aplicável tanto em âmbito interno, entre os povos e entre os Estados constituintes da UE, como em âmbito externo, entre a Europa e os países “ultramarinos”.

Ao examinar mais especificamente o corpo dos tratados, pode-se verificar que o TUE consagra a solidariedade tanto entre os valores da UE¹³⁰ quanto entre os seus objetivos, seja no que diz respeito às relações entre os Estados-membros¹³¹, seja no que tange às relações entre a União e o resto do mundo¹³². Para mais, a solidariedade é um dos princípios que inspiram a Política Externa e de Segurança Comum da União¹³³, devendo ser aplicado nas relações entre os Estados-membros na implementação desta¹³⁴. O TFUE, por sua vez, inclui várias disposições que prescrevem a ativação da solidariedade entre os Estados-membros e entre os Estados-membros e a União em setores específicos, tais como: asilo, migração e controle das fronteiras externas¹³⁵; dificuldades no abastecimento de determinados produtos e recursos¹³⁶; energia¹³⁷; atentado terrorista ou catástrofe natural ou de origem humana de que um Estado-Membro seja vítima¹³⁸.

Além dos tratados fundadores da UE, a solidariedade também é mencionada nos documentos especificamente direcionados à tutela de direitos, a exemplo da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais¹³⁹. Um dos capítulos

¹³⁰ Cf. artigo 2º do TUE.

¹³¹ Cf. parágrafo 3 do artigo 3º do TUE.

¹³² Observe-se o parágrafo 5 do artigo 3º do TUE: “5. Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a *solidariedade* e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas”. (Grifos nossos).

¹³³ Cf. artigo 21º do TUE.

¹³⁴ Cf. artigo 24º do TUE.

¹³⁵ Cf. artigos 67º e 80º do TFUE.

¹³⁶ Cf. artigo 122º do TFUE.

¹³⁷ Cf. artigo 194º do TFUE.

¹³⁸ Cf. artigo 222º do TFUE.

¹³⁹ Observem-se o parágrafo 2º do preâmbulo da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia: “Consciente do seu património espiritual e moral, a *União baseia-se nos valores indivisíveis e universais* da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da *solidariedade*; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua ação” (Grifos nossos) e os parágrafos 1 e 9 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais: “1. Nos termos do artigo 3.º do Tratado da União Europeia, a União tem como objetivos, nomeadamente, promover o bem-estar dos seus povos e empenhar-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tem como meta o pleno emprego e o progresso social e num elevado nível de proteção e na melhoria da qualidade ambiental. A União combate a exclusão social e as discriminações, promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a *solidariedade entre gerações* e a proteção dos direitos da criança [...] 9. Os mercados de trabalho e as sociedades evoluem rapidamente e são confrontados com novas oportunidades e novos desafios decorrentes da globalização, da revolução digital e da evolução social, demográfica e dos modelos de trabalho. Desafios como a desigualdade significativa, o desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens ou a *solidariedade entre gerações*, são muitas vezes semelhantes nos

da Carta de Direitos Fundamentais é nomeado de “solidariedade”, reunindo uma pletera de direitos sociais que compreende desde de direitos trabalhistas (como a possibilidade de negociação e ação coletiva e a proteção em caso de despedida sem justa causa), passando por direitos à proteção social e do consumidor e abrangendo, até mesmo, o direito à saúde e à proteção do meio ambiente¹⁴⁰.

Nesse sentido, malgrado exista maior desenvolvimento no arcabouço legal sobre a solidariedade na UE, deve-se ressaltar que ainda existem grandes divergências entre os Estados-Membros sobre o conteúdo do princípio da solidariedade. Em particular, persistem controvérsias entre os contribuintes e beneficiários do sistema de solidariedade da UE em relação à distribuição dos custos¹⁴¹. Não obstante, todas essas disposições que tratam de diferentes aspectos da solidariedade na UE têm uma característica em comum: a promoção do agir solidário de forma que este beneficie o próprio agente contribuinte¹⁴². Embora, muitas vezes, a solidariedade seja concebida como o oposto do interesse próprio, em razão de seus fundamentos no altruísmo e na ética, a busca de interesses próprios não é necessariamente o inverso da solidariedade, considerando que o interesse próprio é o único impulsionador da solidariedade na ausência de fundamentos altruístas ou morais¹⁴³.

À vista disso, percebe-se que, não obstante tenha algum conteúdo jurídico reconhecido no Direito Internacional, especialmente no Direito da UE, a solidariedade é de difícil delimitação conceitual e de complexa taxonomia jurídica na contemporaneidade. Como acontece com outras noções duradouras, o significado, o escopo e o operacionalidade da solidariedade parecem “permanentemente contestados, dentro e por meio de uma série de disciplinas intelectuais”¹⁴⁴. A tendência de usar a solidariedade para efeitos retóricos, muitas

diferentes Estados-Membros, embora em graus distintos” (Grifos nossos). UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2012. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407; UNIÃO EUROPEIA. **Pilar Europeu dos Direitos Sociais**. 2017. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en. Acesso em 28 jan. 2023.

¹⁴⁰ O capítulo IV da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, denominado “solidariedade”, abrange dos artigos 27 ao 38 e tutela os seguintes direitos: direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa; direito de negociação e de ação coletiva; direito de acesso aos serviços de emprego; proteção em caso de desperdício sem justa causa; condições de trabalho justas e equitativas; proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho; vida familiar e vida profissional; segurança social e assistência social; proteção da saúde; acesso a serviços de interesse econômico geral; proteção do ambiente e; defesa dos consumidores. UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2012. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

¹⁴¹ MARTINO, Geraldo. The dynamics between interest and solidarity as the functional basis of current international law. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 7. p. 112-127, p. 127.

¹⁴² KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications. p. 973.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 967.

¹⁴⁴ Tradução nossa do trecho “[...] permanently contested within and across a range of intellectual disciplines”.

vezes, obscurece seu conteúdo teórico e sua capacidade¹⁴⁵. Nessa senda, a descontextualização da solidariedade tem como um dos efeitos mais graves torná-la um "slogan de bem-estar amplamente vazio para toda uma gama de causas sociais aleatórias e infundadas, embora muitas vezes nobres"¹⁴⁶.

Dessa forma, depreende-se ainda obscuro o potencial completo da solidariedade na seara do Direito Internacional, e mesmo do Direito da União Europeia, considerando a inconclusividade no que tange a sua definição, seu escopo de aplicação e sua natureza jurídica. Tendo-se investigado sobre a construção do conteúdo jurídico da solidariedade na presente seção, faz-se necessário examinar em maior profundidade o *status* jurídico predominante da solidariedade no âmbito do Direito Internacional e do Direito da União Europeia, buscando identificar se seria melhor categorizada como um valor, um princípio, uma regra, ou mesmo, se haveria alguma outra categorização jurídica *sui generis* que lhe pudesse ser mais adequada, a exemplo do que parte doutrina faz, ao categorizar a solidariedade como um “princípio emergente” (2.2).

2.2 O *status* jurídico da solidariedade: valor, princípio ou regra?

A noção de solidariedade ultrapassa as fronteiras da esfera jurídica. É um fundamento universal, presente nas relações humanas, tendo sido positivado nos mais diversos ordenamentos jurídicos, nomeadamente no Direito Internacional¹⁴⁷. Houve uma evolução do *status* da solidariedade: inicialmente fora concebida como uma “noção”, transformando-se, posteriormente, em um “princípio político” e, finalmente, chegou ao *status* atual de “princípio jurídico” do Direito Internacional¹⁴⁸. Todavia, a classificação quanto ao estágio final de “princípio jurídico” não é um tema pacífico na literatura especializada. Muitos

ROSS, Malcolm. Solidarity—A New Constitutional Paradigm for the EU?. In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.) **Promoting Solidarity In The European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 23-45, p. 23.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Tradução nossa do trecho “[...] largely empty feel-good slogan for a whole range of random and ungrounded, if often noble, social causes”. VISCHER, Robert K. Solidarity, Subsidiarity, and the Consumerist Impetus of American Law. In: SCAPERLANDA, Michael A.; COLLETT, Teresa Stanton (eds.) **Recovering Self-Evident Truths: Catholic Perspectives on American Law**. Catholic University Of America Press, 2007. p. 85-103, p. 94.

¹⁴⁷ WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 42-47.

¹⁴⁸ VIRALLY, Michel. Le rôle des “principes” dans le développement du droit international. In: BATELLI, M.; GUGGENHEIM, P. (eds.) **Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim**. Genève: Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1968. p. 531-554 *apud* WELLENS, Karel. *Op. cit.*, p. 4.

não visualizam caráter vinculante na solidariedade, não a classificando como “princípio”, mas, sim, como “valor”, em razão do grau da sua força normativa¹⁴⁹. Uma vez que tem forte conteúdo ético-moral, é difícil identificar o *status* da natureza jurídica da solidariedade dentro da seara das normas internacionais, sejam elas universais ou da UE, tornando-se, por consequência, a sua aplicação desafiadora e intrincada.

Nessa oportunidade, sintetizando a problemática que envolve o *status* jurídico ambíguo da solidariedade no Direito Internacional, Gorobets afirma que:

No direito internacional contemporâneo, a solidariedade ocupa uma posição peculiar. Por um lado, é um dos ideais mais importantes que legitimam o direito internacional, ao lado da justiça, paz, prosperidade, sustentabilidade, etc. A promoção da solidariedade é então um dever moral dos Estados e outros atores internacionais, assim como a promoção de outros valores de significado universal. Quando vista como tal, em argumentos jurídicos internacionais não há necessidade de afirmar que povos e Estados devem mostrar solidariedade com outros povos e Estados. É um dever moral, e deveres morais, como se sabe, embora possam ser reforçados por lei, não dependem disso. Por outro lado, a ideia de solidariedade é frequentemente descrita como um princípio de direito internacional. Nesta perspectiva, a solidariedade é algo mais do que apenas um valor moral. Se for um princípio de direito internacional, os Estados e outros sujeitos do direito internacional não devem apenas agir por solidariedade como uma questão de dever moral, mas devem fazê-lo como uma questão de direito¹⁵⁰.

Para que se prossiga na investigação da problemática, faz-se necessário delimitar quais são as tipologias de natureza jurídica de um enunciado jurídico e o que se entende por cada uma. Não se pretende aprofundar nas discussões quanto às diferentes categorizações, uma vez que existe ampla doutrina que discute as minúcias do assunto¹⁵¹. Todavia, faz-se necessário definir o que cada categoria significa, para que se possa avaliar em qual delas a solidariedade se encaixa no âmbito do Direito Internacional, considerando que “há diferenças importantes entre os vários tipos de normas reconhecidas pelo direito. Elas diferem em termos do seu estatuto, função e natureza prescritiva. E também há diferenças em termos de seu contexto operacional”¹⁵².

¹⁴⁹ VIRALLY, Michel. Le rôle des “principes” dans le développement du droit international. In: BATELLI, M.; GUGGENHEIM, P. (eds.). **Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim**. Genève: Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1968. p. 531-554 *apud* WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 4.

¹⁵⁰ GOROBETS, Kostiantyn. Solidarity as a Practical Reason: Grounding the Authority of International Law. **Netherlands International Law Review**, [S.L.], v. 69, n. 1, p. 3-27, 28 fev. 2022. Springer Science and Business Media LLC, p. 4.

¹⁵¹ Vide, como exemplos, KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998; DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002; ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Tradução de Virgílio Afonso da Silva; DWORKIN, Ronald. **Justice for hedgehogs**. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University, 2011.

¹⁵² BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. São Paulo:

No presente trabalho, parte-se do pressuposto que as “normas jurídicas” são o gênero do qual “princípios” e “regras” são espécies¹⁵³. Para mais, utiliza-se também a concepção de “valor” na análise da problemática, com o objetivo de construir um espectro quanto à especificidade das proposições jurídicas, partindo-se da proposição mais abstrata e, muitas vezes, pré-normativa - o valor - em direção à proposição mais concreta e específica - a regra - realizando uma comparação.

Valores e princípios têm definições correlatas, entretanto, diversas. Os princípios estão intimamente ligados aos valores, tendo em vista que, muitas vezes, validam juridicamente considerações de moralidade e convicções sociais que não podem entrar diretamente no plano normativo¹⁵⁴. Hans Kelsen, por exemplo, apregoa que “uma norma objetivamente válida, que fixa uma conduta como devida, constitui um valor positivo ou negativo”¹⁵⁵, portanto, “a norma considerada como objetivamente válida funciona como medida de valor relativamente à conduta real”¹⁵⁶.

Nesse sentido, os valores pertencem ao âmbito da axiologia, cujo fundamento principal é “o bom”. Assim sendo, suas respectivas avaliações atinam ao que seja considerado “melhor” ou “pior”¹⁵⁷. Os princípios, por sua vez, têm caráter deontológico, cujo fundamento é o “devido”¹⁵⁸. Desse modo, nota-se que “as avaliações do que seja bom, mau, melhor ou pior, além de poderem ser as mais variadas possíveis, não são as razões que justificam o que é devido”¹⁵⁹, uma vez que “o dever-ser o é para todos e a todos vincula”¹⁶⁰, contudo, “o que é bom o é para alguns e, não sendo para outros, não admite entendê-lo por obrigatório”¹⁶¹.

Os princípios não se confundem com valores. Os valores diferentemente dos princípios, que têm sentido deontológico, “não determinam o que deve ser, mas o que é melhor”¹⁶² e “não indicam consequências jurídicas pelo não cumprimento do comportamento

Revista dos Tribunais (RT), 2015, p. 67.

¹⁵³ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, p. 87.

¹⁵⁴ CUYVERS, Armin. General Principles of EU Law. In: CUYVERS, Armin; UGIRASHEBUJA, Emmanuel; RUHANGISA, John Eudes; OTTERVANGER, Tom (eds.). **East African Community Law: institutional, substantive and comparative eu aspects**. Leiden: Brill, 2017. p. 217-228, p. 217.

¹⁵⁵ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 12.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ ALEXY, Robert. *Op. cit.*, p. 153.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ ALMEIDA, Renata Barbosa de; RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Édson. **Direito Civil: Famílias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 593.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 215, p. 151-179, 1999, p. 164.

desejado”¹⁶³. Consequentemente, os valores não são considerados normas, uma vez que indicam apenas relações de preferência¹⁶⁴. Os princípios, por outro lado, possuem força normativa, tendo o poder de impor deveres e criar direitos¹⁶⁵.

Considerando a classificação de Robert Alexy, toda norma (jurídica) ou é uma regra ou é um princípio¹⁶⁶, haja vista que “ambos dizem o que deve ser”¹⁶⁷. Os princípios são comandos de otimização (*optimization commands*), isto é, “normas que ordenam que algo seja realizado no mais alto grau legalmente possível”¹⁶⁸, podendo ser cumpridas em diferentes graus, uma vez que “o grau de cumprimento obrigatório depende não só dos fatos concretos, mas, também, das possibilidades jurídicas”¹⁶⁹. Não obstante, os princípios jurídicos podem ser difíceis de definir e descrever, pois, muitas vezes, é sua flexibilidade e fluidez que lhes permite cumprir com sucesso os diferentes papéis que desempenham¹⁷⁰. As regras, por outro lado, são comandos definitivos (*definitive commands*), isto é, “normas que só podem ser cumpridas ou não”¹⁷¹, considerando que “se uma regra é válida, ela exige que se faça exatamente o que ela exige, nada mais, nada menos. As regras compreendem, portanto, uma decisão no campo das possibilidades reais e jurídicas”¹⁷².

Nos documentos internacionais, a solidariedade aparece categorizada ora como valor, ora como princípio. Inicialmente, podem-se examinar os documentos que categorizam a solidariedade como valor. Observe-se, por exemplo, a Declaração do Milênio das Nações Unidas, de 2000, na qual a solidariedade é classificada como um “valor fundamental”, essencial para as relações internacionais no século XXI¹⁷³. Na supramencionada declaração, o

¹⁶³ ALMEIDA, Renata Barbosa de; RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Édson. **Direito Civil: Famílias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 593.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Tradução nossa do trecho: “[e]very norm is either a rule or a principle”. ALEXY, Robert. On the structure of legal principles. **Ratio Juris**, Bologna, v. 13, n. 3, sept. 2000, pp. 294-304, p. 295.

¹⁶⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, p. 87.

¹⁶⁸ Tradução nossa do trecho: “[...] norms commanding that something be realized to the highest degree that is actually and legally possible”. ALEXY, Robert. *Op. cit.*, p. 295.

¹⁶⁹ Tradução nossa do trecho: “[t]he mandatory degree of fulfilment depends not only on actual facts but also on legal possibilities”. *Ibidem*.

¹⁷⁰ CUYVERS, Armin. General Principles of EU Law. In: CUYVERS, Armin; UGIRASHEBUJA, Emmanuel; RUHANGISA, John Eudes; OTTERVANGER, Tom (ed.). **East African Community Law: institutional, substantive and comparative eu aspects**. Leiden: Brill, 2017. p. 217-228, p. 217.

¹⁷¹ Tradução nossa do trecho: “[...] norms that can only be either complied with or not”. ALEXY, Robert. *Op. cit.*, p. 295.

¹⁷² Tradução nossa do trecho: “[...] [i]f a rule is valid, it requires that one do exactly what it demands, nothing more and nothing less. Rules therefore comprise a decision in the fields of actual and legal possibilities”. *Ibidem*.

¹⁷³ Observe-se o artigo 6º, caput e parágrafo 3º, da Declaração do Milênio das Nações Unidas: “Consideramos que determinados valores fundamentais são essenciais para as relações internacionais no século XXI. Entre eles figuram: [...] A solidariedade. Os problemas mundiais devem ser enfrentados de modo a que os custos e as responsabilidades sejam distribuídos com justiça, de acordo com os princípios fundamentais da equidade e da justiça social. Os que sofrem, ou os que beneficiam menos, merecem a ajuda dos que beneficiam mais”. (Grifos

conceito de solidariedade é vinculado à repartição de custos e responsabilidades de forma justa e equitativa, haja vista que o processo de globalização leva a diferentes estágios de desenvolvimento dos Estados, tendo os Estados mais beneficiados o dever de ajudar os menos beneficiados no enfrentamento dos desafios internacionais¹⁷⁴. Apesar da menção à solidariedade estar incluída no capítulo “Valores e Princípios”, percebe-se que, quando se refere aos princípios, a Declaração utiliza o termo para se referir apenas à dignidade humana, à igualdade e à equidade, a nível mundial¹⁷⁵, podendo-se presumir, portanto, que os demais elementos restantes mencionados no texto são “valores”.

Na Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre a Promoção de uma Ordem Internacional Democrática e Equitativa (A/RES/59/193), de 2005, afirma-se que a solidariedade entre os Estados é a base para o direito a uma ordem econômica internacional democrática e equitativa¹⁷⁶. Explicita-se, igualmente, que a solidariedade é um “valor fundamental”, em razão do qual os desafios globais devem ser geridos, de uma forma que “distribua custos e encargos de forma justa, de acordo com princípios básicos de equidade e justiça social, e garanta que aqueles que sofrem ou menos beneficiam recebam ajuda daqueles que mais se beneficiam”¹⁷⁷. Não obstante, na supramencionada Resolução

nossos). NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 2000. Cimeira do Milênio, Nova Iorque, 6 a 8 de Setembro de 2000.

¹⁷⁴ Observe-se o artigo 5º da Declaração do Milênio das Nações Unidas: “Pensamos que o principal desafio que se nos depara hoje é conseguir que a globalização venha a ser uma força positiva para todos os povos do mundo, uma vez que, se é certo que a globalização oferece grandes possibilidades, actualmente os seus benefícios, assim como os seus custos, são distribuídos de forma muito desigual. Reconhecemos que os países em desenvolvimento e os países com economias em transição enfrentam sérias dificuldades para fazer frente a este problema fundamental. Assim, consideramos que, só através de esforços amplos e sustentados para criar um futuro comum, baseado na nossa condição humana comum, em toda a sua diversidade, pode a globalização ser completamente equitativa e favorecer a inclusão. Estes esforços devem incluir a adopção de políticas e medidas, a nível mundial, que correspondam às necessidades dos países em desenvolvimento e das economias em transição e que sejam formuladas e aplicadas com a sua participação efectiva”. *Ibidem*.

¹⁷⁵ Observe-se o artigo 2º do Capítulo I (Valores e Princípios) da Declaração do Milênio das Nações Unidas: “Reconhecemos que, para além das responsabilidades que todos temos perante as nossas sociedades, temos a responsabilidade colectiva de respeitar e defender *os princípios da dignidade humana, da igualdade e da equidade, a nível mundial*. Como dirigentes, temos, pois, um dever para com todos os habitantes do planeta, em especial para com os mais desfavorecidos e, em particular, as crianças do mundo, a quem pertence o futuro.” (Grifos nossos). *Ibidem*.

¹⁷⁶ Observem-se o *caput* e a alínea “e” do artigo 4º da Resolução para Promoção de uma Ordem Internacional Democrática e Equitativa (A/RES/59/193): “4. Affirms that a democratic and equitable international order requires, inter alia, the realization of the following: [...] (e) The right to an international economic order based on equal participation in the decision-making process, interdependence, mutual interest, *solidarity* and cooperation among all States”. (Grifos nossos). UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Promotion of a democratic and equitable international order**. New York, 2005. Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2004, A/RES/59/193.

¹⁷⁷ Observe-se a alínea “f” do artigo 4º da Resolução para Promoção de uma Ordem Internacional Democrática e Equitativa (A/RES/59/193): “(f) Solidarity, as a fundamental value, by virtue of which global challenges must be managed in a way that distributes costs and burdens fairly, in accordance with basic principles of equity and social justice, and ensures that those who suffer or benefit the least receive help from those who benefit the most”. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Promotion of a democratic and equitable international order**. New York, 2005. Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2004, A/RES/59/193.

(A/RES/59/193), em seu preâmbulo, bem como na Resolução da AGNU sobre o Respeito pelos Propósitos e Princípios contidos na Carta das Nações Unidas para alcançar a Cooperação na Promoção e Encorajamento do Respeito aos Direitos Humanos e às Liberdades Fundamentais e na Resolução de Problemas Internacionais de Caráter Humanitário (A/RES/59/204), de 2005, também em seu preâmbulo, a solidariedade é classificada como “princípio” da Carta das Nações Unidas¹⁷⁸.

Nessa oportunidade, percebe-se novamente a qualificação da solidariedade como um dos “princípios” consagrados na Carta das Nações Unidas, a exemplo do que ocorrera em 1981 com a Carta de Banjul e em 1993 com a Declaração e Programa de Ação de Viena, malgrado não haja menção expressa alguma aos termos “solidariedade” ou “solidário(a)” no texto do referido documento. Nesse cenário, parte da doutrina sustenta que a expressão da solidariedade que sustenta a Carta das Nações Unidas como um todo seria refletida na assistência que todos os Estados-membros devem dar à ONU em qualquer ação que ela tome de acordo com a Carta¹⁷⁹. Os artigos 41¹⁸⁰ e 42¹⁸¹ da Carta da ONU, por exemplo,

¹⁷⁸ Observem-se os preâmbulos da Resolução para Promoção de uma Ordem Internacional Democrática e Equitativa (A/RES/59/193) e da Resolução sobre o Respeito pelos Propósitos e Princípios contidos na Carta das Nações Unidas para alcançar Cooperação na Promoção e Encorajamento do Respeito Direitos Humanos e pelas Liberdades Fundamentais e na Resolução Problemas Internacionais de Caráter Humanitário (A/RES/59/204), cujos textos são iguais: “Considering the major changes taking place on the international scene and the aspirations of all peoples to an international order based on the *principles enshrined in the Charter, including promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms for all and respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, peace, democracy, justice, equality, the rule of law, pluralism, development, better standards of living and solidarity*”. (Grifos nossos). UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Promotion of a democratic and equitable international order**. New York, 2005. Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2004, A/RES/59/193; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Respect for the purposes and principles contained in the Charter of the United Nations to achieve international cooperation in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms and in solving international problems of a humanitarian character**. New York, 2005. Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2004, A/RES/59/204.

¹⁷⁹ MACDONALD, Ronald St. John. The International Community as a Legal Community. In: **Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community**. Brill | Nijhoff, 2005. p. 853-909 *apud* WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 28.

¹⁸⁰ Observe-se o artigo 41 da Carta das Nações Unidas: “Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”. NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945.

¹⁸¹ Observe-se o artigo 42 da Carta das Nações Unidas: “Artigo 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas”. *Ibidem*.

correspondem a uma dimensão material da solidariedade, enquanto os artigos 49¹⁸² e 50¹⁸³ cobrem uma dimensão mais procedimental desta. A solidariedade seria, nessas circunstâncias, uma espécie de princípio implícito da Carta das Nações Unidas.

À vista disso, a solidariedade aparenta ostentar uma transversalidade jurídica nos instrumentos legais internacionais. Ao mesmo tempo que é classificada como um "valor", também está positivada como um "princípio", ainda que implicitamente. Não obstante, salienta-se que "a linha entre o direito e o 'não direito' não pode ser turva. Há vantagens políticas, psicológicas e conceituais na manutenção da distinção entre, por exemplo, princípios morais e princípios jurídicos"¹⁸⁴. Outrossim, destaca-se que "[n]ão importa o quão influente conceitos não jurídicos possam ser, na prática, apenas as normas jurídicas têm efeito jurídico direto nos processos, instrumentos e resultados"¹⁸⁵. Assim sendo, independentemente do mérito da discussão sobre a solidariedade ser ou não um princípio implícito da Carta das Nações Unidas ou mesmo do Direito Internacional, um princípio que não está, ou que ainda não está, inserido no sistema jurídico (internacional) pode ser melhor descrito como um "princípio moral", um "ideal", um "objetivo" ou uma "política"¹⁸⁶.

A solidariedade aparenta transbordar a moldura jurídica de um princípio (jurídico). É um valor intrínseco aos sistemas legais, uma ferramenta de inspiração na construção e aplicação das normas jurídicas internacionais¹⁸⁷. Alguns autores da literatura especializada, por exemplo, consideram-na um "princípio multifuncional"¹⁸⁸ ou um "princípio estrutural"¹⁸⁹, uma vez que contribui com a constituição do conceito de justiça no Direito Internacional Público¹⁹⁰, refletindo a transformação deste em um ordenamento jurídico

¹⁸² Observe-se o artigo 49 da Carta das Nações Unidas: "Artigo 49. Os membros das Nações Unidas prestar-se-ão assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo Conselho de Segurança". NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945.

¹⁸³ Observe-se o artigo 50 da Carta das Nações Unidas: "Artigo 50. No caso de serem tomadas medidas preventivas ou coercitivas contra um Estado pelo Conselho de Segurança, qualquer outro Estado, membro ou não das Nações Unidas, que se sinta em presença de problemas especiais de natureza econômica, resultantes da execução daquelas medidas, terá o direito de consultar o Conselho de Segurança a respeito da solução de tais problemas". *Ibidem*.

¹⁸⁴ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2015, p. 68.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 70.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 68.

¹⁸⁷ "Solidarity is more than just an inspirational principle, but it is also that". WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 30.

¹⁸⁸ WOLFRUM, Rüdiger. Solidarity amongst States: an Emerging Structural Principle of International Law. In: DUPUY, Pierre-Marie (ed.). **Völkerrecht als Wertordnung**: Festschrift für Christian Tomuschat. Kehl A. Rhein: Engel, 2006. p. 1087-1101, p. 1100-1101.

¹⁸⁹ WELLENS, Karel. *Op. cit.*, p. 40. Ademais, no mesmo sentido, *cf.* WOLFRUM, Rüdiger. *Op. cit.*

¹⁹⁰ WELLENS, Karel. *Op. cit.*, p. 7; KOTZUR, Markus Tobias; SCHMALENBACH, Kirsten. Solidarity Among Nations. **Archiv des Völkerrechts**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 68-91, mar. 2014. Mohr Siebeck, p. 74.

internacional baseado em valores¹⁹¹. Outros autores, por sua vez, classificam-na como um “princípio constitucional” do Direito Internacional, considerando o aspecto da instrumentalidade da solidariedade na promoção da interpretação e aplicação das regras primárias em consonância com os fundamentos normativos da comunidade internacional¹⁹².

Todavia, um dos termos mais utilizados para se referir à natureza jurídica da solidariedade no Direito Internacional é o de “princípio emergente”, isto é, um princípio que ainda está se desenvolvendo, que está apenas emergindo no ordenamento jurídico internacional¹⁹³. A ideia de que a solidariedade está emergindo no sistema legal internacional como um todo é derivada da sua utilização em regimes jurídicos de ramos específicos do Direito Internacional, como por exemplo, o Direito Internacional Econômico, o Direito Internacional Ambiental, o Direito Internacional Humanitário e etc¹⁹⁴. À vista disso, somando-se à hesitação doutrinária, alimentada por uma prática fragmentada do Estados espalhada por vários dos ramos mais relevantes do Direito Internacional, tem-se depreendido a qualificação majoritária do caráter meramente “emergente” do princípio da solidariedade¹⁹⁵.

O fato da solidariedade ser considerada um “princípio” a tornaria uma norma jurídica com força vinculante sobre, se não todo o ordenamento¹⁹⁶, ao menos o ramo do direito ao qual se aplica¹⁹⁷. Todavia, na prática, ainda não se percebe bem delimitado esse aspecto nas normas de Direito Internacional que consagram a solidariedade. Mesmo que seja

¹⁹¹ WOLFRUM, Rüdiger. Solidarity amongst States: an Emerging Structural Principle of International Law. In: DUPUY, Pierre-Marie (ed.). **Völkerrecht als Wertordnung**: Festschrift für Christian Tomuschat. Kehl A. Rhein: Engel, 2006. p. 1087-1101, p. 1100-1101.

¹⁹² Nesse contexto, observe-se que: “[t]he principle of solidarity may rightfully claim constitutional status because of the high degree of constitutionalisation it has acquired within the UN law on the maintenance of international peace and security, because it is instrumental in protecting fundamental values shared by the international community, because it is increasingly ensuring the cohesion and consistency of the international legal order across various branches and because it operates with regard to both primary and secondary rules. Because of its constitutional function the principle of solidarity is gradually becoming one of the cornerstones of the normative framework”. WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 31.

¹⁹³ Essa concepção de “princípio emergente” ou “princípio *in statu nascendi*” é utilizada também, por exemplo, por Bosselmann para se referir ao direito humano ao meio ambiente saudável, tendo em vista o seu reconhecimento explícito cada vez frequente, bem como o seu desenvolvimento nas normas de *soft law* internacionais. BOSELLEMAN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2015, p. 161.

¹⁹⁴ GOROBETS, Kostiantyn. Solidarity as a Practical Reason: grounding the authority of international law. **Netherlands International Law Review**, [S.L.], v. 69, n. 1, p. 3-27, 28 fev. 2022. Springer Science and Business Media LLC, p. 9-10.

¹⁹⁵ WELLENS, Karel. *Op. cit.*, p. 35.

¹⁹⁶ Observem-se, por exemplo, os princípios constitucionais que têm aplicação sobre as demais normas constitucionais e sobre as normas infraconstitucionais.

¹⁹⁷ Observem-se, como exemplo, os princípios do Direito Administrativo, do Direito Penal ou do Direito Processual Civil.

inegável sua relevância jurídica, tendo, até mesmo, função normativa, depreende-se, ainda, pouco claro em que situações a solidariedade pode ser juridicamente vinculante.

Para mais, o *status* de “princípio geral” ou “princípio estruturante” do Direito Internacional apresenta pouca consistência jurídica. Embora os princípios gerais de direito estejam previstos no artigo 38 do estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), como uma das fontes (suplementares) do Direito Internacional¹⁹⁸, persistem pendentes várias questões teóricas e práticas relativas aos princípios gerais do direito¹⁹⁹. A prática dos Estados e das cortes e tribunais internacionais é, muitas vezes, pouco clara ou ambígua²⁰⁰. Além disso, a abundância de literatura dedicada aos princípios gerais do direito mostra não apenas a contínua relevância do tema, mas, também, a diversidade de visões existentes e a necessidade de esclarecimento²⁰¹.

Nesse contexto, em 2019, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, ou ILC (*International Law Commission*) na sigla em inglês, abriu a discussão para maior clarificação da natureza jurídica, das origens, das funções e da identificação dos “princípios gerais do Direito (Internacional)” previstos no supramencionado artigo 38 do estatuto da CIJ²⁰². Um dos principais pontos levantados na relatoria do tópico na Comissão - a dimensão extrajurídica que a consagração de um princípio muitas vezes representa²⁰³ - está diretamente relacionado com a problemática concernente à ambiguidade da natureza jurídica da solidariedade como princípio geral do Direito Internacional. Mesmo que se estabeleça como pacífica a natureza jurídica da solidariedade de princípio “geral” ou “estruturante” do Direito Internacional, permanece inconclusiva a reflexão sobre a solidariedade ser efetivamente uma norma jurídica com força vinculante, uma vez que no ordenamento jurídico

¹⁹⁸ Observe-se o artigo 38 do estatuto da CIJ: “Article 38 1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states; b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law; c. *the general principles of law recognized by civilized nations*; d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law. 2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto”. (Grifos nossos) INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Statute of the International Court of Justice**. 1946.

¹⁹⁹ INTERNATIONAL LAW COMMISSION. United Nations. **First report on general principles of law**. New York, 2019. By Marcelo Vázquez-Bermúdez, Special Rapporteur. A/CN.4/732. p. 5.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. United Nations. Chapter IX - General principles of law (A/74/10). In: **Report on the work of the seventy-first session**. New York, 2019.

²⁰³ Nessa oportunidade, observe-se que: “[...] general principles of law, in addition to serving as a direct source of rights and obligations, may serve as a means to interpret other rules of international law or as a tool to reinforce legal reasoning. A more abstract role is sometimes attributed to them, such as that they inform or underlie the international legal system, or that they serve to reinforce its systemic nature”. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Op. cit.*. p. 7-8.

internacional o *status* de “princípio geral de Direito Internacional” ainda necessita maior clarificação, existindo uma variedade de leituras sobre o que significa.

Para Kostiantyn Gorobets, uma vez que a solidariedade não prescreve efetivamente um padrão normativo específico para as ações dos Estados²⁰⁴ e que dificilmente há consequências jurídicas para a violação do princípio da solidariedade²⁰⁵, esse princípio se encaixa na categoria de princípios do Direito Internacional que, embora relevantes para o direito, não são efetivamente jurídicos pela função que desempenham. Em vez disso, eles representam certas normas ou ideais políticos ou morais que legitimam o Direito Internacional, portanto, não se classificam como normas jurídicas²⁰⁶. A solidariedade, nesse contexto, seria rotulada de “princípio do Direito Internacional”, em razão de fornecer alguns fundamentos normativos morais e políticos críticos para a ordem jurídica internacional²⁰⁷. Desse modo, a solidariedade se trataria efetivamente de um conceito jurídico e de um princípio juridicamente relevante que, no entanto, não se poderia determinar claramente a sua capacidade de gerar obrigações jurídicas, sendo, portanto, dificilmente juridicamente vinculativo²⁰⁸.

Ademais, Gorobets apregoa que a solidariedade não será e não precisa ser um princípio juridicamente vinculante do Direito Internacional²⁰⁹, uma vez que seu papel na normatividade jurídica internacional é de, juntamente com outros princípios morais e políticos, fundamentar a legitimidade da ordem jurídica internacional, o que é essencial para a efetividade do Direito Internacional²¹⁰. Nessas circunstâncias, o argumento principal usado para qualificar a solidariedade como um “princípio de Direito Internacional”, nomeadamente a ideia de que a solidariedade está presente em muitos regimes diferentes de Direito Internacional, seria essencialmente a principal razão pela qual ela não é um princípio de

²⁰⁴ GOROBETS, Kostiantyn. Solidarity as a Practical Reason: grounding the authority of international law. *Netherlands International Law Review*, [S.L.], v. 69, n. 1, p. 3-27, 28 fev. 2022. Springer Science and Business Media LLC, p. 14.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 15.

²⁰⁶ Nessa oportunidade, interessante analisar a sistematização feita por Kostiantyn Gorobets, que divide, ainda que de forma simplificada, os “princípios jurídicos” ou “princípios de direito” no Direito Internacional em quatro categorias: 1) Os “princípios jurídicos” que são efetivamente regras jurídicas comuns, às quais atribuímos mais peso argumentativo, rotulando-os como princípios; 2) Os “princípios legais” que estabelecem padrões legais de comportamento, mas, no entanto, não estipulam quaisquer ações específicas a serem tomadas por aqueles a quem se aplicam; 3) Os “princípios jurídicos” que, embora relevantes para o direito, não são efetivamente princípios jurídicos pela função que desempenham, em vez disso, eles representam certas normas ou ideais políticos ou morais que legitimam o Direito Internacional; 4) Os “princípios jurídicos” que não são normas em geral, mas valores morais que a lei deve apreciar e proteger[#]. Segundo a supramencionada categorização, apenas as duas primeiras categorias de princípios seriam realmente normas jurídicas, enquanto as demais permaneceriam no campo dos valores ou dos ideais políticos e morais. *Ibid.*, p. 12.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 18.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 19.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 23.

²¹⁰ *Ibidem.*

Direito Internacional²¹¹. À vista disso, a solidariedade só faria sentido juridicamente se seu núcleo moral for embasado por regras jurídicas que mediam suas implicações morais²¹²

Nos instrumentos jurídicos da UE, por sua vez, é igualmente possível observar menções diversas e variadas à solidariedade. A diversidade está presente não apenas na quantidade de menções nos textos, mas, principalmente, nas diferentes categorizações quanto ao *status* da solidariedade no quadro legal da UE. Não se percebe definição uniforme do seu conceito ou uma categorização pacífica quanto à sua natureza jurídica, permanecendo certa ambiguidade.

Observe-se, por exemplo, que a solidariedade, junto com o pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça e a igualdade entre os gêneros, são classificados como elementos característicos às sociedades dos Estados-membros da UE, nos termos do artigo 2º do TUE²¹³. Há dubiedade quanto à classificação da solidariedade dentre os valores da União nos termos do supramencionado artigo²¹⁴. O texto legal menciona expressamente apenas o respeito pela dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito e o respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias entre “os valores comuns aos Estados-membros” da UE²¹⁵. Todavia, parte da doutrina prega que a solidariedade está incluída entre os valores da UE com base na previsão do artigo 2º do TUE²¹⁶.

²¹¹ GOROBETS, Kostiantyn. Solidarity as a Practical Reason: grounding the authority of international law. *Netherlands International Law Review*, [S.L.], v. 69, n. 1, p. 3-27, 28 fev. 2022. Springer Science and Business Media LLC, p. 23.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ Observe-se o artigo 2º do TUE: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, *numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.*” (Grifos nossos).

²¹⁴ Nessa oportunidade, é interessante observar que “[d]uring the preparation of the draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, where the origins of Article 2 TEU can be found, special attention was given to the difference between the first and second sentences in the provision and it was emphasized that the first sentence was justiciable, whereas the second sentence was not. Eventually, solidarity was inserted into the second half of Article 2 TEU, which merely defines the features of European society and lacks judicial enforceability. As a result, it is questionable whether any legal consequences can be attached to solidarity based on its appearance in this provision”. KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications. p. 975.

²¹⁵ Nessa oportunidade, faz-se necessário observar que o Tratado de Lisboa transpôs o conteúdo de um artigo do abandonado Tratado Constitucional de Roma (o artigo I-2) e incluiu entre os valores fundamentais (dignidade humana, igualdade, respeito pelos direitos humanos, estado de direito) outros valores da sociedade humana, como o pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça e a solidariedade que são comuns aos Estados-Membros, conferindo ao princípio da solidariedade uma dimensão interna e externa. RUSSO, Teresa. Solidarity with candidate States: the case of the Western Balkans. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 12. p. 230-246, p. 231.

²¹⁶ Cf. PASQUALI, Leonardo. Epilogue: lessons, questions, and outlook. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G.

Esses valores comuns europeus tiveram sua força normativa expressamente reconhecida pelo TJUE²¹⁷, sendo considerados “princípios constitucionais” do Direito Comunitário Europeu²¹⁸. Os valores consagrados no artigo 2º do TUE são de tal importância para o projeto de integração, que nenhum tratado da UE “em caso algum poderia permitir que fossem postos em causa princípios que fazem parte dos próprios fundamentos do ordenamento jurídico comunitário”²¹⁹. Nesse sentido, por estarem inseridos em tão alta hierarquia de normas jurídicas, prevalecerão em caso de conflito com outras normas inferiores²²⁰, sendo-lhes vedada qualquer derrogação em caso de conflito com normas alienígenas, mesmo que sejam obrigações oriundas do Direito Internacional²²¹. A solidariedade também é mencionada no artigo 3º do TUE, mas, agora, como um dos “objetivos” a ser promovido pela UE²²². Efetivamente, no caso do artigo 3º, a solidariedade é mencionada de três formas diferentes: primeiramente, refere-se à “solidariedade entre as gerações”, a solidariedade intergeracional; posteriormente, menciona-se a “solidariedade entre

Giappichelli Editore, 2022. Cap. 18. p. 346-360, p. 349; MORENO-LAX, Violeta. Solidarity’s reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017. SAGE Publications. p. 747.

²¹⁷ No julgado do caso Kadi I foi reconhecida a prevalência dos valores consagrados no artigo 2º do TUE frente a outras normas, haja vista serem fundamentos do ordenamento jurídico comunitário europeu. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 3 de Setembro de 2008**: Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contra Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias (Kadi I). 2008. Processos apensos C-402/05 P e C-415/05 P.

²¹⁸ Observe-se o que, segundo Violeta Moreno-lax, são os princípios constitucionais de direito comunitário “[...] EU founding values *qua* general (‘constitutional’) principles are located at even higher a level than ‘ordinary’ EU primary law, as a special breed of constitutional provisions”. MORENO-LAX, Violeta. Solidarity’s reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017. SAGE Publications. p. 747.

²¹⁹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Op. cit.*, parágrafo 304.

²²⁰ *Ibid.*, parágrafo 285.

²²¹ *Ibid.*, parágrafo 303.

²²² Observe-se o artigo 3º do TUE: “1. *A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.* 2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno. 3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico. A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, *a solidariedade entre as gerações* e a proteção dos direitos da criança. A União promove a coesão económica, social e territorial, e *a solidariedade entre os Estados-Membros*. A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu. 4. A União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro. 5. *Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses* e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, *a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos*, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas. 6. A União prossegue os seus objetivos pelos meios adequados, em função das competências que lhe são atribuídas nos Tratados.” (Grifos nossos).

os Estados-membros”; e, por fim, faz-se referência à “solidariedade entre os povos”, no tange às relações da UE com o mundo exterior.

Ademais, faz-se alusão à solidariedade em outras partes do supramencionado Tratado. No capítulo relativo à ação externa da UE, a solidariedade é, mais uma vez, mencionada. No artigo 21º, por exemplo, alude-se a solidariedade não mais com a denominação de “valor comum” ou de “objetivo” a ser promovido, mas, sim, como um “princípio” que fundamenta a criação, desenvolvimento e alargamento da ação da UE no cenário internacional²²³. Outrossim, a solidariedade é mencionada no capítulo referente à política externa e de segurança comum, alude-se a ela tanto dentro da categoria “princípios e objetivos”, no artigo 24º²²⁴, quanto como “valor” da União, nos artigos 24º²²⁵ e 31º do TUE²²⁶.

No TFUE as menções à solidariedade são mais raras do que no TUE, contudo, seguem a mesma tendência de ambiguidade quanto à delimitação da natureza jurídica da solidariedade. Nas questões relativas à gestão das fronteiras e à administração das políticas migratórias, por exemplo, a solidariedade é mencionada como “valor”, no artigo 67º²²⁷, ao

²²³ Observe-se o artigo 21º do TUE: “1. *A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional [...]*” (Grifos nossos).

²²⁴ Observe-se o parágrafo 2 do artigo 24º do TUE: “2. *No quadro dos princípios e objetivos da sua ação externa, a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-Membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das ações dos Estados-Membros*”. (Grifos nossos).

²²⁵ Observe-se o parágrafo 3 do artigo 24º do TUE: “3. *Os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a ação da União neste domínio. Os Estados-Membros atuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender ações contrárias aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. O Conselho e o Alto Representante asseguram a observância destes princípios*”. (Grifos nossos).

²²⁶ Observe-se o parágrafo 1 do artigo 31º do TUE: “1. *As decisões ao abrigo do presente capítulo são tomadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, deliberando por unanimidade, salvo disposição em contrário do presente capítulo. Fica excluída a adoção de atos legislativos. Qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro deve abster-se de qualquer atuação suscetível de colidir com a ação da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem, no mínimo, um terço dos Estados-Membros que reúna, no mínimo, um terço da população da União, a decisão não é adotada*”. (Grifos nossos).

²²⁷ Observe-se o parágrafo 2 do artigo 67º do TFUE: “2. *A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros*”. (Grifos nossos).

mesmo passo que é categorizada como “princípio” no artigo 80²²⁸. Outrossim, faz-se alusão à a solidariedade como um “valor” nas questões referentes à energia²²⁹.

Para mais, um ponto interessante a ser examinado em maior profundidade é a “Cláusula de Solidariedade”, presente no artigo 222º do TFUE²³⁰. A referida cláusula estabelece que “se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana”, a UE e os seus Estados-membros, “num espírito de solidariedade” mobilizarão os instrumentos ao seu dispor para remediar a situação e prestar assistência no que for necessário.

Apesar de aludir à solidariedade como um valor na forma como foi redigido o artigo - fazendo referência ao “espírito de solidariedade” - depreende-se que a existência de uma cláusula (até certo ponto) objetiva de implementação da solidariedade implica uma estrutura muito mais próxima a de uma regra, do que a de um princípio ou mesmo a de um valor. Parte da doutrina, inclusive, refere-se ao artigo 222º do TFUE como uma regra *ad hoc*,

²²⁸ Observe-se, novamente, o artigo 80º do TFUE: “[a]s políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo *princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros*, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio”. (Grifos nossos).

²²⁹ Observem-se o parágrafo 1 do artigo 122º do TFUE: “1. Sem prejuízo de quaisquer outros procedimentos previstos nos Tratados, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros, das medidas adequadas à situação económica, nomeadamente em caso de dificuldades graves no aprovisionamento de certos produtos, designadamente no domínio da energia” (Grifos nossos) e o parágrafo 1 do artigo 194º do TFUE: “1. No âmbito do estabelecimento ou do funcionamento do mercado interno e tendo em conta a exigência de preservação e melhoria do ambiente, a política da União no domínio da energia tem por objetivos, *num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros*: a) Assegurar o funcionamento do mercado da energia; b) Assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União; c) Promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis; e d) Promover a interconexão das redes de energia”. (Grifos nossos).

²³⁰ Observe-se o artigo 222º do TFUE: “1. A União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, *num espírito de solidariedade*, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros, para: a) — Prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros, — proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista, — prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista; b) Prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de catástrofe natural ou de origem humana. 2. Se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, os outros Estados-Membros prestam-lhe assistência a pedido das autoridades políticas do Estado-Membro afetado. Para o efeito, os Estados-Membros coordenam-se no Conselho. 3. As regras de execução, pela União, da presente *cláusula de solidariedade* são definidas por uma decisão adotada pelo Conselho, sob proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Quando a decisão tenha implicações no domínio da defesa, o Conselho delibera nos termos do n.º 1 do artigo 31.º do Tratado da União Europeia. O Parlamento Europeu é informado. No âmbito do presente número e sem prejuízo do artigo 240.º, o Conselho é assistido pelo Comité Político e de Segurança, com o apoio das estruturas desenvolvidas no âmbito da política comum de segurança e defesa, e pelo Comité referido no artigo 71.º, que lhe apresentam, se for caso disso, pareceres conjuntos. 4. Para que a União e os seus Estados-Membros possam agir de modo eficaz, o Conselho Europeu procede a uma avaliação periódica das ameaças com as quais a União se confronta” (Grifos nossos)

introduzida pelo Tratado de Lisboa, sobre a cláusula de solidariedade²³¹⁻²³². Em vista disso, essa doutrina considera que o artigo 222.º do TFUE “pode ser interpretado como uma regra de encerramento dentro de um conceito mais amplo de segurança da União que visa salvaguardar a sua identidade e segurança ameaçadas não só do exterior, mas, mais frequentemente, do interior”²³³, não obstante “pode também ser entendido como uma cláusula inicial de um sistema de solidariedade que inclui as mais variadas situações de ‘crise’ que a União deve enfrentar hoje”²³⁴.

Para mais, além dos tratados fundadores da UE, a solidariedade também é mencionada nos documentos especificamente direcionados à tutela de direitos, a exemplo da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Em ambos a solidariedade é aludida como um valor²³⁵.

²³¹ RUSSO, Teresa. Solidarity with candidate States: the case of the Western Balkans. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 12. p. 230-246, p. 233.

²³² Embora se refira em passant ao artigo 222º do TFUE como “an ad hoc rule on the solidarity clause”, Teresa Russo apregoa que “[t]his article has been considered the most-detailed provision on this concept [of solidarity], but not a general norm on solidarity”, ponderando que “the clause is certainly an added value because it introduces a legal obligation for Member States to be activated, however, at their discretion upon the occurrence of specific conditions”. Nesse sentido, referente à primeira citação, cf. RUSSO, Teresa. Solidarity with candidate States: the case of the Western Balkans. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 12. p. 230-246, p. 233 e, referente às citações posteriores, cf. RUSSO, Teresa. Natural and man-made disaster: solidarity among Member States. In: JIMENEZ PIERNAS, Carlos; PASQUALI, Leonardo; PASCUAL VIVES, Francisco (eds.). **Solidarity and protection of individuals in E.U. law: Addressing new challenges of the Union**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2017, p. 4 e 24.

²³³ Tradução nossa do trecho: “[...] article 222 TFEU can be construed as a rule of closure within a broader concept of security of the Union which seeks to safeguard its identity and safety threatened not only from the outside, but more often from within”. RUSSO, Teresa. Natural and man-made disaster: solidarity among Member States. In: JIMENEZ PIERNAS, Carlos; PASQUALI, Leonardo; PASCUAL VIVES, Francisco (eds.). **Solidarity and protection of individuals in E.U. law: Addressing new challenges of the Union**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2017, p. 25.

²³⁴ Tradução nossa do trecho: “[...] it can also be understood as an opening clause of a system of solidarity which includes the most varied situations of ‘crisis’ that the Union must face today”. *Ibidem*.

²³⁵ Observem-se, novamente, o parágrafo 2º do preâmbulo da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia: “Consciente do seu património espiritual e moral, a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua ação” e os parágrafos 1 e 9 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais: “1. Nos termos do artigo 3.º do Tratado da União Europeia, a União tem como objetivos, nomeadamente, promover o bem-estar dos seus povos e empenhar-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tem como meta o pleno emprego e o progresso social e num elevado nível de proteção e na melhoria da qualidade ambiental. A União combate a exclusão social e as discriminações, promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre gerações e a proteção dos direitos da criança [...] 9. Os mercados de trabalho e as sociedades evoluem rapidamente e são confrontados com novas oportunidades e novos desafios decorrentes da globalização, da revolução digital e da evolução social, demográfica e dos modelos de trabalho. Desafios como a desigualdade significativa, o desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens ou a solidariedade entre gerações, são muitas vezes semelhantes nos diferentes Estados-Membros, embora em graus distintos” (Grifos nossos).

Isso posto, percebe-se que, embora na UE haja maior arcabouço jurídico concernente à solidariedade do que no Direito Internacional universal, de forma geral, esta aparenta ser predominantemente classificada como valor, em vez de princípio, no que tange à sua natureza jurídica na legislação UE. Destarte, perdura o questionamento quanto à normatividade e cogência da solidariedade, uma vez que se esta for classificada exclusivamente como valor, não teria força vinculante.

Efetivamente, em razão da natureza "multipolar/multifuncional" do conceito de solidariedade²³⁶, a doutrina diverge quanto à classificação da natureza jurídica da solidariedade no ordenamento jurídico da UE. A solidariedade recebe, nesse sentido, diversas adjetivações: "valor", "valor fundador", "meta-valor", "valor-chave", "princípio", "meta-princípio", "fundação conceitual e meta-jurídica". Não há consenso sobre a denominação mais adequada, haja vista que os textos normativos da UE aludem à solidariedade de variadas formas. É inegável, todavia, que a solidariedade é um conceito jurídico que está presente no acervo comunitário (*acquis communautaire*)²³⁷ da UE.

Mesmo para os autores que aludem à solidariedade como "princípio" a função de "valor" desta não é descartada. Violeta Moreno-Lax, por exemplo, quando classifica a solidariedade como um "meta-princípio"²³⁸, tendo em consideração o seu aspecto de transcendência²³⁹, ao não se limitar a uma só categoria de natureza jurídica²⁴⁰, entende que,

²³⁶ MORENO-LAX, Violeta. Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017, p.756.

²³⁷ A expressão de origem francesa *acquis communautaire*, ou simplesmente *acquis*, traduzida em português como acervo comunitário, refere-se à "[...] base comum de direitos e obrigações que vinculam todos os países da UE enquanto membros da União Europeia. Está em constante evolução e engloba: o teor, os princípios e os objetivos políticos dos Tratados; a legislação adotada em aplicação dos Tratados e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE; as declarações e as resoluções adotadas no quadro da UE; os atos adotados no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum; os atos aprovados no quadro dos domínios da Justiça e Assuntos Internos; os acordos internacionais concluídos pela UE e os acordos concluídos entre os países da UE nos domínios de atividade da UE. Antes de aderirem à UE, os países candidatos são obrigados a aceitar este acervo. As derrogações são excepcionais (sic) e de âmbito limitado. Os países candidatos têm a obrigação de incorporar o acervo na respetiva ordem jurídica nacional até à data da sua adesão efetiva à UE e deverão passar a aplicá-lo a partir dessa data". UNIÃO EUROPEIA. **Acervo comunitário**. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aacquis>. Acesso em: 09 ago. 2022.

²³⁸ MORENO-LAX, Violeta. *Op. cit.*, p.747.

²³⁹ O prefixo grego "meta" quando adicionado ao início de uma palavra pode indicar: "1. [...] posição posterior (ex.: *metacarpo*). 2.[...] noção de mudança (ex.: *metafonia*). 3. [...] noção de transcendência (ex.: *metafísica*). 4. [...] noção de reflexão sobre si (ex.: *metalinguagem*)". PRIBERAM DICIONÁRIO. **Meta**. 2022. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/meta>. Acesso em: 01 jul. 2022.

²⁴⁰ Nessa oportunidade, é interessante observar a crítica de Bosselmann ao *status* de "metaprincípio", cuja natureza jurídica teria uma normatividade intersticial e seria capaz de modificar as demais normas. Bosselmann afirma que, embora essa ideia possa ser atraente para alguns, tendo em vista que representa uma ponte entre a imprecisão política e a eficácia legal, "[a]penas princípios legais podem ascender a obrigações legais; um 'metaprincípio' pode, na melhor das hipóteses, ajudar a explicá-las", portanto, não se resolveria o dilema quanto à imprecisão política e a eficácia legal e não seria útil em termos práticos. BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2015, p. 75.

não obstante, a solidariedade seja um valor fundador do Direito da União Europeia, junto com os demais valores contidos no artigo 2º do TUE constitui um quadro de referência para conduzir a legalidade, interpretação e operacionalização de todo o corpo de normas jurídicas da UE²⁴¹. Destarte, para Moreno-Lax, a solidariedade deve guiar a escolha entre opções existentes, dando-se preferência para as mais “solidárias” entre as disponíveis²⁴², o que implica que “os resultados jurídicos devem, doravante, ser mediados e penetrados pela solidariedade (tanto nas políticas internas, como externas)”²⁴³.

Outrossim, Ester di Napoli e Deborah Russo ressaltam que a qualidade de “valor-chave” da solidariedade nos tratados fundadores da UE se reflete, ao mesmo tempo, na sua classificação como princípio geral do Direito da União Europeia, bem como na sua função de guia do suporte mútuo entre os Estados-membros e os povos da UE durante circunstâncias desafiadoras²⁴⁴. Para mais, destacam que a solidariedade é evocada como uma ideia orientadora dos que perquirem o projeto de uma Europa unida²⁴⁵.

Dessa forma, depreende-se que não há classificação pacífica para o *status* da natureza jurídica da solidariedade nos ordenamentos jurídicos internacional e da UE, considerando que ora é classificada como valor, ora como princípio. Todavia, resta claro que é uma questão positivada, mesmo que em alguns momentos apenas implicitamente. É possível afirmar que a ideia de solidariedade ganha cada vez maior aporte nas normas internacionais, sendo certo, que é motivada por uma preocupação em evitar conclusões de *non liquet* e de limitar a discricionariedade legislativa e judicial na determinação do Direito Internacional.

Ademais, existem indícios de que a solidariedade tem como principais funções servir de instrumento interpretativo e de fonte embasadora de direitos e obrigações, mas não propriamente como um direito ou obrigação de *per se*. Nessa senda, caso se considere a solidariedade um princípio, deve-se considerar a sua alta carga valorativa e a sua tendência a se operacionalizar por meio da interpretação de outras normas e não de forma isolada de *per se*. Para mais, apesar das divergências na doutrina, a conjuntura pode mudar e o conceito da solidariedade pode ganhar novos contornos.

²⁴¹ MORENO-LAX, Violeta. Solidarity’s reach: meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Maastricht, v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017, p.747.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Tradução nossa do trecho: “[l]egal outcomes should hereafter be mediated and penetrated by solidarity (in both internal and external policies)”. *Ibidem*.

²⁴⁴ NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards “European solidarity”? In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248, p. 211.

²⁴⁵ *Ibidem*.

Isso posto, uma vez explorados os principais desafios quanto à natureza jurídica da solidariedade à luz de dois dos mais importantes regimes jurídicos supraestatais: o Direito Internacional e o Direito da União Europeia, investigando-se inicialmente a construção de seu conteúdo jurídico e, posteriormente, a melhor classificação para sua natureza jurídica, passa-se, no próximo capítulo, a análise da solidariedade como fundamento das relações interestatais contemporâneas. Para tanto, analisa-se primeiramente a função da solidariedade como peça-chave na superação de crises (3.1) e, em seguida, examina-se especificamente suas atribuições como pilar do sistema normativo europeu (3.2).

3 A SOLIDARIEDADE COMO FUNDAMENTO DAS RELAÇÕES INTERESTATAIS CONTEMPORÂNEAS

A solidariedade é mencionada em alguns instrumentos de Direito Internacional, especialmente desde a década de noventa do século XX. É um conceito que originalmente nasceu no Direito Romano, mas que foi ressignificado na Revolução Francesa, por meio da fusão com o conceito cristão de fraternidade (ou irmandade), para responder aos novos valores vigentes na época, dando lugar ao moderno conceito de solidariedade. A nova concepção de solidariedade intenta responder aos anseios da necessidade de coesão social e comunidade em coexistência com a ideia emergente de direitos e liberdades individuais. Mesmo não sendo explorada inicialmente no campo do direito, mas, sim, da sociologia, a ideia da solidariedade moderna foi paulatinamente estudada até que desenvolveu certo conteúdo jurídico.

Contudo, os seus contornos ainda permanecem ambíguos e a sua natureza jurídica incerta²⁴⁶. Ora é aludida como valor, ora como princípio. Parte da doutrina considera que a normatividade do princípio da solidariedade não implica sua força vinculante²⁴⁷, tendo em consideração, particularmente, a carga moral que o princípio traz²⁴⁸. Para os que defendem essa posição, “uma das funções do princípio da solidariedade é funcionar como ferramenta interpretativa para interpretar as regras primárias do Direito Internacional”²⁴⁹, todavia, isso seria “o mais longe que se poderia ir” com relação à normatividade desse princípio²⁵⁰.

O conceito de solidariedade encontra diversos obstáculos na sua consolidação no Direito Internacional Público. Primeiramente, com relação à (im)possibilidade de reconciliação da ideia de solidariedade com a de soberania, particularmente, no que tange à obrigações concretas e que demandam recursos financeiros²⁵¹. Em segundo lugar, há de se

²⁴⁶ CHAZOURNES, Laurence Boisson de. Responsibility to Protect: reflecting solidarity?. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 93-122, p. 94.

²⁴⁷ WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 45.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Tradução nossa do trecho: “[...] one of the functions of the principle of solidarity is to work as an interpretative tool to interpret primary rules of international law”. *Ibidem*.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ DANN, Philipp. Solidarity and the Law of Development Cooperation. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 55-91, p. 58.

considerar a (im)possibilidade do conceito de solidariedade ser aplicado de forma universal, haja vista que o mesmo é diretamente relacionado à ideia de elementos que ostentam um vínculo comum²⁵². Em terceiro lugar, percebe-se que, em razão do desafio da conciliação com a ideia de soberania, o recurso ao conceito de solidariedade é utilizado de forma opaca e pouco aprofundada em textos jurídicos internacionais, muitas vezes, confundindo-se com o conceito de cooperação internacional²⁵³. Além disso, em quarto lugar, para evitar o recurso direto à menção dos termos “solidariedade” ou “solidário(a)” nos textos, tenta-se atingir o mesmo objetivo por meio da utilização de conceitos similares como os relativos a direitos humanos ou justiça distributiva²⁵⁴. Todavia, nessas situações, dificilmente se atinge o objetivo necessário, considerando que o conceito de solidariedade não se confunde com os demais.

Com efeito, a hesitação doutrinária, somada às práticas fragmentadas dos Estados nos mais diversos ramos do Direito Internacional, corroboram com a qualificação do caráter meramente “emergente” do princípio da solidariedade²⁵⁵. Essa ideia de que a solidariedade é um princípio “emergente” ou um princípio “estrutural” do ordenamento jurídico Internacional é comumente demonstrada por referências a regimes jurídicos específicos do Direito Internacional²⁵⁶, considerando que a solidariedade se tornou uma espécie de catalisador daquele, desencadeando dinâmicas tanto normativas como operacionais, nas quais o grau de aprofundamento varia entre os seus diferentes ramos²⁵⁷.

À luz do Direito da União Europeia, uma vertente regional do Direito Internacional, a situação da solidariedade ganha contornos mais definidos. A solidariedade é referenciada em uma série de instrumentos legais. Está presente em diversas passagens dos principais tratados e documentos que constituem a base da ordem jurídica da UE. Não obstante, similarmente ao Direito Internacional universal, a solidariedade no Direito da União Europeia, ainda, padece da necessidade de maior clareza da legislação, seja quanto à sua definição e à sua natureza jurídica, seja quanto às suas formas de operacionalização e às respectivas consequências em caso de sua não efetivação.

²⁵² DANN, Philipp. Solidarity and the Law of Development Cooperation. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 55-91, p. 58.

²⁵³ *Ibid.*, p. 60.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 59-60.

²⁵⁵ WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 35.

²⁵⁶ GOROBETS, Kostiantyn. Solidarity as a Practical Reason: grounding the authority of international law. **Netherlands International Law Review**, [S.L.], v. 69, n. 1, p. 3-27, 28 fev. 2022. Springer Science and Business Media LLC, p. 9.

²⁵⁷ WELLENS, Karel. *Op. cit.*, p. 36.

À vista disso, depreende-se que o conceito de solidariedade se tornou verdadeiro fundamento para o desenvolvimento das relações intra e interestatais contemporâneas. Especialmente, em um contexto de crises complexas e transnacionais, a noção de solidariedade pode ser a peça-chave na superação dessas crises (3.1). Ademais, no sistema normativo da UE, a solidariedade aparenta ser um pilar (3.2), não devendo ser desprezada quando do enfrentamento de desafios comuns de grande complexidade, a exemplo dos regimes jurídicos referentes à gestão das políticas migratórias e à proteção das pessoas migrantes.

3.1 A solidariedade como peça-chave na superação de crises

As crises fortalecem a necessidade de solidariedade²⁵⁸. Em momentos de crise, grupos vulneráveis possuem dimensões substanciais e simbólicas relevantes para a solidariedade²⁵⁹. Efetivamente, durante esses momentos, a solidariedade deveria estar imbuída na aplicação das normas e no desenvolvimento de políticas públicas, prevalecendo em caso de conflito com outros valores e princípios²⁶⁰. Não obstante, o que se percebe é que, em épocas de crise, os limites da assistência mútua diminuem e seu conteúdo fica menos denso²⁶¹.

Para que se possa compreender como a solidariedade pode ser profícua em contextos de crise, faz-se elementar, primeiramente, definir o que se entende por crise. Nesse sentido, observe-se que:

Chama-se Crise a um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame. As Crises são habitualmente caracterizadas por três elementos. Antes de tudo, pelo caráter de subitaneidade e por vezes de imprevisibilidade. Em segundo lugar, pela sua duração normalmente limitada. E, finalmente, pela sua incidência no funcionamento do sistema. A compreensão de uma Crise se funda sobre a análise de três fases do estado de um sistema; a fase precedente ao momento em que se inicia a Crise, a fase da Crise propriamente dita e, por fim, a fase depois que a Crise passou e o sistema tomou um certo "módulo" de funcionamento que não se identifica mais com o que precedeu a Crise [...] Todo o sistema se funda num conjunto de relações mais ou menos estreitamente coligadas entre os vários componentes, de tal forma que mudança num dos componentes do sistema gera mudanças em todos os outros componentes. Todavia, enquanto nos sistemas mecânicos é possível avaliar cuidadosamente o efeito e a amplitude de semelhantes variações e até medi-las, no

²⁵⁸ FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542, p. 516.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 495.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 498.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 535.

âmbito dos sistemas sociais se está ainda longe disso [...] Existem vários tipos de Crises. As Crises podem ser internas ao sistema, quando surgem de contrastes entre os componentes do sistema, ou externas ao mesmo, quando o estímulo vem de fora. Podem ser genéticas, quando se apresentam no momento mesmo em que o sistema inicia sua existência, e funcionais quando se verificam no curso do funcionamento mesmo do sistema. Podem ser fisiológicas, quando dizem respeito ao funcionamento do sistema e provocam a adaptação do mesmo, e patológicas quando dizem respeito à estrutura do sistema e provocam sua mudança. As Crises funcionais podem, por sua vez, ser Crises de sobrecarga quando o sistema deve fazer frente a mais problemas e questionamentos do que aqueles a que é capaz de responder ou Crises de carestia quando o sistema não consegue extrair de dentro de si mesmo ou do ambiente recursos suficientes para seu funcionamento [...] ²⁶².

Na conjuntura contemporânea, os Estados são cada vez mais interdependentes. Em razão dessa complexa interdependência, as crises que surgem não causam danos a apenas um Estado ou, até mesmo, a apenas uma região. Com efeito, as crises podem ser dificilmente enfrentadas sozinhas. Os desafios que emergem necessitam, por conseguinte, de um esforço conjunto para que possam ser superados. O conceito de solidariedade, considerando a sua capacidade de reunir diferentes atores na persecução de um objetivo comum (de assistência mútua) e de “encontrar um delicado equilíbrio entre princípios e valores possivelmente conflitantes”²⁶³, mostra-se como a peça-chave a ser explorada para a superação das crises globais presentes e futuras²⁶⁴.

No plano internacional, a ONU estimula a construção de “uma comunidade internacional equitativa e coesa, onde a solidariedade é uma forma de ‘ajuda’ oferecida por alguns atores a outros, para alcançar objetivos comuns ou para se recuperar de situações críticas”²⁶⁵. Não obstante, “solidariedade internacional” ainda é um conceito altamente amorfo²⁶⁶. Quanto maior o grau de integração entre os Estados, maior e mais direto será o interesse em enfrentar as crises por intermédio da solidariedade, de forma a reduzir os efeitos

²⁶² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. (Volume 1). Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mònaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini, p. 303-304.

²⁶³ CATELANI, Elisabetta; MILAZZO, Pietro. Solidarity and constitutional law in Italy and other European countries. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 4. p. 49-70, p. 59.

²⁶⁴ Nessa oportunidade, ressalta-se que, além das qualidades supramencionadas, “[...] the principle of solidarity has progressively established itself by strengthening the rule of law and democratic practices towards increasingly complex levels of individual, collective, national and international networks”. CONSORTI, Pierluigi. Solidarity between law and religion. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 3. p. 37-47, p. 41.

²⁶⁵ NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards "European solidarity"? In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248, p. 201.

²⁶⁶ KOTZUR, Markus Tobias; SCHMALENBACH, Kirsten. Solidarity Among Nations. **Archiv des Völkerrechts**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 68-91, mar. 2014. Mohr Siebeck, p. 89.

negativos decorrentes²⁶⁷. Efetivamente, o conceito de solidariedade está intimamente ligado ao de integração, uma vez que a solidariedade é necessária para a criação e desenvolvimento de uma comunidade²⁶⁸.

À vista disso, considerando-se que a UE é na contemporaneidade a organização regional politicamente mais integrada²⁶⁹, o ordenamento jurídico da UE se mostra um dos espaços mais adequado para análise do desenvolvimento e operacionalização do conceito de solidariedade, especialmente no que diz respeito ao papel da solidariedade como peça-chave para a superação de crises. Dessa forma, sintetizando as principais dificuldades enfrentadas pela UE na aplicação da solidariedade nos últimos anos, Ester di Napoli e Deborah Russo apregoam que:

Na última década, a União Europeia enfrentou uma série de acontecimentos que colocaram sob considerável pressão a ideia de solidariedade europeia. Em particular, seus Estados-membros e populações tiveram que enfrentar primeiro uma profunda crise financeira e econômica, seguida por rodadas de políticas de austeridade, agravadas por influxos maciços de migrantes forçados a fugir da guerra na Síria e instabilidade geopolítica no Oriente Médio. Estes eventos proporcionaram oportunidades às instituições europeias e aos Estados-membros, bem como ao Demos europeu, para se comprometerem com a solidariedade fiscal e econômica e/ou para assumirem a responsabilidade conjunta pelos numerosos refugiados e migrantes. No entanto, esta série de eventos também proporcionou uma oportunidade para desafiar a ideia de solidariedade europeia anunciada nos princípios europeus, normas e valores associados²⁷⁰.

No caso particular da UE, a grande diversidade de atores e fatores atuantes nos processos sociais, econômicos e políticos aumenta as chances de desequilíbrio entre as relações. Observe-se, por exemplo, a questão migratória nos anos de 2015 e 2016. Uma vez que as principais rotas para alcançar a União Europeia se utilizavam do Mar Mediterrâneo, houve uma sobrecarga dos Estados-membros que se encontram na fronteira do Mediterrâneo, especialmente da Grécia e da Itália, no que tange à gestão das fronteiras e, particularmente, da

²⁶⁷ PASQUALI, Leonardo. Introduction. Solidarity: traditional international law vs. modern international law and universal international law vs. law of regional organizations. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 1. p. 1-23, p. 14.

²⁶⁸ BARNARD, Catherine. Solidarity and the Commission's 'Renewed Social Agenda'. In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.) **Promoting Solidarity In The European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010. Cap. 4. p. 73-105.

²⁶⁹ PASQUALI, Leonardo. *Op. cit.*, p. 15.

²⁷⁰ NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards "European solidarity"? In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248, p. 196.

problemática humana decorrente - o processamento dos pedidos de refúgio ou outros tipos de proteção internacional²⁷¹.

Nessas circunstâncias, considerando as características substanciais do conceito, bem como o seu *status* jurídico dentro do ordenamento jurídico, a solidariedade oferece os instrumentos necessários para a superação dos momentos de crise. Não obstante, em um espaço de união política, econômica e social aprofundadas como a UE, o caminho para a solidariedade tem múltiplas dimensões. A solidariedade tem sido um valor de aplicação recessiva, particularmente em razão de questões como o imperativo do mercado, o discurso de securitização e a redução das políticas de bem-estar²⁷².

Um importante instrumento do Direito da União Europeia que ressalta o papel da solidariedade em momentos de crise é a Agenda para os Cidadãos: por uma Europa de Resultados. Em 2006, após a tentativa infrutífera de aprovação de um Tratado Constitucional para a UE, a Comissão Europeia introduziu essa Agenda, objetivando a resolução da questão institucional, de forma a reforçar a ambição política geral de consolidar o projecto de vida europeu em comum²⁷³. Nesse sentido, esta nova agenda para os cidadãos da Europa deveria proporcionar paz, prosperidade e solidariedade no novo contexto da globalização²⁷⁴. Outrossim, deveria garantir a existência de “um mercado único aberto e perfeitamente operacional”²⁷⁵, concretizando efetivamente as quatro liberdades e promovendo “a solidariedade, as oportunidades, o acesso e a sustentabilidade e [...] a segurança”²⁷⁶. A Agenda se alicerça em três pilares prioritários: prosperidade, solidariedade e segurança²⁷⁷.

Ao analisar essa proposta de agenda política para os cidadãos europeus, alguns pontos merecem maior atenção. Primeiramente, na introdução da Comunicação, a

²⁷¹ Nesse sentido, para maiores informações sobre a legislação adotada à época da crise de 2015-2016 para amenizar a situação na Grécia e na Itália, *cf.* CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional**. Bruxelas, 2015. OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. União Europeia. **Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia**. Bruxelas, 2015. OJ L 248, 24.9.2015, p. 80–94.

²⁷² FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542, p. 536.

²⁷³ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu - Uma Agenda para os Cidadãos: Por uma Europa de Resultados**. Bruxelas, 2006. COM/2006/0211 final. p. 3.

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ *Ibidem*..

²⁷⁷ “Esta agenda deve alicerçar-se nas prioridades estabelecidas - prosperidade, *solidariedade* e segurança - e no desenvolvimento do crescimento e do emprego. Trata-se de elementos essenciais para a renovação da confiança na Europa”. (Grifos nossos). COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu - Uma Agenda para os Cidadãos: Por uma Europa de Resultados**. Bruxelas, 2006. COM/2006/0211 final. p. 3.

solidariedade é mencionada - entre os “princípios e valores da UE” - sem que haja diferenciação a qual categoria a solidariedade se inclui²⁷⁸. Além disso, a Agenda ressalta que, ao longo dos mais de 50 anos de existência da UE, “as expectativas dos cidadãos aumentaram”, uma vez que estes “desejam fortemente uma maior intervenção da UE num grande número de domínios”, dentre os quais se inclui a solidariedade²⁷⁹. Nesse sentido, a Agenda ressalta que, nesse contexto de crise, nomeadamente de crise política, faz-se necessário o reforço de conceitos caros à UE, a saber, a solidariedade.

Uma das principais propostas da Agenda diz respeito ao reforço na integração do Mercado Único Europeu por intermédio da solidariedade. Nesse ponto, é estabelecido que “para uma integração económica (sic) mais profunda e mais alargada”²⁸⁰, faz-se necessária a “reafirmação daquele que constitui um dos valores europeus mais unificadores e fundamentais: a solidariedade”²⁸¹. Outrossim, é ressaltado que as políticas e programas europeus “a favor da solidariedade” devem “promover níveis mais elevados de qualidade de vida e de coesão social e aumentar as oportunidades dos cidadãos da União”²⁸², bem como as políticas destinadas “a apoiar a solidariedade”²⁸³ devem ser munidas de “meios mais eficazes para garantir aos cidadãos os seus direitos de acesso ao emprego, à educação, aos serviços sociais, aos cuidados de saúde e a outras formas de protecção social em toda a Europa”²⁸⁴.

Para mais, continuando com a linha de argumentativa apresentada na Agenda para os Cidadãos: por uma Europa de Resultados, de 2006, a Comissão Europeia propõe, em 2008, a Agenda Social Renovada: Oportunidades, Acesso e Solidariedade na Europa no Século XXI²⁸⁵. Essa Agenda Social se articula em torno de três vertentes: oportunidades, acesso e solidariedade. Tem como objetivos a criação de oportunidades, o acesso a direitos sociais, como educação de qualidade, proteção social e cuidados de saúde, e a demonstração de

²⁷⁸ “Os princípios e valores da UE não mudaram – liberdade, democracia, Estado de direito, tolerância, solidariedade e desenvolvimento através da cooperação pacífica são tão válidos hoje como quando o Tratado de Roma foi assinado”. (Grifos nossos). COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu - Uma Agenda para os Cidadãos**: Por uma Europa de Resultados. Bruxelas, 2006. COM/2006/0211 final, p. 2.

²⁷⁹ “Ao longo destes 50 anos, as expectativas dos cidadãos aumentaram. Trata-se do reconhecimento da importância cada vez maior que a UE assume, mas também de um desafio para todos os dirigentes europeus. [...] Os debates realizados no âmbito do Plano D (para a Democracia, o Diálogo e o Debate) revelam que os cidadãos europeus desejam fortemente uma maior intervenção da UE num grande número de domínios: criação de emprego, gestão da globalização, luta contra o terrorismo e criminalidade organizada, promoção do desenvolvimento sustentável e *solidariedade*”. (Grifos nossos). *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 5.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ Nessa oportunidade, para maior aprofundamento na análise do assunto, cf. BARNARD, Catherine. *Solidarity and the Commission's 'Renewed Social Agenda'*. In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.) **Promoting Solidarity In The European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010. Cap. 4. p. 73-105.

solidariedade. Efetivamente, propõe-se a ser “um instrumento de solidariedade, no âmbito do qual são intensificados os esforços de combate à pobreza e à exclusão social e exploradas novas formas de ajudar os indivíduos a adaptarem-se à globalização e à evolução tecnológica”²⁸⁶

No tópico referente especificamente à “demonstração da solidariedade”, é ressaltado que “[o]s Europeus partilham um compromisso de solidariedade social: entre as gerações, as regiões, os mais e os menos favorecidos, os Estados-Membros mais ricos e os mais pobres”²⁸⁷, sendo a solidariedade “parte integrante do funcionamento da sociedade europeia e da forma como a Europa interage com o resto do mundo”²⁸⁸. Nesse contexto, estabelece-se que efetivação da solidariedade necessita da observação de três pontos principais: a) a adoção de medidas para ajudar os mais desfavorecidos, sendo estes todos aqueles que conseguem usufruir das vantagens de uma sociedade aberta e em rápida mutação; b) a promoção da inclusão social e da integração, da participação e do diálogo e do combate à pobreza; c) o apoio às pessoas expostas a problemas de caráter temporário e transitório decorrentes da globalização e da evolução tecnológica²⁸⁹.

Isso posto, percebe-se que reivindicações por uma solidariedade mais significativa representam um apelo a uma dimensão moral para justificar a existência de uma UE além dos mercados e da livre circulação²⁹⁰. Nesse contexto, a solidariedade pode ser percebida tanto como um valor a ser defendido como um meio para persegui-lo²⁹¹. Não obstante, essa ambivalência da solidariedade aparenta ser um aspecto problemático, uma vez que, muitas vezes, não se sabe, quanto às obrigações oriundas da solidariedade, a quem e entre quem se aplicam exatamente: entre os Estados? incluem-se os cidadãos? entre indivíduos presentes? ou se incluem os futuros também? e os animais? e o meio ambiente?

Dessa forma, é importante refletir “até que ponto as solidariedades em diferentes níveis e entre diferentes grupos interagem umas com as outras e (possivelmente) estão causalmente conectadas em alguma forma de desenvolvimento”²⁹². Com efeito, pode ser que

²⁸⁶ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Agenda Social Renovada: Oportunidades, Acesso e Solidariedade na Europa no Século XXI**. Bruxelas, 2008. COM/2008/0412 final. p. 4.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 7.

²⁸⁸ *Ibidem.*

²⁸⁹ *Ibidem.*

²⁹⁰ BORGMANN-PREBIL, Yuri; ROSS, Malcolm. Promoting European Solidarity: between rhetoric and reality?. In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.) **Promoting Solidarity In The European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 1-22, p. 20.

²⁹¹ *Ibidem.*

²⁹² Tradução nossa do trecho “[...] how far solidarities at different levels and among different groups interact with each other and (possibly) are causally connected in some developmental fashion”. BORGMANN-PREBIL, Yuri; ROSS, Malcolm. *Op. cit.*, p. 21.

não haja uma crise de solidariedade, mas, sim, “novas solidariedades podem estar surgindo, elas mesmas carregadas de tantos aspectos problemáticos quanto insights”²⁹³. Observe-se, por exemplo, a chegada de migrantes e refugiados. Sem embargo de exercer enorme pressão sobre as autoridades nacionais responsáveis pela recepção desse contingente humano, as “crises migratórias” são oportunidades que possibilitam o desenvolvimento e fortalecimento da solidariedade europeia, uma vez que demandam aos Estados-membros da UE que atuem, não apenas “num espírito de solidariedade”, mas, sim, buscando implementar o princípio da solidariedade, consagrado em nível supranacional²⁹⁴.

Posto isso, uma vez analisado o papel da solidariedade como peça-chave na superação de crises, considerando ter se tornado verdadeiro fundamento para o desenvolvimento das relações intra e interestatais contemporâneas, passa-se a sua investigação da solidariedade como pilar do sistema normativo da UE (3.2).

3.2 A solidariedade como pilar do sistema normativo da União Europeia

A solidariedade é um pilar da fundação da UE. Sendo verdadeira pedra angular na construção de seu ordenamento jurídico, a solidariedade está presente nas configurações da UE desde o seu início²⁹⁵. Em 9 de maio de 1950, ao propor a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), o ministro francês de relações exteriores, Robert Schuman, já ressaltava que “a Europa não será feita de uma só vez, ou de acordo com um único plano. Será construída por meio de conquistas concretas que primeiro criam uma solidariedade de fato”²⁹⁶. Consagrava-se, assim, a solidariedade como um elemento fundamental à criação do bloco europeu²⁹⁷. Assim sendo, “a solidariedade tem sido um fator-chave no estabelecimento

²⁹³ Tradução nossa do trecho: “[...] new solidarities may be emerging which are themselves loaded with as many problematic features as insights”. BORGSMANN-PREBIL, Yuri; ROSS, Malcolm. Promoting European Solidarity: between rhetoric and reality?. In: ROSS, Malcolm; BORGSMANN-PREBIL, Yuri (eds.) **Promoting Solidarity In The European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 1-22, p. 21.

²⁹⁴ NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards "European solidarity"?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248, p. 241.

²⁹⁵ FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542, p. 497.

²⁹⁶ Tradução nossa do trecho: “Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a *de facto* solidarity”. *Ibidem*.

²⁹⁷ Nessa oportunidade, é interessante observar a análise feita por Ester di Napoli e Deborah Russo ao apregoar que: “[s]olidarity became a crucial value to be supported by a supranational organisation whose primary goal was to develop a common market, a common commercial space implying competition and therefore potential contentiousness among its participants (the member states). Therefore, solidarity was a value to be nurtured for mitigating the potentially divisive effects of the common market, and its associated freedom of movement of

da integração europeia como um processo gradual de compartilhamento de recursos e aprendizado mútuo de políticas”²⁹⁸.

A solidariedade foi duplamente introjetada na estrutura normativa da UE. Primeiramente, por meio da influência do direito interno dos Estados-membros, uma vez que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o princípio da solidariedade já era reconhecido em muitos Estados europeus como um princípio geral do direito²⁹⁹, tendo *status* constitucional em muitos deles³⁰⁰. Isso facilitou para que, posteriormente, por meio da atuação do TJUE³⁰¹ e do endosso dos princípios contidos na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia³⁰², o princípio da solidariedade fosse assimilado ao ordenamento jurídico da UE³⁰³. Em segundo lugar, por meio da influência do Direito Internacional, tendo em vista que a solidariedade já tinha algum conteúdo jurídico reconhecido nas normas produzidas em âmbito internacional.

Estando disposta em inúmeros dispositivos legais da UE, a solidariedade é de inegável importância para o enfrentamento das mais diversas questões. Apesar das dificuldades quanto à sua efetiva implementação³⁰⁴, o Tratado de Lisboa confirmou a centralidade da solidariedade nos futuros arranjos constitucionais da UE³⁰⁵. Ao examinar especificamente o corpo dos tratados constitutivos do cerne do Direito Comunitário Europeu, o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

persons, goods, services and capital”. NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. *Op. cit.*, p. 202.

²⁹⁸ NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards "European solidarity"? In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248, p. 202.

²⁹⁹ FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542, p. 497.

³⁰⁰ *Ibidem*. Para maior aprofundamento, cf. DE BÚRCA, Gráinne; WEILER, Joseph Halevi Horowitz. **The Worlds of European Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012; TUORI, Kaarlo. **European Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

³⁰¹ Nesse sentido, observe-se que: “[o]s direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça. Para este efeito, este último inspira-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, bem como nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais relativos à protecção (sic) dos direitos do Homem em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram”. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006: European Parliament v Council of the European Union**. 2006. Case C-540/03. Colectânea de Jurisprudência 2006 I-05769. Identificador Europeu da Jurisprudência (ECLI): ECLI:EU:C:2006:429. p. 13, parágrafo 35.

³⁰² Cf. capítulo IV da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2000.

³⁰³ Nesse contexto, observe-se o parágrafo 3 do artigo 6º do TUE: “3. *Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros*” (Grifos nossos).

³⁰⁴ FEDERICO, Veronica. *Op. cit.*, p. 497.

³⁰⁵ ROSS, Malcolm. Solidarity—A New Constitutional Paradigm for the EU?. In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.). **Promoting Solidarity in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 23-45, p. 45.

(TFUE), é possível observar diversas menções à solidariedade. Não obstante, conforme analisado no capítulo precedente, apenas por meio destas não se consegue delimitar claramente o conteúdo completo, nem a natureza jurídica da solidariedade na estrutura do Direito da União Europeia.

Efetivamente, segundo as classificações mais comuns na literatura especializada, identificam-se diferentes dimensões de solidariedade no contexto europeu a depender da natureza das relações a que esta se aplica. Essas diferentes dimensões da solidariedade se cruzam e se sobrepõem³⁰⁶. As dimensões mais comumente mencionadas pela doutrina dizem respeito à “solidariedade horizontal” e à “solidariedade vertical”. Sendo a “horizontal” pertinente às relações entre os Estados-membros da UE, isto é, implementada entre atores de mesmo *status* jurídico, portanto, em um feixe de relações horizontais. A “vertical” concerne, por sua vez, à relação entre a UE e os indivíduos ou entre a UE e os Estados-membros, o que implica elementos de *status* díspares, destarte, em um feixe de relações verticais³⁰⁷.

A solidariedade horizontal é parte do atual projeto europeu de integração desde o seu início, na década de 1950, haja vista que “a integração europeia, construída sobre um sistema *ad hoc* de normas e obrigações mútuas, exigia um senso de solidariedade entre os participantes para ser bem-sucedida a longo prazo”³⁰⁸. Nesse sentido, “no que diz respeito aos Estados-Membros, a solidariedade pode ser interpretada como o estabelecimento de um vínculo criado pela interligação de interesses e a prossecução de um bem comum”³⁰⁹. Ademais, a dimensão horizontal da solidariedade na UE representa “a expressão da redistribuição ou equilíbrio dos custos e benefícios das políticas comuns”³¹⁰, bem como “o estabelecimento de obrigações para os Estados-Membros que vão além do *pacta sunt servanda* e impedem ações estatais unilaterais que possam comprometer a realização dos objetivos da UE”³¹¹.

A solidariedade horizontal é frequentemente evocada nos tratados fundadores da UE. Observe-se, por exemplo, o artigo 3º do TUE, no qual são anunciados os objetivos da

³⁰⁶ MARTINES, Francesca. Solidarity in the EU. Beyond EU treaty provisions on solidarity. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 10. p. 173-199, p. 176

³⁰⁷ NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards "European solidarity"?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248, p. 204.

³⁰⁸ Tradução nossa do trecho: “[...] European integration, built on an *ad hoc* established system of norms and mutual obligations, required a sense of solidarity among participants to be successful in the long term”. *Ibid.*, p. 202.

³⁰⁹ MARTINES, Francesca. *Op. cit.*, p. 177.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ *Ibidem*.

União, particularmente em seu parágrafo 3º, que estabelece que “a União promove a coesão económica (sic), social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros”³¹². Ademais, a solidariedade horizontal é igualmente mencionada no que diz respeito à política externa da União, considerando que o artigo 24º do TUE estabelece que a ação externa da UE deve basear-se “no desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-Membros” e que “os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a ação da União neste domínio”³¹³. Outrossim, no artigo 80º do TFUE, por sua vez, faz-se alusão ao princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidade entre os Estados-membros quanto às políticas relativas à gestão das fronteiras e dos processos de asilo e imigração, tendo a União, sempre que necessário, a função de adotar as medidas apropriadas para a implementação desse princípio³¹⁴.

Outros exemplos de solidariedade horizontal são visíveis nos artigos 122º e 194º do TFUE, que estabelecem a aplicação do princípio da solidariedade no que tange às políticas económicas, particularmente, à política energética³¹⁵, bem como no artigo 222º do TFUE que estabelece uma “Cláusula de Solidariedade” para operacionalizar a ajuda mútua entre os Estados-membros em caso de algum deles ser afetado por ataque terrorista ou desastre natural³¹⁶.

Ademais, a menção ao termo “espírito de solidariedade”, contida em muitos dos dispositivos legais que aludem à solidariedade, foi interpretada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) como expressão específica do princípio geral da solidariedade entre os Estados-membros³¹⁷. Todavia, no caso em análise, quando da definição do conteúdo do princípio, o TJUE não se limitou apenas à dimensão horizontal, mas incluiu igualmente as obrigações entre União e Estados-membros e vice-versa (dimensão vertical da solidariedade)³¹⁸.

³¹² Cf. artigo 3º do TUE.

³¹³ Cf. artigo 24º do TUE.

³¹⁴ Cf. artigo 80º do TFUE.

³¹⁵ Cf. artigos 122º e 194º do TFUE.

³¹⁶ Cf. artigo 222º do TFUE..

³¹⁷ “O «espírito de solidariedade» referido no artigo 194º, nº 1, TFUE é a expressão específica, neste domínio, do princípio geral da solidariedade entre os Estados-Membros, referido, nomeadamente, nos artigos 2º, 3º, nº 3, e 24º, nº 2 e 3, TUE e nos artigos 122º, nº 1, e 222º TFUE. Este princípio está na base de todo o sistema da União, em conformidade com o compromisso estipulado no artigo 4º, nº 3, TUE (v. neste sentido, Acórdão de 10 de dezembro de 1969, Comissão/França, 6/69 e 11/69, não publicado, EU:C:1969:68, n.o 16)”. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 10 September 2019**: Republic of Poland v European Commission.. 2019. Case T-883/16. ECLI:EU:T:2019:567. p. 13, parágrafo 69.

³¹⁸ Observem-se o parágrafo 70, “Quanto ao seu conteúdo, há que sublinhar que o princípio da solidariedade implica direitos e obrigações tanto para a União como para os Estados-Membros. Por um lado, a União tem uma

Com efeito, a ordem jurídica da UE como um todo tende a sancionar as ações dos Estados quando estas afetam ou prejudicam, por meio de comportamentos disruptivos unilaterais, os objetivos da UE, a igualdade entre os Estados-membros ou os benefícios decorrentes da integração³¹⁹. Observe-se, por exemplo, o caso *Costa contra E.N.E.L.*, julgado pelo TJUE em 1964, em que é estabelecido que o Princípio da Primazia do Direito Comunitário, essencial ao processo de integração entre os Estados-membros da UE, e que tem “por corolário a impossibilidade, para os Estados, de fazerem prevalecer, sobre uma ordem jurídica por eles aceite numa base de reciprocidade, uma medida unilateral posterior que não se lhe pode opor”³²⁰, considerando que “a eficácia do direito comunitário não pode variar de um Estado para outro em função de legislação interna posterior sem colocar em perigo a realização dos objectivos do Tratado”³²¹.

Esse dever dos Estados-membros de cumprir as suas obrigações decorrentes do Direito da UE, apesar de poderem ser contrárias aos seus interesses nacionais diretos, corresponde à solidariedade, especialmente em sua expressão de lealdade, haja vista que “os Estados-Membros devem permitir que o interesse coletivo da UE prevaleça sobre os seus interesses individuais, demonstrando assim solidariedade para com os outros Estados-Membros”³²². Nesse sentido, a dimensão horizontal da solidariedade se consagra por intermédio do sacrifício ou proibição de ações e interesses unilaterais em prol do bem comum³²³. Não obstante, faz-se essencial esclarecer que, embora a consecução de um objetivo comum possa resultar no sacrifício de interesses nacionais, um objetivo comum não necessariamente é a soma dos interesses nacionais, mas pode ser perquirido tendo em conta os interesses dos Estados-membros³²⁴.

obrigação de solidariedade para com os Estados-Membros e, por outro, os Estados-Membros têm uma obrigação de solidariedade entre eles e em relação ao interesse comum da União e às políticas por ela prosseguidas”, e o parágrafo 72, “Pelo contrário, o princípio da solidariedade acarreta também uma obrigação geral, por parte da União e dos Estados-Membros, no âmbito do exercício das suas respetivas competências, de terem em conta os interesses dos outros intervenientes”, do acórdão do julgamento do caso OPAL. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 10 September 2019**: Republic of Poland v European Commission. 2019. Case T-883/16. ECLI:EU:T:2019:567.

³¹⁹ MARTINES, Francesca. Solidarity in the EU. Beyond EU treaty provisions on solidarity. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 10. p. 173-199, p. 182.

³²⁰ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court of 15 July 1964**: . Flaminio Costa v E.N.E.L.. 1964. Case 6-64. ECLI:EU:C:1964:66. p. 555.

³²¹ *Ibidem*.

³²² KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications. p. 972.

³²³ MARTINES, Francesca. *Op. cit.*, p. 186.

³²⁴ *Ibidem*.

À vista disso, depreende-se que a solidariedade horizontal ou interestatal encontra uma base jurídica sólida nos principais tratados de direito primário da UE, havendo sua previsão tanto como um princípio geral para orientar a colaboração entre os Estados-membros para alcançar o objetivo geral da União, como uma disposição específica na política estratégica em áreas ou situações paradigmáticas, como asilo, imigração, energia, política externa e desastres naturais ou causados pelo homem³²⁵.

A dimensão vertical da solidariedade na UE, por sua vez, pode dizer respeito à solidariedade entre a UE e seus Estados-constituintes ou entre a UE e os indivíduos. A solidariedade vertical, nesse sentido, “tem sido progressivamente baseada na promoção e adesão da União aos princípios dos direitos humanos”³²⁶. Tem como principais propulsoras as tradições constitucionais comuns dos Estados-membros, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia³²⁷. Semelhantemente à dimensão horizontal, a dimensão vertical da solidariedade também é referenciada nos tratados fundadores da UE. Observe-se, por exemplo, o preâmbulo do TUE que consagra o desejo de “aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições”³²⁸. Outrossim, a solidariedade, em seu aspecto intergeracional, é mencionada no parágrafo 3 do artigo 3º do TUE que estabelece que “a União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança”³²⁹.

As dimensões horizontal e vertical são as mais comumente mencionadas na doutrina, todavia, alguns autores adicionam outras dimensões. Veronica Federico, por exemplo, menciona a existência de uma dimensão “territorial” da solidariedade no caso de Estados descentralizados em que o mecanismo de divisão de poderes permite a mediação entre os entes subnacionais e nacionais no que tange aos interesses, necessidades, recursos e competências³³⁰. Violeta Moreno-Lax, por sua vez, alude à dimensão “sistêmica” da

³²⁵ NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards "European solidarity"?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248, p. 204.

³²⁶ Tradução nossa do trecho: “[t]he European vertical dimension of solidarity has been progressively based on the Union’s promotion and adherence to human rights’ principles”. *Ibid.*, p. 205.

³²⁷ *Ibid.*, p. 204.

³²⁸ Cf. parágrafo 6 do preâmbulo do TUE.

³²⁹ Cf. artigo 3º do TUE.

³³⁰ FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542, p. 514.

solidariedade na UE, que concerne a sua natureza institucional, relacionada com o regime de solidariedade³³¹.

No que tange aos precedentes judiciais, a solidariedade também tem especial tutela pelos órgãos judiciários competentes na UE. Todavia, faz-se importante ressaltar que:

Em nítido contraste com o aumento do número de referências feitas à solidariedade na legislação da UE, a solidariedade quase não tem sido utilizada pelo TJUE em sua recente jurisprudência para criar efeitos jurídicos. De fato [...] o TJUE tornou-se menos inclinada a confiar em argumentos baseados na solidariedade, possivelmente devido às suas conotações políticas³³².

Efetivamente, as primeiras menções ao conteúdo jurídico da solidariedade na UE surgem em meio a decisões do TJUE que a consideram a solidariedade em conexão com o princípio da lealdade, concebendo-a, portanto, como “uma ação de cooperação essencial para o funcionamento do sistema comunitário”³³³. Em Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, julgado em 1969, decidiu-se que a solidariedade “se encontra na base [...] do conjunto do sistema comunitário”³³⁴ e que “tem [...] o seu prolongamento, em benefício dos Estados, no procedimento de assistência mútua”³³⁵. No caso em análise, a solidariedade foi ressaltada como fundamento jurídico para ilegalidade de um ato da França, a qual agiu em desconformidade com o dever dos Estados-membros de se absterem de atos contra leis substantivas da UE, mesmo à custa dos seus próprios, à luz do princípio da lealdade (à União).

Semelhantemente, em Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana, julgado em 1973, apregoou-se que os “deveres de solidariedade que assumiram os Estados-membros pela sua adesão à Comunidade afecta os fundamentos mais essenciais do ordenamento jurídico comunitário”³³⁶, o que significa que “[a]o permitir aos Estados-membros beneficiar das vantagens que lhes oferece a Comunidade, o Tratado impõe-lhes igualmente a obrigação de respeitar as normas”³³⁷.

³³¹ MORENO-LAX, Violeta. Solidarity’s reach: meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Maastricht, v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017. p.748.

³³² KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications. p. 967.

³³³ *Ibid.*, p. 977.

³³⁴ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court of 10 December 1969**: Commission of the European Communities v French Republic. 1969. Joined cases 6 and 11-69. ECLI:EU:C:1969:68. p. 211-212, parágrafo 16.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court of 7 February 1973**: Commission of the European Communities v Italian Republic. 1973. Case 39-72. European Court Reports 1973-00101. ECLI:EU:C:1973:13. p. 49, parágrafo 25.

³³⁷ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court of 7 February 1973**:

Nesse sentido, percebe-se que o TJUE utiliza a solidariedade em seus julgamentos, particularmente em situações em que se espera que os atores do mercado assumam certas responsabilidades que eram contrárias aos seus interesses de curto prazo³³⁸. Por exemplo, em *SpA Ferreira Valsabbia e outros contra Comissão das Comunidades Europeias*, de 1979, ressaltou-se a importância da solidariedade aludida do preâmbulo do tratado que estabelece a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), como um dos seus princípios orientadores, e as suas respectivas expressões práticas no decorrer do tratado³³⁹ e que em vista disso, pode-se depreender que “uma consequência necessária [...] é que certas empresas devem, em virtude da solidariedade europeia, aceitar sacrifícios maiores do que outras”³⁴⁰.

Nada obstante, a forma como vem sendo considerada a solidariedade não envolve necessariamente a assistência dos mais fracos pelos mais fortes. Com efeito, a Corte adotou uma visão de solidariedade orientada para a consecução de um objetivo comum, o que não necessariamente implica em assistência aos mais fracos³⁴¹. Observe-se, por exemplo, o caso *Ferreira Padana SpA contra Comissão das Comunidades Europeias*, de 1980, em que se decidiu que o princípio da solidariedade foi incorretamente aplicado pelo instrumento comunitário que impunha limitações de cotas para enfrentar a crise na indústria siderúrgica, uma vez que isentou os pequenos, todavia eficientes, produtores dessas limitações³⁴². Outrossim, em *Eridania Zuccherifici Nazionali SpA e outros contra Cassa Conguaglio Zucchero e Ministérios Italianos das Finanças e do Tesouro*, de 1986, a solidariedade foi utilizada para justificar as medidas comunitárias alegadamente contrárias às disposições que proíbem a discriminação³⁴³. Nesse caso, apregoou-se que “[...] o sistema das quotas não tem

Commission of the European Communities v Italian Republic. 1973. Case 39-72. European Court Reports 1973-00101. ECLI:EU:C:1973:13. p. 49, parágrafo 24.

³³⁸ KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications, p. 977.

³³⁹ Nesse sentido, observe-se que: “[t]he anti-crisis policy in the iron and steel sector is based on the fundamental principle of solidarity between different undertakings, proclaimed in the preamble to the ECSC Treaty and given practical expression in numerous articles, such as Article 3 (priority accorded to the common interest, which presupposes the duty of solidarity), Article 49 et seq. (a system of financing the Community based on levies), Article 55 (2) (general availability of the results of research in the technical and social fields), Article 56 (reconversion and readaptation aids) and Article 53 (the making of financial arrangements)”. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court of 18 March 1980: SpA Ferriera Valsabbia and others v Commission of the European Communities**. 1980. Joined cases 154, 205, 206, 226 to 228, 263 and 264/78, 39, 31, 83 and 85/79. European Court Reports 1980-00907. ECLI:EU:C:1980:81. p. 1004, parágrafo 59.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 1018, parágrafo 120.

³⁴¹ KÜÇÜK, Esin. *Op. cit.*, p. 979.

³⁴² *Cf.* COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court of 16 February 1982: Ferriera Padana SpA v Commission of the European Communities**. 1982. System of production quotas for steel. Case 276/80. European Court Reports 1982-00517. ECLI:EU:C:1982:57. p. 544, parágrafos 30 e 31.

³⁴³ KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?.

por objectivo favorecer as empresas menos rentáveis, mas garantir um determinado controlo da produção, permitindo ao mesmo tempo o seu reordenamento, em função das exigências do mercado”³⁴⁴.

Para mais, outra área estratégica quanto à formação de jurisprudência sobre solidariedade no TJUE são os direitos sociais. A solidariedade nos instrumentos de proteção social frequentemente diz respeito “à relação entre os nacionais de um Estado-Membro e envolve elementos altruístas e morais pelos quais os mais fracos de uma sociedade são protegidos”³⁴⁵. Efetivamente, “o direito de um indivíduo à proteção social depende basicamente do seu direito de reivindicar a pertença a uma determinada comunidade solidária”³⁴⁶. Observe-se, por exemplo, *Christian Poucet contra Assurances générales de France (AGF) e Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac)*, julgado em 1993, em que se afirma que essa perspectiva da solidariedade quanto à proteção social “implica uma redistribuição do rendimento entre os mais ricos e aqueles que, na falta de tal regime e tendo em conta os seus meios e condições de saúde, seriam privados da necessária cobertura social”³⁴⁷.

No que tange aos direitos sociais, geralmente a solidariedade social em seu âmbito nacional é reiterada pelos Estados-membros que tentam escapar à responsabilidade ao abrigo da legislação da UE³⁴⁸. Nessa oportunidade, observe-se, por exemplo, que no caso *Rudy Grzelczyk contra Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, julgado em 2001, determinou-se que os nacionais do Estado de acolhimento tinham de mostrar um certo grau de solidariedade para com os cidadãos migrantes economicamente inativos, contanto que os beneficiários do direito de residência não se tornem uma sobrecarga injustificada para as

Maastricht Journal of European and Comparative Law, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications, p. 978.

³⁴⁴ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 22 January 1986**: *Eridania zuccherifici nazionali SpA and others v Cassa conguaglio zucchero and the Italian Ministry of Finance and Treasury*. 1986. Reference for a preliminary ruling: Tribunale Civile e Penale di Roma - Italy. Common organization of the market - Sugar production levy. Case 250/84. *European Court Reports* 1986-00117. ECLI:EU:C:1986:22. p. 143, parágrafo 25.

³⁴⁵ KÜÇÜK, Esin. *Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?*. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications, p. 980.

³⁴⁶ PASQUALI, Leonardo. *The Entitlement of Migrant Union Citizens to Social Assistance in the Host Member State: which kind of solidarity?*. In: JIMENEZ PIERNAS, Carlos; PASQUALI, Leonardo; PASCUAL VIVES, Francisco (eds.) **Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law: addressing new challenges of the Union**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2017. p. 51-91, p. 51.

³⁴⁷ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court of 17 February 1993**: *Christian Poucet v Assurances Générales de France and Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon*. 1993. Joined cases C-159/91 and C-160/91. *European Court Reports* 1993 I-00637. ECLI:EU:C:1993:63. p. 668, parágrafo 10.

³⁴⁸ KÜÇÜK, Esin. *Op. cit.*, p. 980.

finanças públicas do Estado-Membro de acolhimento³⁴⁹ e as dificuldades com que se deparam esses beneficiários sejam de natureza temporária³⁵⁰.

Nesse contexto, conforme parte da doutrina crítica, o posicionamento da Corte no caso supramencionado ignorou as razões que motivam o surgimento da solidariedade social e como elas se relacionam com a conjuntura social³⁵¹. No caso em análise, uma vez que a solidariedade em questão não seria movida pelos interesses próprios dos Estados, seriam necessárias certas condições sociais, como certo grau de identidade compartilhada e laços estreitos entre os membros da sociedade, para que a ideia de solidariedade pudesse ter suporte geral³⁵². Contudo, essas condições sociais não se percebem plenamente florescidas no que diz respeito à cidadania europeia³⁵³. À vista disso, posteriormente, a Corte teve uma mudança de entendimento sobre o assunto, adotando uma posição mais conservadora por meio da qual permite aos Estados-membros impor requisitos de integração antes de oferecerem assistência social a cidadãos da União economicamente inativos³⁵⁴.

³⁴⁹ Nessa oportunidade, faz-se necessário observar o que apregoa Pasquali: “[t]he need to avoid an unreasonable burden on the public finances of the host Member State has actually been repeatedly considered a general limit to the freedom of movement and establishment of economically inactive citizens of other Member States. This is clearly mentioned in the eight recital of the preamble to Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence, which is the first EEC legislative act extending the right of residence to economically inactive individuals”. PASQUALI, Leonardo. *The Entitlement of Migrant Union Citizens to Social Assistance in the Host Member State: which kind of solidarity?*. In: JIMENEZ PIERNAS, Carlos; PASQUALI, Leonardo; PASCUAL VIVES, Francisco (eds.) **Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law: addressing new challenges of the Union**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2017. p. 51-91, p. 58.

³⁵⁰ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Acórdão do Tribunal de 20 de Setembro de 2001**: Rudy Grzelczyk contra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. 2001. Processo C-184/99. p. 6245, parágrafo 44.

³⁵¹ KÜÇÜK, Esin. *Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?*. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications, p. 981.

³⁵² Nesse contexto, pode-se ressaltar que: “[a]ny decision imposing solidarity obligations should be informed by the fact that the strength of the driving forces of solidarity differs depending on the nature of the society in which they operate, and which accordingly define the limits of solidarity. Arguably, the legal implications of solidarity cannot go further than what is supported by the social conditions in the society concerned. Indifference to the motives and the underlying reasons of solidarity in interpreting the solidarity obligations laid down in EU law may lead to dissonance between the law and the social reality that gives rise to solidarity”. *Ibidem*.

³⁵³ Nessa oportunidade, é interessante observar que, por razões históricas, os novos Estados-Membros da UE apresentam profundas divergências com os demais Estados-Membros, especialmente os Estados fundadores da UE, tanto no plano político como econômico. Em razão disso, o sentido de solidariedade social resultante de laços comuns, institucionais e políticos, bem como de experiências comuns no campo social e cultural – que é fundamental para implementar uma solidariedade social europeia – não está tão elevado ou tão difuso na UE como um todo. PASQUALI, Leonardo. *Op. cit.*, p. 87.

³⁵⁴ *Cf.* COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court (Full Court) of 23 March 2004**: Brian Francis Collins v Secretary of State for Work and Pensions. 2004. Case C-138/02. European Court Reports 2004 I-02703. ECLI:EU:C:2004:172; COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 March 2005**: The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills. 2005. Case C-209/03. European Court Reports 2005 I-02119. ECLI:EU:C:2005:169; COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 November 2008**: Jacqueline Förster v Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep. 2008. Case C-158/07. European Court Reports 2008 I-08507. ECLI:EU:C:2008:630.

Para mais, outro ponto de grande tensão na jurisprudência do TJUE diz respeito à solidariedade nas políticas concernentes a asilo, imigração e controle das fronteiras. O artigo 80.º do TFUE impõe uma obrigação clara e incondicional de solidariedade aos Estados Membros, podendo ser “uma ferramenta legal eficaz para aumentar a solidariedade, se usada na interpretação da legislação secundária relevante”³⁵⁵. Todavia, o TJUE vem se mostrando reticente em referida atuação. Observe-se, por exemplo, o caso N.S./M.E., julgado em 2011, no qual se aludiu ao princípio da solidariedade, mas, fundamentou-se unicamente nos direitos fundamentais quando da interpretação do artigo 3.º, parágrafo 2, do Regulamento Dublin II³⁵⁶. Semelhantemente, no caso *Zuheyр Frayeh Halaf*, julgado em 2013, o princípio da solidariedade não tem qualquer menção expressiva quando da decisão sobre se o parágrafo 2 do artigo 3º do Regulamento Dublin II deveria ser interpretado à luz do princípio da solidariedade nos termos do artigo 80 do TFUE³⁵⁷.

Não obstante, a recente “crise migratória” de 2015-2016 pode ter engatilhado uma mudança na jurisprudência do TJUE quanto à solidariedade nas questões migratórias. Em abril de 2020, Polónia, Hungria e Chéquia foram condenadas pelo descumprimento das suas obrigações à luz do Direito da UE, considerando que descumpriram as suas obrigações de recolocação de um número adequado de requerentes de proteção internacional nos seus respectivos territórios. Esses requerentes de proteção internacional eram oriundos dos grupos de migrantes e refugiados que chegaram às fronteiras da UE por meio da Grécia e da Itália³⁵⁸.

Nesse cenário, uma vez que os sistemas de asilo e de acolhimento da Grécia e Itália se encontravam sujeitos a pressão desproporcionada devido, em especial, à suas situações geográfica ou demográfica, a Comissão Europeia, com base no parágrafo 3 do artigo 78º e no artigo 80º do TFUE, por meio das Decisões 2015/1523 e 2015/1601, requereu que os demais Estados-membros da UE colaborassem indicando regularmente - pelo menos de três em três meses - um número adequado de requerentes de proteção internacional que poderiam ser realocados rapidamente nos seus respectivos territórios³⁵⁹. Os supramencionados

³⁵⁵ KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications, p. 982.

³⁵⁶ Cf. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 21 de Dezembro de 2011**: N. S. (C-411/10) contra Secretary of State for the Home Department e M. E. e outros (C-493/10) contra Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform. 2011. Processos apensos C-411/10 e C-493/10. EU:C:2010:575.

³⁵⁷ Cf. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment of the Court (Fourth Chamber), 30 May 2013**: *Zuheyр Frayeh Halaf v Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*. 2013. Case C-528/11. EU:C:2013:342.

³⁵⁸ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17**: *Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic*. Luxembourg, 2020. Press release No 40/20.

³⁵⁹ “Com efeito, importa recordar que os encargos que comportam as medidas provisórias previstas nas Decisões

Estados-membros do leste europeu não cumpriram o que fora determinado e por consequência a questão foi judicializada, até que se obteve o veredito com a respectiva condenação desses Estados. Na decisão em análise, o TJUE ressaltou o aspecto da lealdade dos Estados-membros para com a União quanto às medidas de solidariedade, haja vista que os Estados-membros não podem, a princípio, deixar simplesmente de cumprir as obrigações para com os objetivos e políticas da União³⁶⁰. Outrossim, reiterou-se que o princípio da solidariedade (e da partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-membros) deve reger a política da União em matéria de asilo³⁶¹.

Dessa forma, depreende-se que, até recentemente, havia relutância do TJUE em empregar a solidariedade como fundamentação jurídica quando era possível abordar a questão por meio de argumentos convencionais ou análises técnicas. Por outro lado, considerando a possibilidade de delimitação de um conteúdo substantivo bem definido, “o princípio da solidariedade pode fornecer uma abordagem abrangente e consistente para lidar com um espectro de questões relacionadas à solidariedade, sem ter que desenvolver formulações fluidas e bastante peculiares”³⁶².

Isso posto, visto que a solidariedade ainda é uma questão pouco explorada pelo TJUE, não obstante apresentar bastante potencial de desenvolvimento em razão da previsão

2015/1523 e 2015/1601, dado que estas foram adotadas nos termos do artigo 78.º, n.º 3, TFUE a fim de ajudar a República Helénica e a República Italiana a enfrentarem melhor uma situação de emergência caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros aos seus territórios, devem, em princípio, ser repartidos entre todos os outros Estados-Membros, em conformidade com o princípio da solidariedade e da partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-Membros, uma vez que, em conformidade com o artigo 80.º TFUE, esse princípio rege a política da União em matéria de asilo (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.º 291)”. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 2 de abril de 2020**: Comissão Europeia/República da Polónia, Comissão/Hungria, Comissão/República Checa. 2020. Processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17. parágrafo 80.

³⁶⁰ “[...] não se pode admitir, sob pena de permitir que seja prejudicado o objetivo de solidariedade inerente às Decisões 2015/1523 e 2015/1601, bem como a obrigatoriedade desses atos, que um Estado-Membro se possa fundar, sem que, além disso, invoque para esse efeito uma base jurídica prevista nos Tratados, na sua apreciação unilateral da alegada falta de eficácia, ou mesmo do pretense funcionamento deficiente do mecanismo de recolocação estabelecido pelos referidos atos, designadamente no que respeita à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança interna, para se subtrair a todas as obrigações de recolocação que lhe incumbiam por força desses mesmos atos”. *Ibid.*, parágrafo 180.

³⁶¹ “Importa também recordar [...] que os encargos que comportam as medidas provisórias previstas nas Decisões 2015/1523 e 2015/1601, dado que estas foram adotadas em virtude do artigo 78.º, n.º 3, TFUE a fim de ajudar a República Helénica e a República Italiana a enfrentarem melhor uma situação de emergência caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros aos seus territórios, devem, em princípio, ser repartidos entre todos os outros Estados-Membros, em conformidade com o princípio da solidariedade e da partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-Membros, princípio esse que, em conformidade com o artigo 80.º TFUE, rege a política da União em matéria de asilo”. *Ibid.*, parágrafo 181.

³⁶² KÚČŮK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications, p. 983.

legislativa, analisa-se, na parte subsequente do presente trabalho, com mais profundidade a problemática da solidariedade nos regimes jurídicos das pessoas migrantes na UE.

PARTE II - A SOLIDARIEDADE COMO PRECEITO FUNDAMENTAL DO REGIME JURÍDICO GERAL DAS PESSOAS MIGRANTES NA UNIÃO EUROPEIA

Ao contrário do que ocorre no Direito Internacional, a solidariedade tem seus contornos mais delimitados no Direito da União Europeia, sendo reconhecidamente um pilar do ordenamento jurídico que rege a UE. Uma vez que está disposta em inúmeros dispositivos legais, a solidariedade é de inegável importância para o enfrentamento das mais diversas questões na UE. Não obstante, assim como no Direito Internacional, é notável a tendência a se empregar frequentemente a palavra “solidariedade” em relação ao seu valor simbólico e de forma retórica do que com relação à sua substância, o que dificulta a sua operacionalização.

Considerando a existência de maior aporte normativo, a análise quanto ao desafio da definição, categorização e implementação da solidariedade ganha outros horizontes no Direito da UE. A solidariedade europeia é multifacetada, sendo mencionada em diversos documentos que estabelecem a base jurídica da UE, a exemplo do Tratado da União Europeia (TUE), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

No contexto de manutenção e aprofundamento da integração na UE, os Estados-membros são cada vez mais chamados a compartilhar responsabilidades e a lidar “de forma solidária” com os desafios econômicos, financeiros, sociais e humanitários que afetam a Europa³⁶³. As questões migratórias estão dentre as principais temáticas que demandam a atuação solidária dos Estados. Efetivamente, percebe-se maior abrangência e aprofundamento do escopo da solidariedade no ordenamento jurídico da UE quando se regulamentam temáticas relacionadas aos fluxos migratórios, seja por meio do regime geral, seja por meio de regimes específicos.

Isso posto, para compreender o fenômeno complexo da solidariedade europeia nas questões migratórias, faz-se necessário, primeiramente, averiguar o papel da solidariedade no regime jurídico geral das pessoas migrantes na UE (capítulo 4). Para tanto, inicialmente, examina-se a abrangência do regime jurídico geral das questões migratórias à luz do Direito da União Europeia (4.1), para, posteriormente, perquirir-se o nível de eficácia da solidariedade como paradigma da tutela das pessoas migrantes na UE (4.2).

³⁶³ NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards "European solidarity"?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?** Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248, p. 195.

Subsequentemente a essa análise do regime geral de tutela das pessoas migrantes, investiga-se a operacionalização da solidariedade em regimes jurídicos específicos do Direito da UE (capítulo 5). Primeiramente, examina-se a possível mudança de perspectiva na forma como a UE lida com “crises migratórias”, em razão da implementação da Diretiva de Proteção Temporária à conjuntura desencadeada pela invasão da Ucrânia (5.1). Posteriormente, perquire-se a função da solidariedade como propulsor ao avanço da tutela jurídica das pessoas migrantes no contexto da emergência climática atualmente vivida (5.2).

4 O PAPEL DA SOLIDARIEDADE NO REGIME JURÍDICO GERAL DAS PESSOAS MIGRANTES NA UNIÃO EUROPEIA

A evolução tecnológica, a globalização e o envelhecimento demográfico são fenômenos que impactam profundamente as sociedades europeias. A atração de fluxos migratórios é um dos fenômenos resultantes dessas mudanças, sendo a Europa atualmente um dos principais destinos migratórios. São várias as razões que corroboram para essa conjuntura, sendo o histórico de êxito no desenvolvimento da UE, que proporciona níveis sem precedentes de paz, prosperidade e estabilidade, um importante fator de atração. Outrossim, as crises político-econômicas em regiões próximas ao continente europeu são relevantes fatores de impulso aos fluxos migratórios³⁶⁴.

Uma vez que a livre-circulação de pessoas é um dos pilares da construção da União Europeia³⁶⁵, a normatização e gestão dos fenômenos migratórios é um tópico que diz respeito à própria *raison d'être* do bloco europeu. Não obstante, a migração é uma questão complexa e, muitas vezes, controversa, haja vista envolver interesses não apenas da União, mas, também dos diversos Estados-membros, que, nem sempre, mostram-se uníssimos quanto à abordagem adotada.

Nos últimos anos, a Europa teve de fazer face ao desafio migratório mais grave desde a Segunda Guerra Mundial. Particularmente nos anos de 2015 e 2016, o número de requerentes de refúgio e proteção internacional foi sem precedentes, colocando alguns Estados-membros e a própria União Europeia sob grande pressão. Embora os fluxos migratórios tenham diminuído no momento, as crises recentes expuseram as deficiências do sistema europeu de asilo. Não obstante, a migração representa desafios e oportunidades para a Europa. Com um sistema bem gerido, a migração pode contribuir para o crescimento, a inovação e o dinamismo social. Portanto, a gestão eficaz da migração, buscando adotar “uma

³⁶⁴ Os fatores de impulso são as razões pelas quais as pessoas deixam um país. Os fatores de atração são as razões pelas quais as pessoas se mudam para um determinado país. Há três fatores principais de impulso e atração: fatores sociopolíticos, fatores demográficos e econômicos e fatores ambientais. PARLAMENTO EUROPEU. **Explorar as razões da migração**: porque é que as pessoas migram?. 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/migracao/20200624STO81906/explorar-as-razoes-da-migracao-porque-e-que-as-pessoas-migram>. Acesso em: 03 ago. 2022.

³⁶⁵ Observe-se o parágrafo 2 do artigo 3º do TUE: “2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno”.

abordagem humana e humanitária”³⁶⁶ com os requerentes de refúgio e demais tipos de proteção internacional, bem como proteger as fronteiras externas é uma prioridade da UE.

Conforme visto nos capítulos anteriores, a solidariedade é um conceito positivado no ordenamento jurídico da UE. Contribui tanto com o aporte retórico como com o arcabouço jurídico do bloco europeu no enfrentamento dos desafios globais contemporâneos. O conceito de solidariedade merece especial atenção na resolução das problemáticas geradas pelo aumento dos fluxos migratórios, uma vez que a solidariedade é prevista especialmente como um princípio aplicável às políticas relativas à administração das fronteiras, ao asilo e à migração nos termos do artigo 80º TFUE. Não obstante, o desafio quanto à solidariedade europeia aparenta ser mais político do que jurídico, tendo em vista que o atual quadro jurídico oferece um amplo potencial que ainda não é suficientemente explorado.

Para compreender um panorama dos desafios econômicos, sociais e políticos à implementação da solidariedade europeia à conjuntura migratória, faz-se necessário, previamente, compreender como ocorre a aplicação do princípio da solidariedade à tutela jurídica da migração e quais são as suas implicações à integração europeia. Para tanto, inicialmente, examina-se a abrangência do regime jurídico geral da tutela das questões migratórias no Direito da União Europeia (4.1), para, posteriormente, analisar a efetividade do paradigma da solidariedade quanto à tutela jurídica de questões migratórias contemporâneas na UE (4.2).

4.1 A abrangência do regime jurídico das questões migratórias à luz do Direito da União Europeia

A migração é uma questão complexa. Não obstante seja “uma constante na história da humanidade”³⁶⁷, é um tópico cuja tutela jurídica ainda tem muito a avançar. Os principais desafios sociais que o mundo enfrenta atualmente têm impacto na migração, fazendo-se necessário um sistema bem gerido para que a migração possa contribuir para o

³⁶⁶ Expressão utilizada por Ursula von der Leyen no discurso sobre o estado da União de 2020. Observe-se o trecho completo: “Adotaremos uma abordagem humana e humanitária. Salvar vidas no mar não é facultativo. E os países que cumprem as suas obrigações legais e morais, ou estão mais expostos do que outros, devem poder contar com a solidariedade do conjunto da nossa União Europeia”. COMISSÃO EUROPEIA. **Discurso do estado da União 2020**. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_pt. Acesso em: 03 ago. 2020.

³⁶⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 1.

crescimento, a inovação e o dinamismo social das sociedades em que ocorre³⁶⁸. Uma vez que o processo migratório envolve vários fatores e gera diversas consequências, não se identifica um instrumento internacional que o regulamente de forma completa em todas as diferentes variáveis existentes.

Os instrumentos internacionais que dedicam proteção à migração, legitimam o direito de asilo e a liberdade de circulação, tornando-a restringível apenas por meio do devido processo legal³⁶⁹. Outrossim, consagram a ideia de universalidade dos direitos humanos, baseada no princípio da não-discriminação, o que justificaria a concessão dos mesmos direitos humanos aos nacionais e estrangeiros³⁷⁰. Nesse sentido, observe-se que um dos primeiros documentos internacionais que trouxe previsão de proteção às pessoas migrantes foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, que estabeleceu, em seu artigo 13º, o direito à liberdade de locomoção e à mudança de Estado³⁷¹ e, em seu artigo 14º, o direito de procurar e receber asilo em outros países em virtude de perseguição³⁷².

Outro instrumento internacional que contém elementos protetivos da migração é o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) de 1966. O Pacto garante, em seu artigo 12, além do direito à livre-circulação dentro do território de um Estado, o direito de sair e de entrar nesse mesmo Estado. Outrossim, exige que as restrições que se imponham às liberdades supramencionadas sejam estabelecidas em lei ou só existam quando necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde e a moral pública, ou os direitos e as liberdades dos outros³⁷³.

No âmbito do Direito Internacional universal, embora existam normas internacionais sobre a temática, considerando se tratar de um tema tangente à soberania e

³⁶⁸ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 1.

³⁶⁹ APOLINÁRIO, Silvia Menicucci e JUBILUT, Liliana. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV** [online]. São Paulo, n. 6, pp. 275-294, jan-jun 2010.

³⁷⁰ *Ibidem*.

³⁷¹ Observe-se o artigo 13º da DUDH: “1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar”. NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948.

³⁷² Observe-se o artigo 14º da DUDH: “1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Esse direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas”. *Ibidem*.

³⁷³ Observe-se o artigo 12º do PIDCP: “1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence. 2. Everyone shall be free to leave any country, including his own. 3. The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant. 4. No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country”. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **International Covenant on Civil and Political Rights**. New York, 1966.

identidade nacionais, cada Estado tem a liberdade de regular internamente a situação dos que ingressam em seus territórios, desde que os regramentos internos sejam compatíveis com os padrões mínimos internacionais de proteção aos direitos humanos e com as demais obrigações internacionais assumidas³⁷⁴. Não obstante, a ausência de diálogo entre o sistema de proteção internacional e os sistemas de proteção regional e local fragilizam a situação das pessoas em movimento, fazendo com que muitas recebam a aplicação inadequada dos mecanismos existentes³⁷⁵.

A Europa há muitos séculos é um espaço construído pela migração, seja de seus nacionais para outros locais, seja de estrangeiros em seu território. A migração impacta profundamente a sociedade europeia, desde a sua economia à sua cultura³⁷⁶. A mobilidade humana é efetivamente um pilar da existência da UE, considerando que esta se propõe a ser um “espaço de liberdade, de segurança e de justiça”³⁷⁷. Todavia, não obstante seja competência da UE definir as condições de admissão e de residência legal em um Estado-membro para os nacionais de países terceiros, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar, é prerrogativa de cada Estados-membro o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros à procura de emprego, bem como as medidas adotadas com o propósito de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais³⁷⁸. Além disso, a UE não tem a incumbência de harmonização entre as legislações e ordenamentos nacionais, devendo estes apenas não destoarem da proteção garantida pelas demais normas da União³⁷⁹. Em caso de conflito na aplicação das normas, além das medidas existentes dentro do sistema da UE, o TJUE tem competência para as matérias de migração e asilo, caso se faça necessário³⁸⁰.

O Tratado de Amsterdã, de 1997, foi o ponto de partida da progressiva comunitarização das políticas de asilo e migração, por meio da incorporação do acervo de Schengen e da inclusão da criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça entre os

³⁷⁴ NAVARRO, Elena Crespo. The Reform of the Common European Asylum System: the New Pact on Immigration and Asylum. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 11. p. 200-228, p. 201.

³⁷⁵ APOLINÁRIO, Silvia Menicucci e JUBILUT, Liliana. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV** [online]. São Paulo, n. 6, pp. 275-294, jan-jun 2010.

³⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 1.

³⁷⁷ Cf. parágrafo 1 do artigo 67º do TFUE.

³⁷⁸ PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas temáticas sobre a União Europeia: política de imigração**. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 28 jul. 2021.

³⁷⁹ *Ibidem*.

³⁸⁰ *Ibidem*.

objetivos da UE³⁸¹. A UE trabalha desde 1999 na criação de medidas apropriadas para o desenvolvimento do SECA (Sistema Europeu Comum de Asilo), tendo adotado em 2000 um primeiro quadro legislativo comum³⁸².

A base jurídica para regulamentação da migração na UE está estabelecida sobretudo nos artigos 79^{o383} e 80^{o384} do TFUE, nos quais se prevê o desenvolvimento de uma política comum de imigração e uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, garantindo-se um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-membros, assim como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos. Outrossim, determina-se que a execução da política migratória deve ser pautada no princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades.

No que tange especificamente ao instituto do refúgio (denominado de asilo na UE) e outras formas de proteção estatal, ademais dos instrumentos internacionalmente concebidos, a exemplo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e do seu Protocolo, de 1967, o ordenamento jurídico da UE tem como bases normativas específicas do

³⁸¹ NAVARRO, Elena Crespo. The Reform of the Common European Asylum System: the New Pact on Immigration and Asylum. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 11. p. 200-228, p. 203.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ Observe-se o artigo 79º do TFUE: “1. A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos. 2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam medidas nos seguintes domínios: a) Condições de entrada e de residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, inclusive para efeitos de reagrupamento familiar; b) Definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros; c) Imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal; d) Combate ao tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e de crianças. 3. A União pode celebrar com países terceiros acordos destinados à readmissão, nos países de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, de presença ou de residência no território de um dos Estados-Membros. 4. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a ação dos Estados-Membros destinada a fomentar a integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no seu território, excluindo-se qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. 5. O presente artigo não afeta o direito de os Estados-Membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respetivo (sic) território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado.

³⁸⁴ Observe-se, novamente, o artigo 80º do TFUE: “[a]s políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio”.

direito primário os artigos 67^{o385} e 78^{o386} do TFUE e o artigo 18^o da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia³⁸⁷. Além disso, a UE possui vasta produção normativa de direito secundário quanto às temáticas migratórias. Observem-se, nesse sentido, a Diretiva 2011/95/UE (Diretiva Qualificação)³⁸⁸, Diretiva 2013/32/UE (Procedimentos Comuns)³⁸⁹, Diretiva 2013/33/UE (Diretiva das Condições de Recepção)³⁹⁰, Regulamento 604/2013

³⁸⁵ Observe-se o artigo 67^o do TFUE: “1. A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros. 2. A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros. 3. A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciais e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais. 4. A União facilita o acesso à justiça, nomeadamente através do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil”.

³⁸⁶ Observe-se o artigo 78^o do TFUE: “ 1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes. 2. Para efeitos do n. o 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua: a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União; b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional; c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas; d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária; e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária; f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária; g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária. 3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu”.

³⁸⁷ Observe-se o artigo 18^o da Carta de Direitos Fundamentais da UE: “Artigo 18^o. Direito de asilo. É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia”. UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2012. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

³⁸⁸ Cf. PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação)**. Estrasburgo, 2011. OJ L 337, 20.12.2011, p. 9–26.

³⁸⁹ Cf. PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95.

³⁹⁰ Cf. PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 96–116.

(Regulamento Dublin)³⁹¹, Regulamento 603/2013 (Regulamento Eurodac)³⁹², Regulamento 2021/2303 (Regulamento da Agência da União Europeia para o Asilo)³⁹³ e a recentemente implementada Diretiva 2001/55/CE (Diretiva de Proteção Temporária)³⁹⁴.

Para mais, a recente “crise migratória” de 2015-2016 mostrou que os países da União Europeia (UE), a despeito de possuírem normatização em âmbito comunitário sobre o assunto, enfrentam o problema de forma individualizada, possuindo “sérias lacunas” na administração da temática³⁹⁵, o que demonstra a complexidade da gestão de uma situação que afeta diferentes Estados-membros de modo diferente e revela as preferências, por vezes, contraditórias de cada um³⁹⁶.

Nesse cenário, após reunião extraordinária do Conselho Europeu em abril de 2015, em que se discutiu os efeitos da crise humanitária gerada pela “crise migratória” na UE³⁹⁷, a Comissão Europeia apresentou em maio do mesmo ano uma Agenda Europeia da Migração, que incluía medidas de curto prazo para reagir com urgência à tragédia humana,

³⁹¹ Cf. PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação)**. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59.

³⁹² Cf. PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) nº 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação)**. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30.

³⁹³ Cf. PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de dezembro de 2021 relativo à Agência da União Europeia para o Asilo e que revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010**. Estrasburgo, 2021. PE/61/2021/REV/1. OJ L 468, 30.12.2021, p. 1–54.

³⁹⁴ Cf. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento**. Bruxelas, 2001, OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23.

³⁹⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 1.

³⁹⁶ Nessa perspectiva, cf. FERREIRA, Susana. **Orgulho e preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados. Relações Internacionais**, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016; RUSSO, Teresa. **Solidarity with candidate States: the case of the Western Balkans**. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 12. p. 230-246.

³⁹⁷ EUROPEAN COUNCIL. **Special meeting of the European Council, 23 April 2015 - statement**. 2015. Press release. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>. Acesso em: 04 jun. 2022.

ocorrendo sobretudo nas fronteiras marítimas europeias, mas, outrossim, trazia medidas de médio e longo prazo, incluindo a melhoria da tutela das pessoas migrantes na UE³⁹⁸. No entanto, as diferentes posições e a ausência de consenso sobre diversas pautas no seio do Parlamento Europeu e do Conselho da UE, somadas ao compromisso adquirido de chegar a um acordo global sobre todas as propostas apresentadas pela Comissão, impossibilitou a concretização de qualquer uma delas, alcançando-se apenas acordos parciais provisórios³⁹⁹.

Visando “um quadro europeu novo e duradouro para gerir a interdependência entre as políticas e as decisões dos Estados-Membros”⁴⁰⁰, a Comissão Europeia propôs, em 23 de setembro de 2020, o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. A proposta de instrumento jurídico traz uma série de mudanças quanto à política migratória europeia, apontando a necessidade de uma nova abordagem quanto ao acolhimento de refugiados e demais requerentes de proteção estatal, bem como uma nova gestão das fronteiras internas e externas do espaço Schengen⁴⁰¹. A proposta da Comissão Europeia pode ser resumida em três pilares principais: a) solidariedade e partilha justa de responsabilidade; b) eficiência dos procedimentos de asilo e regresso e; c) reforço das parcerias com países terceiros⁴⁰².

Entretanto, a proposta do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo tem ainda muito a avançar⁴⁰³. Nos termos em que foi apresentada, não se vislumbram medidas verdadeiramente efetivas, sendo as propostas apresentadas uma forma tímida de reforçar e validar o que os Estados-membros da UE já vinham fazendo nos últimos anos, sem, contudo, inovar nas soluções ou propor meios efetivos de gestão dos fluxos migratórios que sejam compatíveis com os regimes de proteção dos direitos humanos, consagrados nas normas

³⁹⁸ EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A European Agenda on Migration**. Bruxelas, 2015. COM(2015) 240 final.

³⁹⁹ NAVARRO, Elena Crespo. The Reform of the Common European Asylum System: the New Pact on Immigration and Asylum. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 11. p. 200-228, p. 208.

⁴⁰⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 1.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² EUROPEAN COMMISSION. **Common European Asylum System**. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en. Acesso em: 04 jun. 2022.

⁴⁰³ Nessa oportunidade, para maior aprofundamento nas críticas à proposta de Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, cf. NAVARRO, Elena Crespo. The Reform of the Common European Asylum System: the New Pact on Immigration and Asylum. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 11. p. 200-228; FILHO, João Mauricio Malta Cavalcante; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Gestão migratória e integração regional: uma análise sobre a regulamentação normativa dos fluxos migratórios irregulares na União Europeia à luz do Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 18, n. 3, p. 211-230, 2021.

internacionais e europeias. No mais, a UE ainda terá um longo caminho quanto à compatibilização dos diversos interesses dos Estados-membros no desenvolvimento da política comum da União, de modo que a versão final do documento possa ser aprovada e implementada, não se tornando um natimorto jurídico.

À vista disso, depreende-se que, embora possua arcabouço jurídico relativamente sólido quanto às questões migratórias, ainda existem pontos deficitários que, muitas vezes, maculam o funcionamento de todo o sistema. Nesse sentido, o princípio da solidariedade, tendo assento normativo destacado no ordenamento jurídico da UE quanto às questões migratórias e de gestão de fronteiras, oferece recursos que podem ser explorados quanto aos desafios crescentes no que tange à tutela jurídica das pessoas migrantes na UE. Portanto, faz-se necessário investigar como a solidariedade funciona como paradigma necessário à tutela dos direitos das pessoas migrantes à luz do Direito da União Europeia (4.2).

4.2 A (in)eficácia da solidariedade como paradigma da tutela jurídica das pessoas migrantes na União Europeia

O conceito de solidariedade atingiu diferentes estágios de desenvolvimento nos diversos ramos do Direito Internacional. Com efeito, algumas áreas constituem um "habitat natural" para o seu desenvolvimento⁴⁰⁴. O Direito Internacional das Pessoas Refugiadas é uma dessas áreas na qual a solidariedade funciona como princípio estrutural, promovendo a interpretação e aplicação das regras em consonância com os princípios normativos fundamentais da comunidade internacional⁴⁰⁵. À semelhança do que ocorre no ordenamento jurídico global, no âmbito jurídico da UE, o conceito de solidariedade também ganha maior

⁴⁰⁴ Nessa oportunidade, é interessante observar o que apregoa Wellens sobre o florescimento mais proeminente da solidariedade em alguns ramos do Direito Internacional: "With regard to the principle's 'substantive' mode, international human rights, international humanitarian law, disaster and refugee law, and development law constitute the natural habitat for the creation of, admittedly sometimes imperfect, solidarist primary rules". WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54, p. 4.

⁴⁰⁵ Sem embargo do supracitado ramo do Direito Internacional das Pessoas Refugiadas, uma das áreas mais conhecidas pelo embasamento na solidariedade, ressalta-se que os regimes jurídicos que fornecem proteção internacional a pessoas migrantes ou deslocadas, em geral, são baseados no princípio da solidariedade. Nessa perspectiva, observe-se, por exemplo, o parágrafo 2 do artigo 2 da Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial de 1967: "[w]here a State finds difficulty in granting or continuing to grant asylum, States individually or jointly or through the United Nations shall consider, *in a spirit of international solidarity*, appropriate measures to lighten the burden on that State". UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Declaration on Territorial Asylum**: Resolutions adopted by the General Assembly during its 22nd session. 14 December 1967. A/RES/2312(XXII).

consistência normativa no contexto da normatização de temáticas migratórias⁴⁰⁶. Consagra-se indubitavelmente com o *status* de “princípio”, não obstante continue a ser um argumento retórico relevante à fundamentação axiológica de instrumentos jurídicos, nomeadamente quando abordam contextos de crise.

Tendo como base apenas o texto dos tratados base do direito primário da UE, percebe-se ainda pouco evidentes as implicações práticas da classificação explícita no artigo 80º do TFUE da solidariedade como “princípio” e não mais como “valor”, ao contrário do que ocorre com as outras diversas menções ao conceito de solidariedade na legislação da UE, que, majoritariamente, refere-se à solidariedade como um valor. Conforme parte da doutrina crítica, “o artigo 80.º do TFUE, por si só, não constitui uma base jurídica para a promulgação de instrumentos de solidariedade”⁴⁰⁷. Nesse sentido, embora os Estados-membros disponham de uma margem de apreciação demasiadamente ampla “para decidir sobre o *an*, o *quantum* e o *quomodo* das medidas de solidariedade”⁴⁰⁸, a previsão nos termos do artigo 80º do TFUE assegura a imposição da obrigação clara à União de aplicar o princípio da solidariedade quando da legislação nas áreas de asilo, imigração e controle de fronteira⁴⁰⁹.

Com efeito, conforme visto em capítulos precedentes, o princípio da solidariedade, nos termos da sua previsão no artigo 80.º do TFUE, até recentemente, não vinha sendo utilizado pelo TJUE para gerar implicações jurídicas. Portanto, suas consequências jurídicas ainda não foram plenamente vistas. Entretanto, “o princípio tem potencial para se tornar um instrumento influente não apenas na evolução das políticas da União, mas também no contencioso judicial”⁴¹⁰, haja vista que “pode servir como uma ferramenta interpretativa, bem como um padrão de revisão para testar a legalidade das ações da União”⁴¹¹.

⁴⁰⁶ Nessa oportunidade, observe-se o parágrafo 1 do preâmbulo do Regulamento (UE) 2021/2303: “[o] objetivo da política da União em matéria de asilo consiste em desenvolver e estabelecer um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) coerente com os valores e a tradição humanitária da União e regido pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades”. PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de dezembro de 2021 relativo à Agência da União Europeia para o Asilo e que revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010**. Estrasburgo, 2021. PE/61/2021/REV/1. OJ L 468, 30.12.2021, p. 1–54.

⁴⁰⁷ KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications. p. 971.

⁴⁰⁸ RUSSO, Teresa. Solidarity with candidate States: the case of the Western Balkans. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 12. p. 230-246, p. 233.

⁴⁰⁹ KÜÇÜK, Esin. *Op. cit.*, p. 971.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 972.

⁴¹¹ *Ibidem*.

Nada obstante, o próprio texto do artigo 80º do TFUE aparenta apresentar indícios quanto ao significado dessa mudança explícita na forma de qualificação da natureza jurídica, considerando que se associa a solidariedade como “princípio” à “partilha equitativa de responsabilidade entre os Estados-Membros”⁴¹². Enfatiza-se, portanto, uma dimensão horizontal de aplicação da solidariedade.

Para mais, na proposta para um Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, de 2020, reitera-se a perspectiva de que, quanto às questões migratórias, a solidariedade europeia tem forte direcionamento à dimensão horizontal, isto é, aplicável nas relações entre os Estados-membros da UE. Observe-se, por exemplo, que se estabelece que “nenhum Estado-Membro deve assumir uma responsabilidade desproporcionada”⁴¹³ e que “todos os Estados-Membros devem contribuir para a solidariedade de forma constante”⁴¹⁴.

Na proposta do Novo Pacto se menciona a criação de “um novo mecanismo de solidariedade”, no qual os principais objetivos são “integrar a equidade no sistema de asilo da UE”⁴¹⁵ e assegurar que todos contribuam, por meio da solidariedade, para que “as necessidades reais criadas pelas chegadas irregulares de migrantes e requerentes de asilo não sejam tratadas pelos Estados-Membros individualmente, mas pela UE no seu conjunto”⁴¹⁶. Para mais, o aspecto horizontal fica explícito quando se afirma que “[a] solidariedade implica que todos os Estados-Membros devem contribuir”⁴¹⁷ e que “[c]om base nos princípios horizontais da solidariedade e de uma partilha equitativa de responsabilidades, o novo pacto defende uma elaboração integrada das políticas”⁴¹⁸.

Nesse cenário, depreende-se que a dimensão da solidariedade europeia nas questões migratórias é voltada a aspectos interestatais (horizontais), particularmente no que tange à divisão de responsabilidades e custos, uma vez que não há como prospectar um espaço integrado com liberdade de circulação sem a divisão de responsabilidades e, principalmente, sem uma postura solidária entre seus integrantes. Além disso, mesmo quando a solidariedade europeia não é aludida no contexto da relação entre os Estados-membros da UE, é referenciada em uma relação interestatal de alguma forma. Observe-se, nessa perspectiva, que quando, no Novo Pacto, faz-se referência ao estabelecimento de vias

⁴¹² Cf. artigo 80º do TFUE.

⁴¹³ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 2.

⁴¹⁴ *Ibidem*.

⁴¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁴¹⁶ *Ibidem*.

⁴¹⁷ *Ibidem*.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 1.

regulares para a migração para a UE, menciona-se que este “demonstra também solidariedade para com os países terceiros que acolhem refugiados”⁴¹⁹.

A predominância da dimensão horizontal da solidariedade quanto às questões migratórias aparenta repetir o paradigma tradicional do sentido de solidariedade, baseado no sentimento de pertencimento e contribuição para com uma comunidade. Na sociologia clássica, a existência de uma “comunidade societária” é condição fundamental para que a solidariedade prospere⁴²⁰. O reconhecimento e a identidade ou afinidade com os outros membros de um determinado grupo é o que permite o surgimento de um sentimento de pertencimento, de mutualidade e de uma luta comum, que corroboram para a reunião de recursos e a ação conjunta em direção a um objetivo compartilhado⁴²¹. Posteriormente, o conceito de solidariedade ganhou novas perspectivas. Evoluiu para a construção de laços de empatia e responsabilidade recíprocas entre os membros de um grupo relativamente definido que buscam um objetivo “superior”, desencadeando, portanto, assistência e apoio comunitários⁴²².

Não obstante, em uma abordagem mais atual, a ideia de solidariedade deixa de ter como cerne o grupo específico e os laços que unem seus membros como geradores e receptores de solidariedade, passando a ter como base o *éthos*⁴²³ jurídico e o compromisso substantivo com os direitos básicos universais⁴²⁴. Nesse sentido, parte da doutrina defende que, considerando que os direitos humanos são obrigações *erga omnes* - uma verdadeira expressão de um *bonum commune* em nível universal⁴²⁵ - podem ser considerados como prova

⁴¹⁹ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 25.

⁴²⁰ MORENO-LAX, Violeta. Solidarity’s reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017, p. 744. Outrossim, no mesmo sentido, cf. TRENZ, Hans-Jörg. Elements of a sociology of European integration. **ARENA Centre for European Studies**, 2008, ARENA Working Paper 11/2008.

⁴²¹ MORENO-LAX, Violeta. *Op. cit.*, p. 744. Ademais, no mesmo sentido, cf. WILDE, Lawrence. The Concept of Solidarity: emerging from the theoretical shadows?. **The British Journal of Politics and International Relations**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 171-181, fev. 2007. SAGE Publications; REHG, William. Solidarity and the Common Good: an analytic framework. **Journal of Social Philosophy**, [S.L.], v. 38, n. 1, p. 7-21, mar. 2007. Wiley.

⁴²² MORENO-LAX, Violeta. *Op. cit.*, p. 744. Outrossim, no mesmo sentido, cf. HEYD, David. Justice and Solidarity: The Contractarian case against Global Justice. **Journal of Social Philosophy**, [S.L.], v. 38, n. 1, p. 112-130. SAGE Publications.

⁴²³ Palavra grega que significa: 1. Conjunto dos costumes e práticas característicos de um povo em determinada época ou região. 2. Conjunto de características ou valores de determinado grupo ou movimento. PRIBERAM DICIONÁRIO, Dicionário. **Éthos**. 2022. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/%C3%A9thos>. Acesso em: 08 ago. 2022.

⁴²⁴ MORENO-LAX, Violeta. *Op. cit.*, p. 745. Ademais, no mesmo sentido, cf. BRUNKHORST, Hauke. **Solidarity: from civic friendship to a global legal community**. Cambridge: The Mit Press, 2005. Tradução de Jeffrey Flynn.

⁴²⁵ Expressão latina para designar o bem comum ou o bem público.

de certo grau de solidariedade global⁴²⁶. Segundo essa doutrina, este padrão mínimo universal de abordagem da solidariedade, baseada na justiça, assim como em outras formas de solidariedade transnacionais baseadas na comunidade, seriam adotados no sistema normativo da UE⁴²⁷.

Para mais, na proposta do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, ao se reconhecer expressamente que nenhum Estado-Membro deve assumir uma responsabilidade desproporcionada, determina que todos os Estados-membros devem contribuir para a solidariedade de forma constante⁴²⁸, sendo necessário reforçar “os mecanismos de coordenação e solidariedade”⁴²⁹ por meio de um novo instrumento mais abrangente para um quadro comum de gestão do asilo e da migração: o Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração⁴³⁰. Esse novo Regulamento, além de definir os princípios e as estruturas necessárias para uma abordagem integrada da política de migração e asilo, tem como um de seus principais trunfos a apresentação de um novo “mecanismo de solidariedade”, objetivando integrar a equidade no sistema de asilo da UE⁴³¹.

Não obstante o avanço com a previsão de um novo “mecanismo” de solidariedade quanto à gestão das políticas de asilo e migração, a flexibilização prevista é um ponto que pode ser problemático, pois permite que os Estados optem unicamente pelo patrocínio ao regresso, o que não resolve concretamente a situação, mas apenas ameniza temporariamente a pressão sobre os Estados mais atingidos pelos fluxos migratórios. Não se pode concebê-lo, destarte, como uma solução a longo prazo para as questões migratórias. Pelo contrário, abre espaço para uma espécie de “institucionalização da xenofobia” dentro da UE, uma vez que permite aos Estados-membros apenas pagar para não ter de lidar com o contingente humano

⁴²⁶ MORENO-LAX, Violeta. Solidarity’s reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017, p. 745. Outrossim, no mesmo sentido, *cf.* KOTZUR, Markus Tobias; SCHMALENBACH, Kirsten. Solidarity Among Nations. **Archiv des Völkerrechts**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 68-91, 2014. Mohr Siebeck; KOROMA, Abdul G.. Solidarity: evidence of an emerging international legal principle. **Coexistence, Cooperation and Solidarity (2 Vols.)**, [S.L.], p. 103-129, 1 jan. 2012. Brill | Nijhoff; WOLFRUM, Rüdiger. Solidarity. In: SHELTON, Dinah (ed.). **The Oxford Handbook of International Rights Law**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

⁴²⁷ MORENO-LAX, Violeta. *Op. cit.*, p. 745. Outrossim, *cf.* SANGIOVANNI, A.. Solidarity in the European Union. **Oxford Journal of Legal Studies**, Oxford, v. 33, n. 2, p. 213-241, 21 jan. 2013. Oxford University Press (OUP); DE WITTE, Floris. **Justice in the EU: the emergency of transnational solidarity**, Oxford: Oxford University Press, 2015.

⁴²⁸ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 2.

⁴²⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁴³⁰ Vide proposta de regulamento relativo à gestão do asilo e da migração em COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração]**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 610 final.

⁴³¹ COMISSÃO EUROPEIA. *Op. cit.*, p. 6.

derivado do processo migratório, bem como com o seu respectivo processo de integração nas conjunturas nacionais. Sabendo de tal deficiência no mecanismo proposto, a Comissão Europeia, para atenuar a situação, propôs que o Estado-membro que opte por patrocinar o regresso - o Estado patrocinador - responsabilize-se inteiramente pela operação caso não seja possível o regresso dos migrantes pelo Estado patrocinado dentro de um determinado prazo⁴³².

Depreende-se que, por mais que haja previsão de medidas de repartição de gastos, o problema só está sendo aliviado. O novo “mecanismo de solidariedade” previsto na proposta do Novo Pacto ainda é insuficiente para a resolução da problemática migratória, considerando a pouca eficácia das medidas propostas e a baixa demanda de engajamento dos Estados-membros da UE no enfrentamento do tema da migração. Certamente a problemática originada pelos fluxos migratórios não deixará de existir com o simples enrijecimento do controle das fronteiras e o regresso ou recolocação *ad eternum* dos migrantes.

Para mais, ressaltando ainda mais a diferença nos contornos que a solidariedade europeia está tomando na UE dos contornos que possui no Direito Internacional, particularmente no que tange à normatização de temáticas migratórias, é a tendência de se referir à solidariedade e aos mecanismos que objetivam pô-la em prática como uma questão compulsória aos Estados-membros. Percebe-se maior frequência na alusão à ideia de obrigações vinculantes como decorrência da solidariedade⁴³³, bem como do reforço à conscientização de que a atuação dos Estados-membros impacta todo o bloco, sendo necessária uma resposta coletiva e coesa, com base na solidariedade⁴³⁴. Faz-se necessário atingir o equilíbrio necessário e justo entre responsabilidade e solidariedade. Um equilíbrio

⁴³² COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo.** Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. p. 6.

⁴³³ Nesse sentido, observem-se os seguintes trechos do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo: “[o] Novo Pacto reconhece que [...] *todos os Estados-Membros devem contribuir para a solidariedade* de forma constante” (p. 2); “[a] *solidariedade implica que todos os Estados-Membros devem contribuir*” (p. 6); “O novo mecanismo de solidariedade centrar-se-á principalmente na recolocação ou em regressos patrocinados [...] [e]mbora *cada Estado-Membro tenha de contribuir* para recolocações e/ou regressos patrocinados e seja aplicada uma chave de repartição, os Estados-Membros terão flexibilidade para decidir se e em que medida repartem o seu esforço entre pessoas a recolocar e pessoas a quem se aplicaria o regresso patrocinado” (p. 6) (Grifos nossos). *Ibidem*.

⁴³⁴ Nesse contexto, observem-se os seguintes trechos do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo: “[a] crise dos refugiados de 2015-2016 [...] [a]cima de tudo, pôs em evidência uma verdade fundamental inerente à natureza da UE: a de que todas as ações têm implicações para os outros” (p. 1); “[o] Novo Pacto reconhece que nenhum Estado-Membro deve assumir uma responsabilidade desproporcionada” (p. 2); “[...] é necessária uma abordagem abrangente que reconheça as responsabilidades coletivas, aborde as preocupações mais fundamentais manifestadas nas negociações desde 2016 – em especial no que se refere à solidariedade – e combata o défice de aplicação” (p. 3); “[...] um novo mecanismo de solidariedade para integrar a equidade no sistema de asilo da UE, tendo em conta os diferentes desafios criados por diferentes localizações geográficas e assegurando que todos contribuem, através da solidariedade, para que as necessidades reais criadas pelas chegadas irregulares de migrantes e requerentes de asilo não sejam tratadas pelos Estados-Membros individualmente, mas pela UE no seu conjunto” (p. 6). *Ibidem*.

difícil de alcançar, pois exige conciliar as diferentes preocupações dos Estados-membros em matérias como a migração e gestão de fronteiras, tão carregadas ideologicamente⁴³⁵.

Nesse sentido, no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, ressalta-se que “as negociações existentes até ao momento não permitiram chegar a um acordo entre os Estados-Membros [...] em que medida este deve constituir uma obrigação para os Estados-Membros”⁴³⁶, sendo essa questão um “elemento-chave”. Afirma-se que a atual conjuntura “aponta para a necessidade de um conceito de solidariedade mais amplo, que deve ser obrigatório por natureza”⁴³⁷, objetivando “responder de forma previsível e eficaz à evolução das realidades, caracterizada por uma percentagem crescente de fluxos migratórios mistos para a União, e para assegurar uma partilha equitativa de responsabilidades em conformidade com o Tratado”⁴³⁸.

Outrossim, nota-se que os Estados-membros se mostram favoráveis à reforma do Regulamento de Dublin “para encontrar novas formas de solidariedade para as quais todos os Estados-Membros devem ser obrigados a contribuir”⁴³⁹, bem como estão de acordo que “as medidas de solidariedade têm de fazer parte do sistema reformado, mas que estas devem ser acompanhadas de medidas de responsabilidade”⁴⁴⁰. Para mais, o Novo Pacto reitera que para entidades como o ACNUR e a OIM, “um novo começo da reforma deve rever determinadas normas para efeitos de determinação da responsabilidade e prever um mecanismo de solidariedade obrigatório, incluindo para as pessoas que desembarcam na sequência de uma operação de busca e salvamento”⁴⁴¹.

Com efeito, o Novo Pacto propõe que a solidariedade seja obrigatória em situações de pressão migratória. Assim, sempre que o Estado-membro se encontrar sob pressão migratória, devem todos os outros Estados-membros contribuir “através de medidas

⁴³⁵ Nessa oportunidade, interessante observar o que apregoa Elena Crespo Navarro: “[a] true harmonisation of the requirements, reception conditions, rights of applicants and beneficiaries of protection as well as the establishment of truly uniform and effective procedures is necessary, which can be implemented in a realistic manner and respectful of the values of human dignity and human rights. Something that can only be achieved if a fair balance is reached between responsibility and solidarity”. NAVARRO, Elena Crespo. *The Reform of the Common European Asylum System: the New Pact on Immigration and Asylum*. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). *Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations*. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 11. p. 200-228, p. 227-228..

⁴³⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 611 final. p. 4.

⁴³⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) xxx/xx**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 610 final. 2020/0279 (COD). p. 12.

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 12-13.

⁴³⁹ COMISSÃO EUROPEIA. *Op. cit.*, p. 11.

⁴⁴⁰ *Ibidem*.

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 12.

de recolocação ou de patrocínio de regressos ou de uma combinação das mesmas⁴⁴². Nessa perspectiva, no sítio virtual do Parlamento Europeu é possível visualizar alusão ao novo sistema de migração e asilo proposto pela Comissão em setembro de 2020 como uma forma de “tornar obrigatória a solidariedade com os países europeus na linha de frente em situações de grande ‘pressão’ com chegadas de migrantes”⁴⁴³.

Dessa forma, depreende-se que a operacionalização do princípio da solidariedade é um grande desafio, embora esteja cristalizado no ordenamento jurídico da UE. Por ter múltiplas dimensões, a aplicação desse princípio pode ser consideravelmente intrincada de operar, sobretudo, quando se considera a complexidade do Direito da UE.

Isso posto, uma vez explorado o papel da solidariedade no regime jurídico geral das pessoas migrantes na UE, inicialmente, por meio da análise da abrangência desse regime, e, posteriormente, pela avaliação da eficácia da solidariedade como paradigma da tutela das pessoas migrantes, passa-se, no próximo capítulo, a investigação da operacionalização da solidariedade em regimes jurídicos específicos da UE. Primeiramente, examina-se a possível mudança de perspectiva na forma como a UE lida com “crises migratórias”, em razão da implementação da Diretiva de Proteção Temporária à conjuntura desencadeada pela invasão da Ucrânia (5.1). Subsequentemente, perquire-se a função da solidariedade como propulsor ao avanço da tutela jurídica das pessoas migrantes no contexto da emergência climática atualmente vivida (5.2).

⁴⁴² COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 611 final. p. 21.

⁴⁴³ PARLAMENTO EUROPEU. **A resposta da União Europeia ao desafio da migração**. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/migracao/20170629STO78629/a-resposta-da-ue-ao-desafio-da-migracao>. Acesso em: 12 ago. 2022.

5 A OPERACIONALIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE EM REGIMES JURÍDICOS ESPECÍFICOS DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

A solidariedade é um fundamento basilar do ordenamento jurídico da UE, especialmente no que tange às questões migratórias. O conceito de solidariedade ultrapassa os limites do regime jurídico geral de tutela das pessoas migrantes, estando igualmente presente no cerne de regimes jurídicos específicos do Direito da União Europeia, sejam estes vigentes ou em prospecção. Portanto, são aspectos essenciais a serem explorados quando da compreensão da atuação da solidariedade europeia na proteção das pessoas migrantes.

Em 2022, em razão da invasão da Ucrânia e das suas respectivas consequências quanto aos fluxos migratórios em direção à UE, a Diretiva de Proteção Temporária (Diretiva 2001/55/CE) foi implementada pela primeira vez desde a sua concepção em 2001. Assim como no regime jurídico geral da UE, o conceito de solidariedade é uma das peças-chave para a compreensão dos componentes e da operacionalização dessa Diretiva (5.1).

Para mais, outro regime jurídico específico no qual a solidariedade promete ter atuação bastante promissora nos próximos anos é o da tutela das pessoas migrantes ou deslocadas em razão das mudanças climáticas. Contemporaneamente, os regimes jurídicos, tanto o de Direito Internacional (universal) quanto o de Direito da União Europeia, são bastante intrincados quando se intenta aplicar a essa categoria. Uma série de particularidades quanto às suas circunstâncias impede que essa categoria de pessoas vulneráveis seja abrangida pelos regimes jurídicos já existentes ou que haja a criação de um regime específico. Todavia, a prática internacional vem se desenvolvendo no sentido de utilizar a ideia de solidariedade como um dos fundamentos para fornecer proteção a esse grupo de pessoas (5.2).

5.1 A invasão da Ucrânia e a implementação da Diretiva de Proteção Temporária: mudança de perspectiva?

A conjuntura migratória na UE vem sendo frequentemente afetada por crises⁴⁴⁴. O agravamento do conflito na Síria em 2014-2015, por exemplo, corroborou para que o número

⁴⁴⁴ PARLAMENTO EUROPEU. **Asilo e migração na UE em números**. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78630/asilo-e-migracao-na-ue-em-numeros>. Acesso em: 11 ago. 2022.

de requerentes de asilo na UE mais que dobrasse de 2014 (530.560) para 2015 (1.216.860)⁴⁴⁵. Somando-se nos anos 2015 e 2016 mais de 2,3 milhões de pedidos de asilo na UE⁴⁴⁶, sem contabilizar as pessoas que entraram de forma irregular e não requereram formalmente nenhum tipo de proteção estatal. Outrossim, acontecimentos como a pandemia causada pela Covid-19, em 2020, e as recentes hostilidades russas, em 2022, impactaram e impactam consideravelmente os movimentos migratórios na contemporaneidade. De 2019 para 2020, por exemplo, os números de pedidos de asilo diminuíram consideravelmente (de 631.285 para 417.070)⁴⁴⁷. Entretanto, já se percebe uma retomada nos números em 2021 (537.345)⁴⁴⁸.

A questão da Guerra na Ucrânia merece maior atenção, quando da análise da conjuntura contemporânea dos movimentos migratórios na UE. A invasão da Ucrânia pelas forças russas em 24 de fevereiro de 2022 desencadeou um dos maiores e mais rápidos fluxos de refugiados que a Europa testemunhou desde o final da Segunda Guerra Mundial⁴⁴⁹. Registram-se cerca de 10,624 milhões de travessias a partir da fronteira da Ucrânia desde o início da guerra⁴⁵⁰. Os ucranianos foram inicialmente recebidos pelos países vizinhos, destacando-se a Polônia, Romênia, Hungria, Eslováquia, Chéquia e Moldávia⁴⁵¹.

Em 4 de março de 2022, o Conselho declarou a existência de um afluxo maciço de pessoas da Ucrânia, à luz do artigo 5º da Diretiva 2001/55/CE, tendo como efeito a implementação do mecanismo de proteção temporária nela prevista⁴⁵². A Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia, também conhecida como Diretiva de Proteção Temporária, ou TPD (*Temporary Protection Directive*) na sigla em inglês, tem como principal objetivo

⁴⁴⁵ EUROSTAT. **Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex: annual aggregated data (rounded)**. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asypappctza/default/table?lang=en. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁴⁴⁶ EUROSTAT. **Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex: annual aggregated data (rounded)**. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asypappctza/default/table?lang=en. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁴⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁴⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Ukrainian family confronts new reality of life as refugees**. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/stories/2022/3/6229dc0f4/ukrainian-family-confronts-new-reality-life-refugees.htm>. Acesso em 28 abr. 2022

⁴⁵⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation**. 2022. Disponível em: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁴⁵¹ PARLAMENTO EUROPEU. **Asilo e migração na UE em números**. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78630/asilo-e-migracao-na-ue-em-numeros>. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁴⁵² CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5º da Directiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária**. Bruxelas, 2022, JO L 71 of 4.3.2022, p. 1-6.

estabelecer normas mínimas para a concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas de países terceiros que não possam retornar ao seu país de origem⁴⁵³. Outrossim, procura promover “uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento”⁴⁵⁴, por meio de um “mecanismo de solidariedade”, constituído por dois elementos, sendo um de índole financeira e o outro com base no acolhimento efetivo das pessoas nos Estados-membros⁴⁵⁵. A TPD nunca fora antes implementada, embora a Itália, apoiada por Malta, tenha apresentado sem sucesso uma proposta para tanto em 2011⁴⁵⁶.

A recente adoção da decisão que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas⁴⁵⁷ abre novos caminhos na história das políticas de migração europeia⁴⁵⁸, uma vez que implementa um importante mecanismo de solidariedade no que tange à política migratória europeia, explorando tanto a dimensão horizontal, quanto a dimensão vertical e, até mesmo a dimensão “sistêmica” da solidariedade europeia. Cria-se, portanto, um precedente a ser explorado no futuro.

Na TPD, em seu preâmbulo, reconhece-se “a necessidade de alcançar um acordo sobre a questão da protecção (sic) temporária de pessoas deslocadas, que tenha por base a solidariedade entre os Estados-Membros”⁴⁵⁹. Não obstante, pondera-se que as normas

⁴⁵³ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento**. Bruxelas, 2001, OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁵⁵ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento**. Bruxelas, 2001, OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23, p. 13.

⁴⁵⁶ GLUNS, Danielle; WESSELS, Janna. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current ‘Refugee Crisis’. **Refugee Survey Quarterly**, v. 36, n. 2, pp. 57-83, 2017, p. 62-63.

⁴⁵⁷ Embora os conceitos de “afluxo maciço” e “pessoas deslocadas” utilizados estejam em conformidade com os dispositivos da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, o termo “pessoas deslocadas” não é ideal, pois pode ser entendido como significando que essas pessoas não são refugiados. Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), os beneficiários da proteção temporária são considerados refugiados sob sua tutela. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Annotated Comments on COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof**. Disponível em : <https://www.unhcr.org/protection/operations/436620152/unhcr-annotated-comments-council-directive-200155ec-20-july-2001-minimum.html>. Acesso em 14 maio 2022. p. 5.

⁴⁵⁸ MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Extending Social Protection for Migrants under the European Union’s Temporary Protection Directive: Lessons from the War in Ukraine. **Oxford University Comparative Law Forum**, Oxford, n. 2, jul 2022.

⁴⁵⁹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Op. cit.*, p. 12.

mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e as medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros para acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento “estão ligadas e são interdependentes por razões de eficácia, de coerência e de solidariedade, e para evitar, nomeadamente, o risco de movimentos secundários”⁴⁶⁰.

A Diretiva de Proteção Temporária possui um capítulo - o capítulo VI - destinado exclusivamente à solidariedade. O supramencionado capítulo desenvolve melhor o “mecanismo de solidariedade” mencionado no preâmbulo. Nessa perspectiva, o artigo 24º aborda o financiamento que permite a execução das medidas adotadas na Diretiva, portanto, desenvolve o primeiro elemento do referido mecanismo. Os artigos posteriores - artigos 25º e 26º - exploram em maiores detalhes o segundo aspecto do mecanismo, referente ao acolhimento efetivo das pessoas nos Estados-membros.

Nesse sentido, o parágrafo 1 do artigo 25º estabelece que “[o]s Estados-Membros devem receber as pessoas susceptíveis de beneficiar de protecção (sic) temporária num espírito de solidariedade comunitária, bem como indicar a sua capacidade de acolhimento de forma quantificada ou em termos gerais”⁴⁶¹. Percebe-se, em vista disso, que a dimensão horizontal (interestatal) da solidariedade tem espaço notável no conteúdo do “mecanismo de solidariedade” desenvolvido pela TPD. Reforçando esse argumento, observem-se trechos do artigo 26º: “[d]urante o período de protecção temporária, os Estados--Membros devem cooperar entre si, tendo em vista a transferência da residência dos beneficiários de protecção (sic) temporária de um Estado-Membro para outro”⁴⁶² e “[o]s Estados-Membros devem comunicar os pedidos de transferência aos outros Estados-Membros”⁴⁶³.

Todavia, é possível verificar que a dimensão vertical da solidariedade também é contemplada, em sua perspectiva UE-Estados-membros, uma vez que a TPD determina, por exemplo, que “[q]uando, na sequência de um afluxo repentino e maciço de pessoas, o número de beneficiários de protecção temporária exceder a capacidade de acolhimento”⁴⁶⁴ o Conselho

⁴⁶⁰ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento**. Bruxelas, 2001, OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23, p. 12.

⁴⁶¹ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁶² *Ibidem*.

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

da UE “deve, urgentemente, examinar a situação e tomar as medidas adequadas, recomendando nomeadamente um apoio suplementar aos Estados-Membros afectados”⁴⁶⁵.

Ademais, pode-se ainda perceber a dimensão “sistêmica” da solidariedade, à luz da doutrina de Violeta Moreno-Lax, haja vista que há previsão da solidariedade dos Estados-membros da UE para com cidadãos não-europeus. Observe-se, por exemplo, que “[o]s Estados-Membros [...] devem garantir que os beneficiários [...], que ainda não tenham chegado à Comunidade, manifestem o desejo de ser recebidos no seu território”⁴⁶⁶. Outrossim, considerando que a Ucrânia não é um Estado-membro da UE, pode-se considerar que, quando na decisão de implementação da Diretiva se menciona que as medidas são tomadas em “solidariedade com a Ucrânia”, está se contemplando uma relação extra-UE, ainda que geograficamente europeia, e, portanto, não incluída dentre o escopo tradicional da dimensão horizontal da solidariedade europeia⁴⁶⁷.

Para mais, a diligência da UE em sua atuação na invasão da Ucrânia não passou despercebida⁴⁶⁸, gerando muitas críticas quando comparada aos tratamentos dados pela UE a outros refugiados e a pessoas de cor e membros de minorias étnicas que fogem da Ucrânia⁴⁶⁹. Durante as duas décadas anteriores (2001-2021) de existência da TPD, a UE passou por momentos bastante delicados, muitos deles qualificados como “crises”, quanto à tutela de questões migratórias e à administração das suas fronteiras. Tem especial relevância a “crise” de 2015-2016, haja vista os números de migrantes e requerentes de refúgio envolvidos, mas sobretudo o número de fatalidades ocorridas. No entanto, conforme visto, ocorreram poucas tentativas concretas de implementar mecanismos como o da TPD, que propõem soluções mais rápidas, mais eficientes e com maior nível de proteção às pessoas migrantes, mas que exigem, em contrapartida, maior engajamento dos Estados-membros e da UE em sua implementação⁴⁷⁰.

⁴⁶⁵ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento**. Bruxelas, 2001, OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23, p. 18.

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

⁴⁶⁷ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5º da Directiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma protecção temporária**. Bruxelas, 2022, JO L 71 of 4.3.2022, p. 1-6, p. 1.

⁴⁶⁸ Em termos de lapso temporal, a UE foi bastante diligente em sua atuação no caso da Ucrânia. Em 24 de fevereiro de 2022, as forças armadas russas lançaram uma invasão em grande escala da Ucrânia e em 4 de março de 2022 a Decisão de Execução implementando a TPD fora apresentada, entrando imediatamente em vigor.

⁴⁶⁹ COSTELLO, Cathryn; FOSTER, Michelle. (Some) refugees welcome: when is differentiating between refugees unlawful discrimination?. **International Journal of Discrimination and the Law**, [S.L.], v. 22, n. 3, p. 244-280, 24 ago. 2022. SAGE Publications.

⁴⁷⁰ Cf. GLUNS, Danielle; WESSELS, Janna. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary

Não obstante toda a complexidade de fatores presentes na situação, essa reação diferenciada da UE quanto à Ucrânia pode estar relacionada com a percepção da noção de solidariedade. Conforme visto nos capítulos anteriores, a ideia de solidariedade tende a florescer mais facilmente em ambientes mais integrados e mais homogêneos (ao menos quanto ao compartilhamento de interesses em comum). Em razão disso, por exemplo, as organizações internacionais regionais, a exemplo da própria UE, são os principais espaços de Direito Internacional no qual o conceito de solidariedade encontra maior desenvolvimento⁴⁷¹.

A própria TPD surgiu em resposta à “crise” migratória subsequente aos conflitos oriundos da dissolução da ex-Iugoslávia na década de 1990. Portanto, surgiu em resposta à uma crise ocorrida na Europa, em um país não apenas geograficamente vizinhos da UE, mas também com traços sociais, culturais e históricos em comum com alguns de seus membros. A Ucrânia, à semelhança da ex-Iugoslávia, não faz parte da UE até o momento da implementação da TPD, mas é um Estado europeu, fronteiro à UE, e possui traços em comum com diversos Estados-membros da UE.

Além disso, a invasão da Ucrânia afeta diretamente a UE, especialmente um grupo de Estados conhecido como o Visegrado (Polônia, Hungria, Eslováquia e Chéquia), que nos últimos anos havia se mostrado extremamente resistente à perspectiva de divisão de encargos e responsabilidades em razão das medidas de solidariedade para com outros Estados-membros⁴⁷². Foram os membros do Visegrado, inclusive, condenados pela CJEU em 2020 em razão dessa afronta para com as obrigações da UE⁴⁷³. Com a invasão da Ucrânia em 2022, esses Estados seriam os mais beneficiados com as medidas da TPD e, certamente, estariam entre os mais interessados na implementação do mecanismo de solidariedade previsto na Diretiva. Em razão disso, pode-se depreender que, uma vez que os principais opositores às medidas de solidariedade passaram a ser os maiores beneficiados, a conjuntura política mudaria, o que explica a aprovação e implementação da TPD da forma rápida como ocorreu.

A discussão sobre ilegalidade no tratamento desigual dispensado ou sobre existência de discriminação nas políticas migratórias da UE é um assunto que ultrapassa os

Protection Directive in the Current ‘Refugee Crisis’. *Refugee Survey Quarterly*, v. 36, n. 2, pp. 57-83, 2017.

⁴⁷¹ Cf. PASQUALI, Leonardo. Epilogue: lessons, questions, and outlook. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). *Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations*. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 18. p. 346-360.

⁴⁷² LOSS, Flavia. *O grupo de Visegrado e a União Europeia*. Observatório de Regionalismo (ODR). São Paulo, 2019. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2019/03/19/o-grupo-de-visegrado-e-a-uniao-europeia/>. Acesso em: 26 jan. 2011.

⁴⁷³ Cf. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). *Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17: Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic*. Luxembourg, 2020. Press release No 40/20.

limites do presente trabalho, mas que merece atenção da doutrina⁴⁷⁴. Outrossim, o fato do escopo pessoal do mecanismo da TPD incluir majoritariamente apenas nacionais ucranianos é outro ponto interessante que merece ser melhor explorado para a compreensão global da situação⁴⁷⁵. Porém, no que atine à solidariedade, depreende-se que a TPD e a decisão que a implementa contemplam diferentes dimensões da solidariedade europeia. Para mais, o modo diligente como toda a conjuntura está se resolvendo aparenta ser uma prova evidente das características primárias da solidariedade, presente mais fortemente em algumas relações interestatais do que em outras, em razão de laços pré-existentes entre os Estados e seus respectivos povos.

Posto isso, uma vez explorados os principais desafios à conjuntura de implementação da Diretiva de Proteção Temporária em razão da invasão da Ucrânia em 2022, passa-se a investigação do papel da solidariedade em outro regime específico do Direito da UE: o regime jurídico de tutela das pessoas migrantes em razão das mudanças climáticas (5.2).

5.2 A crise climática como crise humanitária: a solidariedade como propulsor ao avanço da tutela jurídica dos migrantes climáticos

As mudanças climáticas e ambientais são inegavelmente grandes desafios a serem enfrentados pelas presentes e futuras gerações. A influência do ser humano no planeta terra ultrapassou há muito tempo os limites do que se poderia considerar como tolerável e, atualmente, já é possível perceber os efeitos negativos de tal atuação ao se observar a mudança na temperatura média do planeta⁴⁷⁶, bem como demais alterações e danos ambientais⁴⁷⁷. As alterações nas condições climáticas provocam uma série de consequências

⁴⁷⁴ Cf. COSTELLO, Cathryn; FOSTER, Michelle. (Some) refugees welcome: when is differentiating between refugees unlawful discrimination?. *International Journal of Discrimination and the Law*, [S.L.], v. 22, n. 3, p. 244-280, 24 ago. 2022. SAGE Publications.

⁴⁷⁵ Cf. MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Extending Social Protection for Migrants under the European Union's Temporary Protection Directive: Lessons from the War in Ukraine. *Oxford University Comparative Law Forum*, Oxford, n. 2, jul 2022.

⁴⁷⁶ PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Aquecimento global de 1,5° C**: relatório especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas sobre os impactos do aquecimento global de 1,5°C acima dos níveis pré-industriais e respectivas trajetórias de emissão de gases de efeito estufa, no contexto do fortalecimento da resposta global à ameaça da mudança do clima, do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza. Incheon: MCTIC (edição brasileira), 2018. A tradução foi realizada pelo Governo do Brasil e aprovada pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), no entanto, não é uma tradução oficial do IPCC. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/07/SPM-Portuguese-version.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

⁴⁷⁷ Das oito milhões de espécies que habitam o planeta, um milhão corre o risco de extinção. INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM

nos ambientes, tornando, muitas vezes, a vida impossível. Os seres humanos que se encontram nos espaços mais afetados frequentemente se veem forçados a migrar em busca de melhores condições de vida.

A crise climática é sobretudo uma crise humanitária⁴⁷⁸. Os movimentos populacionais são reflexos visíveis do desequilíbrio causado pelas mudanças de temperatura e pela degradação ambiental⁴⁷⁹, sendo ambas fortemente impactadas pela influência humana no planeta⁴⁸⁰. Os efeitos da situação climática se agravam em um ritmo cada vez mais acelerado⁴⁸¹, considerando-se, atualmente, que se vive um estado de emergência climática⁴⁸². Em meados de maio de 2022, atingiu-se o número recorde de 100 milhões de pessoas deslocadas forçadamente⁴⁸³, o que equivale a mais de 1% da população global⁴⁸⁴.

A tutela jurídica das pessoas migrantes e deslocadas em razão das mudanças climáticas é um dos grandes desafios deste século. Por muitos anos foi pacífico na doutrina o fato de que os regimes jurídicos existentes não eram inteiramente compatíveis com a situação das pessoas forçadas a migrar, dentro das fronteiras nacionais ou internacionalmente, em razão das mudanças das condições ambientais (e climáticas). Não obstante, com o

SERVICES. **Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services**. Bonn: IPBES Secretariat, 2019. Disponível em: <https://ipbes.net/global-assessment>. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁴⁷⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Climate change and disaster displacement**. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>. Acesso em: 20 ago. 2022.

⁴⁷⁹ Observe-se a definição da Organização Internacional para a Migração (OIM) sobre a questão da migração por razões climáticas: “[c]limate migration is a subcategory of environmental migration; it defines a singular type of environmental migration, where the change in the environment is due to climate change. Migration in this context can be associated with greater vulnerability of affected people, particularly if it is forced. However, migration can also be a form of adaptation to environmental stressors, helping to build resilience of affected individuals and communities”. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2022**. Geneva: IOM, 2021, p. 379.

⁴⁸⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **The Nansen Conference – Climate change and displacement in the 21st century**: Conference Report. Oslo, 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/environment/4ea969729/nansen-conference-climate-change-displacement-21st-century-oslo-6-7-june.html>. Acesso em: 21 jul. 2022. p. 3.

⁴⁸¹ UNITED NATIONS. **Glasgow Climate Pact**. 2021. Decision -/CMA.3. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%2520decision.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

⁴⁸² RIPPLE, William J; WOLF, Christopher; NEWSOME, Thomas M; BARNARD, Phoebe; MOOMAW, William R. Corrigendum: world scientists’ warning of a climate emergency. **Bioscience**, [S.L.], v. 70, n. 1, p. 8-12, 5 dez. 2019.

⁴⁸³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Organização das Nações Unidas (ONU). **ACNUR**: deslocamento global atinge novo recorde e reforça tendência de crescimento da última década. 2022. Disponível em:

https://www.acnur.org/portugues/2022/06/15/acnur-deslocamento-global-atinge-novo-recorde-e-reforca-tendencia-de-crescimento-da-ultima-decada/#_ga=2.113937220.238558959.1661166389-1912192220.1658438855.

Acesso em: 27 ago. 2022. Ademais, para maior aprofundamento, cf. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends: Forced Displacement in 2021**. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>. Acesso em: 27 ago. 2022.

⁴⁸⁴ MIGRATION POLICY INSTITUTE. **Top Statistics on Global Migration and Migrants**. 2022. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/top-statistics-global-migration-migrants>. Acesso em: 27 ago. 2022.

reconhecimento do direito humano ao meio ambiente limpo e saudável pelas Nações Unidas em 2022⁴⁸⁵ e com o crescimento da pauta migratória no seio das discussões ambientais de forma geral na última década⁴⁸⁶, percebe-se a emergência de uma nova perspectiva no estudo dos fluxos migratórios vulnerabilizados pelo desequilíbrio ambiental e climático. Em razão de suas características, o conceito de solidariedade tem grande potencial de contribuição na construção do cenário jurídico em questão.

Com efeito, a migração por questões ambientais não é um fato inédito do período pós-revolução industrial. Desde muito tempo, ocorrem fluxos migratórios em razão de desastres ambientais, motivados ou não pela atuação humana⁴⁸⁷. A interligação entre as alterações climáticas e os direitos humanos é cada vez mais reconhecida pelo direito⁴⁸⁸, embora a regulamentação da migração por causas ambientais não seja um tema simples. A migração nesses contextos é muitas vezes multicausal, o que significa ser “devida a uma combinação de fatores sociais, políticos, econômicos, ambientais e demográficos, todos os quais são e serão afetados pelas mudanças climáticas e ambientais”⁴⁸⁹.

Em vista disso, a normatização da migração em razão de questões ambientais é um tópico intrincado, particularmente quando se trata de migração forçada em que há o cruzamento de fronteiras internacionais. Há “falta de clareza conceitual e consenso” em torno do assunto⁴⁹⁰, já que o termo “refugiado” é altamente politizado⁴⁹¹. O termo “refugiado

⁴⁸⁵ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **The human right to a clean, healthy and sustainable environment**. New York, 2022. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022. A/RES/76/300.

⁴⁸⁶ Cf. MONTALVERNE, Tarin Cristino Frota; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 45-55, 21 jul. 2012. Centro de Ensino Unificado de Brasília.

⁴⁸⁷ “O deslocamento para outros lugares em busca de melhores condições de vida e mesmo a fuga de um lugar marcado por algum tipo de hostilidade ou adversidade não são algo que se possa chamar de inédito. Ao contrário, desde os primórdios, o homem primitivo, ao constatar o exaurimento da terra que lhe dava os meios necessários para o sustento próprio, procurava em outras regiões novos campos de abastecimento”. GUERRA, Sidney; AVZARADEL, Pedro Cuvello Saavedra. **O Direito Internacional e a figura do refugiado ambiental: reflexões a partir da Ilha de Tuvalu**. 2008. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008. p. 2739.

⁴⁸⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Climate change and disaster displacement**. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>. Acesso em: 20 ago. 2022.

⁴⁸⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030 For a comprehensive, evidence and rights-based approach to migration in the context of environmental degradation, climate change and disasters, for the benefit of migrants and societies**. Geneva: IOM, 2021. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/documents/IOM-Institutional-Strategy-ME-CCC_0.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022. p. 6.

⁴⁹⁰ BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Preparing for a warmer world: towards a global governance system to protect climate refugees. **Global Environmental Politics**, [S. L.], v. 1, n. 10, p. 60-88, fev. 2010, p. 62.

⁴⁹¹ THE THIRD POLE. **Climate Refugees**. 2022. Disponível em: <https://www.thethirdpole.net/en/hub/climate-refugees/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

climático” não é endossado pelo ACNUR, pois este considera que nem todas as pessoas deslocadas no contexto das mudanças climáticas e desastres ambientais são refugiados⁴⁹².

Ademais, a análise dos aspectos humanos das problemáticas ambientais é bastante complexa, haja vista ainda ser bastante complicada a demonstração da correlação direta entre a atuação humana e os danos ambientais, que nem sempre se tornam visíveis de uma só vez, sendo, na maioria dos casos, progressivos com o decorrer do tempo⁴⁹³.

A situação vem se agravando consideravelmente na contemporaneidade em razão das alterações climáticas e da evolução da degradação ambiental decorrentes da atuação humana. Estima-se que desde 2008 mais de 318 milhões de pessoas tiveram de migrar forçadamente por força de desastres naturais⁴⁹⁴, especialmente relacionados à mudança climática. Só em 2020 foram 30,7 milhões de pessoas⁴⁹⁵, o equivale a uma pessoa afetada a cada segundo⁴⁹⁶.

Em um cenário internacional de relações interestatais gradativamente mais aprofundadas, os desafios e problemas que surgem necessitam de respostas integradas e que atendam ao maior número de interesses. Um desses grandes desafios é a tutela das pessoas forçadas a migrar em razão do agravamento das condições ambientais, em consonância com

⁴⁹² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters**. 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>. Acesso em: 20 Jul. 2022.

⁴⁹³ “[...] cabe considerar a dificuldade de identificar todas as situações em que o fator ambiental se faz presente na decisão de migrar: diante de um desastre de início rápido, como no caso de terremotos, maremotos e enchentes, fica nítida a relação entre a mobilidade humana no espaço geográfico e o evento ambiental que desencadeou o movimento migratório; nas situações, porém, em que a causa ambiental é remota (como na desertificação, poluição e escassez de recursos naturais), a relação de causalidade pode ficar menos evidente, já que a pessoa migrante poderá alegar outros fatores (econômicos, laborais, familiares) que impulsionaram a migração”. CLARO, Carolina de Abreu Batista. A proteção jurídica dos "refugiados ambientais" nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. **Remhu**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana, Brasília, v. 28, n. 58, p. 221-241, abr. 2020, p.222.

⁴⁹⁴ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. **Global Internal Displacement Database: 2020 Internal Displacement**. 2020. IDMC é parte do NRC (Norwegian Refugee Council). Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>. Acesso em: 13 jan. 2022.

⁴⁹⁵ *Ibidem*.

⁴⁹⁶ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. **The concept of 'climate refugee': towards a possible definition**. 2021. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf). Acesso em: 13 jan. 2022.

as normas de proteção aos direitos humanos⁴⁹⁷. A normatização dessa tutela, inclusive, é um tópico bastante controverso⁴⁹⁸.

Inicialmente, um dos maiores desafios à normatização da questão é o próprio *status* das pessoas migrantes, uma vez que os principais instrumentos internacionais que regulam a proteção dos refugiados - a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o seu Protocolo, de 1967 - não incluem as questões ambientais dentre o rol de motivos para o reconhecimento do *status* de refugiado⁴⁹⁹. Assim sendo, sob a Convenção de 1951, pessoas forçadas a migrar em razão de alterações substanciais climáticas e ambientais dificilmente podem encontrar proteção internacional, pois a Convenção não vê riscos ambientais como motivos de perseguição e, conseqüentemente, não impõe uma obrigação aos Estados de conceder proteção internacional às pessoas⁵⁰⁰.

Nesse sentido, no *Global Compact on Refugees*, de 2018, afirmou-se que “o clima, a degradação ambiental e os desastres interagem cada vez mais com os impulsionadores dos movimentos de refugiados”⁵⁰¹. Outrossim, reconheceu-se que as pessoas podem ter um pedido válido de refúgio, por exemplo, onde os efeitos adversos da mudança climática interagem com conflitos armados e violência⁵⁰². No entanto, estabeleceu-se que é

⁴⁹⁷ Cf. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030 For a comprehensive, evidence and rights-based approach to migration in the context of environmental degradation, climate change and disasters, for the benefit of migrants and societies**. 2021. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/documents/IOM-Institutional-Strategy-ME-CCC_0.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022; UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Human Rights, Climate Change and Migration: key messages**. 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMMigration.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

⁴⁹⁸ Cf. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters**. 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>. Acesso em: 20 Jul. 2022. Outrossim, para maior aprofundamento, cf. WEDY, Gabriel; FERRI, Giovanni. Mudanças climáticas e migrações ambientais no cenário contemporâneo. **Revista de Direito Ambiental**, [s. l.], v. 106, p. 1-15, 2022; BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Preparing for a warmer world: towards a global governance system to protect climate refugees. **Global Environmental Politics**, [S.L.], v. 1, n. 10, p. 60-88, fev. 2010; MYERS, Norman. Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century. **Philosophical Transactions of The Royal Society Of London. Series B: Biological Sciences**, [S.L.], v. 357, n. 1420, p. 609-613, 29 abr. 2002.

⁴⁹⁹ Considera-se como refugiado, nos termos da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, atualizada pelo Protocolo de 1967, toda pessoa que “[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Geneva, 1951.

⁵⁰⁰ VAN DUREN, C.. **The legal obligations for the European Union to protect climate-induced migrants crossing European borders**. 2018. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de LLM.. International and European Law, Track ‘The Eu in a Global Legal Context’, Tilburg University, Tilburg, 2018. p. 31.

⁵⁰¹ UNITED NATIONS. **Global Compact on Refugees**: Booklet. New York, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>. Acesso em: 27 jan. 2023. p. 4.

⁵⁰² *Ibidem*.

mais correto se referir a essas pessoas como pessoas deslocadas no contexto de desastres e mudanças climáticas⁵⁰³, o que as exclui *prima facie* da proteção da Convenção de Refugiados de 1951 e de seus instrumentos jurídicos relacionados.

Não obstante, há avanços na tutela jurídica de alguns instrumentos regionais, ampliado-se a proteção concedida, entretanto, não se abordou explicitamente o tema⁵⁰⁴. A tendência de integração política, econômica e social entre os Estados de uma mesma região ou continente tem efeitos positivos sobre os direitos humanos⁵⁰⁵, considerando que fortalecem as normas de direitos humanos universais⁵⁰⁶, ao mesmo tempo em que também produzem normas de direitos humanos que refletem os valores regionais⁵⁰⁷. Embora nem todo organismo de integração regional desenvolva atribuições relativas à defesa dos direitos humanos⁵⁰⁸, os sistemas regionais desenvolvidos permitem a adoção de mecanismos de cumprimento mais efetivos, uma vez que são mais condizentes com as realidades dos Estados⁵⁰⁹, e com maior grau de legitimidade, haja vista que aprovados dentro de um contexto mais específico e com maior grau de capacidade de influência dos Estados que dele participam.

⁵⁰³ UNITED NATIONS. **Global Compact on Refugees**: Booklet. New York, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>. Acesso em: 27 jan. 2023. p. 4.

⁵⁰⁴ Em nível regional, os principais sistemas do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, ampliam o alcance normativo do conceito de refugiado. Nas Américas, por exemplo, a Declaração de Cartagena de 1984, que se consagra como principal instrumento normativo, estabelece que “a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”. Na África, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, nos artigos 1º e 2º, expressa que o termo refugiado se aplica: “a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar. 2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade”. À vista disso, percebe-se que em nenhum momento questões ambientais ou climáticas são diretamente enfrentadas, todavia, depreende-se que haja abertura hermenêutica para tanto. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. Cartagena, 1984; ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA). **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África**. Adis Abeba, 1969.

⁵⁰⁵ SYMONIDES, Janusz. Novas dimensões, obstáculos e desafios para os direitos humanos: observações iniciais. In: SYMONIDES, Janusz (org.). **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: Unesco Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. p. 23-78, p. 65.

⁵⁰⁶ *Ibidem*.

⁵⁰⁷ HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, [S.L.], v. 3, n. 4, p. 160-169, jun. 2006, p. 161-162.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 161.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 162.

A solidariedade está na base jurídica, ainda que implicitamente, dos organismos de integração regionais e dos seus respectivos sistemas de proteção aos direitos humanos. Em um contexto em que as mudanças climáticas são um desafio global, para que haja avanço na tutela de temáticas humanas complexas, o reforço da ideia de solidariedade entre os Estados aparenta ser um elemento imprescindível⁵¹⁰. A solidariedade é comumente acessada como técnica jurídica no aprofundamento de relações interestatais para o enfrentamento de desafios que exigem um esforço coletivo para a sua resolução⁵¹¹. Fazendo-se um paralelo com a questão das mudanças climáticas, que é uma problemática transfronteiriça e que exige esforço conjunto para a obtenção de resultados consideráveis, depreende-se que a solidariedade pode ter grande papel a desempenhar na tutela jurídica das questões relativas à mobilidade humana induzida pelas mudanças climáticas.

Nessa perspectiva, embora o *status* “refugiado ambiental” ou “refugiado climático” não seja reconhecido, existindo, pelo contrário, muitas controvérsias sobre estas nomenclaturas, é importante considerar que os organismos internacionais responsáveis pela assistência aos refugiados e pela promoção do Direito Internacional das Pessoas Refugiadas têm reconhecido o aumento das migrações forçadas relacionadas ao meio ambiente e têm agido em nome da solidariedade internacional para prestar assistência a essas vítimas, mesmo que estes refugiados não convencionais não estejam sob seu mandato⁵¹².

Além disso, a guerra na Ucrânia e a crise migratória subsequente ao conflito podem provocar uma mudança sem precedentes na maneira como a UE lida com questões relacionadas à migração. A implementação da TPD parece marcar o início de uma nova era na história europeia das políticas de migração, na medida em que ativa um “mecanismo de solidariedade” nunca antes usado, mostrando uma perspectiva diferente da capacidade da UE para responder às crises migratórias.

Para implementar o mecanismo da TPD, faz-se necessário estabelecer a existência de um “influxo maciço” de “pessoas deslocadas”. O termo “pessoas deslocadas” inclui “cidadãos de países terceiros ou apátridas [...] em especial: i) pessoas que tenham fugido de zonas de conflito armado e de violência endêmica (sic)” e “ii) pessoas que tenham estado

⁵¹⁰ PASQUALI, Leonardo. Introduction. Solidarity: Traditional International Law vs. Modern International Law and Universal International Law vs. Law of Regional Organizations. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. G. Giappichelli, 2022. p. 1-23, p. 16.

⁵¹¹ FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542, p. 496.

⁵¹² CLARO, Carolina de Abreu Batista. A proteção jurídica dos "refugiados ambientais" nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. **Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana**, Brasília, v. 28, n. 58, p. 221-241, abr. 2020. p. 230.

sujeitas a um risco grave ou tenham sido vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos”⁵¹³. Nesse contexto, o uso do termo “em particular” parece indicar que a lista é *numerus apertus*, ou seja, não exaustiva. Pode-se, assim, argumentar que a TPD é aplicável, em teoria, a todos os tipos de vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas de seus direitos humanos. À vista disso, uma vez que riscos ambientais podem resultar na privação dos direitos humanos⁵¹⁴, é possível interpretar que a violação sistemática ou generalizada do direito ao acesso a um ambiente limpo, saudável e sustentável, provocando um afluxo maciço de pessoas deslocadas, seja, portanto, uma razão legal válida para a implementação da TPD em uma situação futura na UE.

Isso posto, percebe-se que a solidariedade está, tanto explícita como implicitamente, na estrutura dos regimes jurídicos de tutela das pessoas migrantes, especialmente na UE. Certamente, não será diferente quando do desenvolvimento de um regime jurídico específico para os “migrantes climáticos” ou quando da regulamentação dos regimes jurídicos gerais (internacional ou da UE) para inclusão dessa categoria crescente de pessoas vulneráveis. Outro ponto que reforça o argumento supramencionado é a alusão cada vez mais frequente em documentos internacionais ao conceito de solidariedade. Cita-se, como exemplo recente, o discurso de Secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, na abertura da COP 27, em 2022, em que foi conclamado um “Pacto para a Solidariedade Climática”, uma vez que a cooperação seria a única solução para que a humanidade não pereça⁵¹⁵. Destarte, a solidariedade se mostra um conceito imprescindível para o avanço na tutela das questões climáticas, dentre as quais a migração é uma das mais desafiadoras.

⁵¹³ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento**. Bruxelas, 2001, OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23. p. 14.

⁵¹⁴ VAN DUREN, C.. **The legal obligations for the European Union to protect climate-induced migrants crossing European borders**. 2018. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de LLM.. International and European Law, Track ‘The Eu in a Global Legal Context’, Tilburg University, Tilburg, 2018. p. 37.

⁵¹⁵ UNITED NATIONS. **Secretary-General's remarks to High-Level opening of COP27**: as delivered. Sharm el-Sheikh, 2022. Disponível em: https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-11-07/secretary-generals-remarks-high-level-opening-of-cop27-delivered-scroll-down-for-all-english-version?_gl=1*_hytpac*_ga*MTIzMzQxMDIyNy4xNjUzMzkxODg2*_ga_TK9BOL5X7Z*MTY3NDgyNTU5MS41LjAuMTY3NDgyNTU5MS4wLjAuMA. Acesso em: 27 jan. 2023.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A solidariedade é um conceito essencial na contemporaneidade. Em um contexto globalizado de interdependência profunda entre Estados e/ou pessoas, a convergência de interesses comuns e a formação de uma rede de suporte mútuo se tornam imprescindíveis para o enfrentamento dos desafios cada vez mais complexos que aparecem. A pandemia gerada pela Covid-19 e outras recentes crises econômicas, políticas e sociais mostraram que a solidariedade é uma das principais ideias a que se pode recorrer em momentos de dificuldade, principalmente no campo jurídico, uma vez que um dos grandes pilares da justificativa da existência do direito é a pacificação social.

A concepção moderna de solidariedade vem se desenvolvendo desde a Revolução Francesa, todavia, com poucas exceções no decorrer do século XX, apenas nas últimas 3 décadas o conceito de solidariedade ganhou maiores contornos jurídicos. Com efeito, a solidariedade possui um conteúdo jurídico, tanto no Direito Internacional como no Direito da União Europeia. De forma geral, pode-se definir como a noção de um conceito que reúne diferentes perspectivas, em razão de interesses comuns, na formação de uma rede de suporte mútuo por meio da criação de obrigações entre os atores dessa rede.

Entretanto, tendo em vista a pouca frequência até pouco tempo da menção ao termo “solidariedade” nos documentos jurídicos, é comum que se admita a menção a conceitos como cooperação, assistência mútua, boa-fé ou lealdade como intercambiáveis pela noção de solidariedade. Esse argumento fica cada vez mais difícil de sustentar em razão do crescimento das menções à solidariedade e da sua distinção entre os conceitos supramencionados. Certamente são conceitos próximos ou com origens semelhantes, mas é problemático afirmar que se constituem plenamente no mesmo conceito que a solidariedade.

Outrossim, ainda não se percebe uniformidade quanto à categorização da natureza jurídica da solidariedade nos instrumentos de Direito Internacional e da UE. Ora se menciona com *status* de valor, ora com o *status* de princípio. Todavia, mesmo quando recebe o *status* de princípio, é aparente a sua alta carga valorativa. Grande parte da doutrina, em razão disso, não atribui normatividade à solidariedade ou, quando o faz, mitiga a juridicidade da natureza jurídica de “princípio”, qualificando-o como “princípio geral” ou “princípio estrutural” ou por meio de outros termos que reflitam a sua generalidade e incapacidade de gerar obrigações cogentes. Mesmo no Direito da UE, em que existe considerável arcabouço legislativo sobre a

solidariedade, não se consegue delimitar uma natureza jurídica uniforme para todo o ordenamento jurídico.

À vista disso, é possível afirmar que a ideia de solidariedade ganha cada vez maior aporte nas normas internacionais, sendo certo, que é motivada por uma preocupação em evitar conclusões de *non liquet* e de limitar a discricionariedade legislativa e judicial. Ademais, existem indícios de que a solidariedade tem como principais funções servir de instrumento interpretativo e de fonte embasadora de direitos e obrigações, mas não propriamente como um direito ou obrigação de *per se*. Nessa senda, caso se considere a solidariedade um princípio, deve-se considerar a sua alta carga valorativa e a sua tendência a se operacionalizar por meio da interpretação de outras normas e não de forma isolada de *per se*. Para mais, apesar das divergências na doutrina, a conjuntura pode mudar e o conceito da solidariedade pode ganhar novos contornos.

Nessa perspectiva, é certo que a solidariedade é um fundamento das relações interestatais contemporâneas. É uma das peças-chave na superação das crises e um importante contrapeso ao individualismo gerado pela soberania estatal. Especialmente nos contextos mais integrados, a exemplo das organizações regionais, a ideia de solidariedade floresce com maior desenvoltura. À vista disso, a UE, a organização regional com maior nível de integração contemporaneamente, possui o quadro legal no qual a solidariedade mais é mencionada e desenvolvida.

Uma das temáticas na qual a solidariedade mais se desenvolveu na UE concerne à tutela das pessoas migrantes. Em um contexto praticamente sem fronteiras internas, faz-se essencial a solidariedade na gestão das fronteiras externas, na administração das políticas migratórias e no processamento dos pedidos de proteção internacional. Em razão disso, a solidariedade é prevista com o *status* de princípio, juntamente com o compartilhamento de responsabilidades e encargos, dentre os principais preceitos do arcabouço jurídico regente das políticas migratórias comuns da União.

Todavia, as disposições normativas referentes ao princípio da solidariedade e a jurisprudência da TJUE indicam no sentido da ineficácia, quando aplicado diretamente em casos práticos, sendo mais útil quando aplicado como parâmetro de interpretação de outras normas do regime jurídico geral de proteção às pessoas migrantes. Outrossim, a questão quanto à capacidade do princípio da solidariedade de gerar obrigações diretas permanece como desafio a ser superado. A falta de maior delimitação quanto ao conceito, natureza jurídica e escopo do princípio permitem a criação de uma conjuntura na qual cada Estado-membro pode interpretar e aplicar (ou deixar de aplicar) a solidariedade de acordo

com seus interesses e leituras pessoais. Assim sendo, a falta de convergência e de harmonização entre as políticas adotadas gera o enfraquecimento da tutela jurídica das pessoas migrantes, permitindo que esse grupo de pessoas vulneráveis seja alvo de atos e políticas incompatíveis com as normas de proteção aos direitos humanos, consagradas no âmbito internacional e da UE.

Para mais, além de ser um pilar do regime jurídico geral da UE, a solidariedade também está no cerne da estrutura de regimes jurídicos específicos do Direito da União Europeia, especialmente nos que tangem à tutela dos fluxos migratórios. Como exemplos atuais desse fato, mencionam-se a implementação da Diretiva de Proteção Temporária, no caso da invasão da Ucrânia em 2022, e a questão do *status* indefinido das pessoas migrantes ou deslocadas internamente em razão das mudanças climáticas e ambientais. No caso da TPD, a solidariedade além de um argumento retórico importante, isto é, um valor fundamental da UE, aludido na Decisão de Implementação da TPD, está prevista, tanto como princípio regente de toda a Diretiva, quanto como um mecanismo específico em um dos capítulos do instrumento jurídico. No caso dos “migrantes climáticos”, a prática internacional indica no sentido da utilização da solidariedade enquanto valor regente das políticas adotadas de forma *ad hoc*, mas também aduzem na direção da sua utilização em caso de construção de um regime jurídico específico para esse grupo (ou esses grupos) de pessoas vulneráveis, seja na UE seja no mundo.

Isso posto, conclui-se que o conceito de solidariedade está positivado na estrutura do regime jurídico de proteção das pessoas migrantes na UE. A implementação da solidariedade é um ponto ainda intrincado em razão das dificuldades quanto ao seu conteúdo jurídico, sua natureza jurídica e sua implementação. Não obstante, a prática internacional vem demonstrando que a solidariedade é uma ideia imprescindível para o enfrentamento de desafios globais, dentre os quais se ressalta como um dos mais urgentes e complexos o desafio da tutela jurídica das pessoas migrantes.

No caso da UE, particularmente, a noção de solidariedade exige a busca de um equilíbrio para compensar os custos incorridos por alguns dos Estados-membros mais afetados por atos da UE ou por uma situação específica. Regras comuns ou padrões mínimos podem, nesse sentido, ajudar a lidar com desigualdades de encargos resultantes de disparidades geopolíticas e socioeconômicas. A solidariedade corre o risco de se tornar ineficaz, transformando-se em um mero argumento retórico, caso a sua leitura e implementação fique a cargo dos interesses individuais dos Estados, uma vez que estes muitas vezes são controversos e divergem profundamente. Tanto no cenário internacional quanto no

contexto da UE, a delimitação explícita dos contornos jurídicos da solidariedade e a implementação de mecanismos que garantam o conformidades dos Estados é de grande valia ao desenvolvimento do conceito, proporcionando maior possibilidade de aplicação na tutela de questões jurídicas complexas como a tutela das pessoas migrantes e requerentes de proteção internacional.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. On the structure of legal principles. **Ratio Juris**, Bologna, v. 13, n. 3, sept. 2000, pp. 294-304.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Tradução de Virgílio Afonso da Silva.

ALMEIDA, Renata Barbosa de; RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Édson. **Direito Civil: Famílias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Organização das Nações Unidas. **Migrações, refúgio e apatridia: guia para comunicadores**. 2019. 1ª edição. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Migracoes-FICAS-color_FINA_L.pdf. Acesso em: 21 jun. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. Cartagena, 1984. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1. Acesso em: 21 jul. 2022

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **ACNUR: deslocamento global atinge novo recorde e reforça tendência de crescimento da última década**. 2022. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2022/06/15/acnur-deslocamento-global-atinge-novo-recorde-e-reforca-tendencia-de-crescimento-da-ultima-decada/#_ga=2.113937220.238558959.1661166389-1912192220.1658438855. Acesso em: 27 ago. 2022.

ANNONI, Danielle; DUARTE, Mônica. A proteção jurídica aplicável aos migrantes e aos refugiados. In: XIII SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA & III MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 13, 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais do XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas na Sociedade Contemporânea & III Mostra Nacional de Trabalhos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017. p. 1-15. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16943/4154>. Acesso em: 15 ago. 2021.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci e JUBILUT, Liliana. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV** [online]. São Paulo, n. 6, pp. 275-294, jan-jun 2010.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalism, principle of solidarity and the third stage in the division of competences. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 5. p. 72-93.

ARBAN, Erika. Exploring the principle of (federal) solidarity. **Review of Constitutional Studies**, [S.L.], v. 22, n. 2, p. 241-260, 2017.

ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 215, p. 151-179, 1999.

BARNARD, Catherine. Solidarity and the Commission's 'Renewed Social Agenda'. In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.) **Promoting Solidarity In The European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010. Cap. 4. p. 73-105.

BARRETO, Luiz Paulo Teles. Discurso da Delegação Brasileira no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Refúgio, Migrações e Cidadania: Caderno de Debates 2**. [S.L.]. 2007. p. 29-33. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-02_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Preparing for a warmer world: towards a global governance system to protect climate refugees. **Global Environmental Politics**, [S. L.], v. 1, n. 10, p. 60-88, fev. 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. (Volume 1). Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini.

BORGMANN-PREBIL, Yuri; ROSS, Malcolm. Promoting European Solidarity: between rhetoric and reality?. In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.). **Promoting Solidarity in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 1-22, p. 20-22.

BOSELNANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2015.

BRUNKHORST, Hauke. **Solidarity: from civic friendship to a global legal community**. Cambridge: The MIT Press, 2005. Tradução de Jeffrey Flynn.

CATELANI, Elisabetta; MILAZZO, Pietro. Solidarity and constitutional law in Italy and other European countries. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 4. p. 49-70.

CARVALHO, Felipe Augusto Lopes. Criminalização de Imigrantes Ilegais na União Europeia: novos paradigmas a partir do caso Celaj. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 16, n. 1, p. 252-268, 20 jun. 2019.

CHAZOURNES, Laurence Boisson de. Responsibility to Protect: reflecting solidarity?. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 93-122.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. A proteção jurídica dos "refugiados ambientais" nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. **Remhu**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana, Brasília, v. 28, n. 58, p. 221-241, abr. 2020.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu - Uma Agenda para os Cidadãos**: Por uma Europa de Resultados. Bruxelas, 2006. COM/2006/0211 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52006DC0211>. Acesso em: 28 jul. 2022.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Agenda Social Renovada**: Oportunidades, Acesso e Solidariedade na Europa no Século XXI. Bruxelas, 2008. COM/2008/0412 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0412>. Acesso em: 28 jul. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>. Acesso em: 04 jun. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 611 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611&from=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) xxx/xx[Fundo para o Asilo e a Migração]**. Bruxelas, 2020. COM(2020) 610 final. 2020/0279 (COD). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=celular:2a12bbba-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1 & format=PDF. Acesso em: 12 ago. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Discurso do estado da União 2020**. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_pt. Acesso em: 03 ago. 2020.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. **Projet de procès-verbal - objet: 3309e session du Conseil de l'Union européenne (Affaires Étrangères), tenue à Luxembourg les 14 et 15 avril 2014**. 2014. 8947/14 ADD 1. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8947-2014-ADD-1/fr/pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma**

repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Bruxelas, 2001, OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN>. Acesso em: 29 abr. 2022.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional.** Bruxelas, 2015. OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32015D1523>. Acesso em: 08 jun. 2022.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.** Bruxelas, 2015. OJ L 248, 24.9.2015, p. 80–94. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>. Acesso em: 08 jun. 2022.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5º da Directiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária.** Bruxelas, 2022, JO L 71 of 4.3.2022, p. 1-6. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CONSORTI, Pierluigi. Solidarity between law and religion. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations.** Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 3. p. 37-47.

COSTELLO, Cathryn; FOSTER, Michelle. (Some) refugees welcome: when is differentiating between refugees unlawful discrimination?. **International Journal of Discrimination and the Law**, [S.L.], v. 22, n. 3, p. 244-280, 24 ago. 2022. SAGE Publications.

COUNCIL OF EUROPE. **The large-scale arrival of irregular migrants, asylum seekers and refugees on Europe’s southern shores.** 2011. Committee on Migration, Refugees and Population, Report Doc. 12581, 12 April 2011, Rapporteur : Ms Tineke STRIK, Netherlands, SOC. Disponível em: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=13121&lang=en>. Acesso em: 21 jun. 2022

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court of 15 July 1964:** . Flaminio Costa v E.N.E.L.. 1964. Case 6-64. ECLI:EU:C:1964:66. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court of 10 December 1969:** Commission of the European Communities v French Republic. 1969. Joined cases 6 and 11-69. ECLI:EU:C:1969:68. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0006>. Acesso em:

23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court of 7 February 1973:** Commission of the European Communities v Italian Republic. 1973. Case 39-72. European Court Reports 1973-00101. ECLI:EU:C:1973:13. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61972CJ0039>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court of 18 March 1980:** SpA Ferriera Valsabbia and others v Commission of the European Communities. 1980. Joined cases 154, 205, 206, 226 to 228, 263 and 264/78, 39, 31, 83 and 85/79. European Court Reports 1980-00907. ECLI:EU:C:1980:81. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0154>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court of 16 February 1982:** Ferriera Padana SpA v Commission of the European Communities. 1982. System of production quotas for steel. Case 276/80. European Court Reports 1982-00517. ECLI:EU:C:1982:57.. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61980CJ0276>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 22 January 1986:** Eridania zuccherifici nazionali SpA and others v Cassa conguaglio zucchero and the Italian Ministry of Finance and Treasury. 1986. Reference for a preliminary ruling: Tribunale Civile e Penale di Roma - Italy. Common organization of the market - Sugar production levy. Case 250/84. European Court Reports 1986-00117. ECLI:EU:C:1986:22. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0250>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court of 17 February 1993:** Christian Poucet v Assurances Générales de France and Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon. 1993. Joined cases C-159/91 and C-160/91. European Court Reports 1993 I-00637. ECLI:EU:C:1993:63. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0159>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Acórdão do Tribunal de 20 de Setembro de 2001:** Rudy Grzelczyk contra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. 2001. Processo C-184/99. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-184/99>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court (Full Court) of 23 March 2004.:** Brian Francis Collins v Secretary of State for Work and Pensions. 2004. Case C-138/02. European Court Reports 2004 I-02703. ECLI:EU:C:2004:172. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62002CJ0138>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 March 2005**: The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills. 2005. Case C-209/03. European Court Reports 2005 I-02119. ECLI:EU:C:2005:169. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0209>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 November 2008**: Jacqueline Förster v Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep. 2008. Case C-158/07. European Court Reports 2008 I-08507. ECLI:EU:C:2008:630. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0158>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 21 de Dezembro de 2011**: N. S. (C-411/10) contra Secretary of State for the Home Department e M. E. e outros (C-493/10) contra Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform. 2011. Processos apensos C-411/10 e C-493/10. EU:C:2010:575. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-411/10>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the Court (Fourth Chamber), 30 May 2013**: Zuheyr Frayeh Halaf v Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet. 2013. Case C-528/11. EU:C:2013:342. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-528/11&language=EN>. Acesso em: 23 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 10 September 2019**: Republic of Poland v European Commission.. 2019. Case T-883/16. ECLI:EU:T:2019:567. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62016TJ0883>. Acesso em: 24 jan. 2023.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17**: Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic. Luxembourg, 2020. Press release No 40/20. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). **Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17**: Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic. Luxembourg, 2020. Press release No 40/20. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CUYVERS, Armin. General Principles of EU Law. In: CUYVERS, Armin; UGIRASHEBUJA, Emmanuel; RUHANGISA, John Eudes; OTTERVANGER, Tom (ed.). **East African Community Law**: institutional, substantive and comparative eu aspects. Leiden: Brill, 2017. p. 217-228.

DANN, Philipp. Solidarity and the Law of Development Cooperation. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 55-91.

DE BÚRCA, Gráinne; WEILER, Joseph Halevi Horowitz. **The Worlds of European Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

DE WITTE, Floris. **Justice in the EU: the emergency of transnational solidarity**, Oxford: Oxford University Press, 2015.

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Tradução de Eduardo Brandão.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: a European Agenda on Migration**. Brussels, 2015. COM(2015) 240 final. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. Acesso em: 04 jun. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **European Agenda on Migration four years on: marked progress needs consolidating in face of volatile situation**. Brussels, 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-agenda-migration-four-years-marked-progress-needs-consolidating-face-volatile-situation-2019-10-16_en. Acesso em: 04 jun. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **New Pact on Migration and Asylum, setting out a fairer, more European approach**. Brussels, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23_en. Acesso em: 04 jun. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Common European Asylum System**. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en. Acesso em: 04 jun. 2022.

EUROPEAN COUNCIL. **Special meeting of the European Council, 23 April 2015 - statement**. 2015. Press release. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>. Acesso em: 04 jun. 2022.

EUROPEAN COUNCIL. **EU migration policy**. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/>. Acesso em: 04 jun. 2022;

EUROPEAN PARLIAMENT. **European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies (2015/2660(RSP))**. 2015. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0176_EN.pdf. Acesso em: 04 jun. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Revision of the Dublin Regulation in "Promoting our**

European Way of Life". 2022. Legislative Train Schedule. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/jd-revision-of-the-dublin-regulation/report?sid=5901>. Acesso em: 22 jun. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (EPRS). European Parliament. **The concept of 'climate refugee':** towards a possible definition. 2021. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf). Acesso em: 13 jan. 2022.

EUROSTAT. European Union. **Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex:** annual aggregated data (rounded). 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en. Acesso em: 11 ago. 2022.

FEDERICO, Veronica. Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?:** Law and Public Policies in the European Union. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/j.ctv941sdc.21>. Acesso em: 02 jun. 2022.

FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?:** Law and Public Policies in the European Union. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018.

FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt\u0026nrm=iso. Acesso em 23 jul. 2021.

FILHO, João Mauricio Malta Cavalcante; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Gestão migratória e integração regional: uma análise sobre a regulamentação normativa dos fluxos migratórios irregulares na União Europeia à luz do Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 18, n. 3, p. 211-230, 2021.

FRANCE. **Code civil des Français.** Paris: Imprimerie de la République, 1804. Disponível em: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2352/CivilCode_1565_Bk.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.

GARCIA, Fernanda di Flora. A exceção é a regra: os centros de detenção para imigrantes na Itália. **Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 235-250, 2014.

GLOBAL DETENTION PROJECT. **Overview:** Slovakia. 2019. Disponível em: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/slovakia>. Acesso em: 10 jun. 2022;

GLOBAL DETENTION PROJECT. **Overview:** Hungary. 2020. Disponível em: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/hungary>. Acesso em: 10 jun. 2022;

GLOBAL DETENTION PROJECT. **Overview:** Poland. 2022. Disponível em: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/poland>. Acesso em: 10 jun. 2022.

GLUNS, Danielle; WESSELS, Janna. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current 'Refugee Crisis'. **Refugee Survey Quarterly**, v. 36, n. 2, pp. 57-83, 2017, p. 62-63.

GOROBETS, Kostiantyn. Solidarity as a Practical Reason: grounding the authority of international law. **Netherlands International Law Review**, [S.L.], v. 69, n. 1, p. 3-27, 28 fev. 2022. Springer Science and Business Media LLC.

GUERRA, Sidney; AVZARADEL, Pedro Cuvello Saavedra. **O Direito Internacional e a figura do refugiado ambiental**: reflexões a partir da Ilha de Tuvalu. 2008. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

GUIMARÃES, Gabriel Braga. A última fronteira europeia: os reflexos da migração pelo mar na atual conjuntura europeia. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MELO, Silvana Paula Martins de; QUEIROZ, Arthur Gustavo Saboya de; FREITAS, Nikaelly Lopes de; SILVA, Amon Elpídio da (org.). **Perspectivas contemporâneas do direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 473-491.

GUIMARÃES, Gabriel Braga. Análise do caso do navio Aquarius e os desafios à aplicação do princípio do non-refoulement frente às dificuldades impostas pela crise migratória. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; FRANÇA, Marcos Sousa (org.). **Governança internacional e os desafios contemporâneos da agenda multilateral**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 329-346.

HEYD, David. Justice and Solidarity: The Contractarian case against Global Justice. **Journal of Social Philosophy**, [S.L.], v. 38, n. 1, p. 112-130. SAGE Publications.

HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, [S.L.], v. 3, n. 4, p. 160-169, jun. 2006.

HOFF, Natali Laise Zamboni; SILVA, Ronaldo; ZABOLOTSKY, Boris Perius; SOUTTO, Dafne Lavinas. Brexit - União Europeia: a imigração como uma questão de segurança internacional. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 64-82, 2017.

INGRAVALLO, Ivan; RUCCIA, Nicola. Solidarity among member states of regional organizations as a development of the good faith principle. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law**: challenges, opportunities and the role of regional organizations. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 13. p. 247-265.

INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES (IPBES). **Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services**. Bonn: IPBES Secretariat, 2019. Disponível em: <https://ipbes.net/global-assessment>. Acesso em: 11 jan. 2022.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER (IDMC). **Global Internal Displacement Database**: 2020 Internal Displacement. 2020. IDMC é parte do NRC (Norwegian Refugee Council). Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>. Acesso em: 13 jan. 2022.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). **Statute of the International Court of Justice**. 1946. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/statute>. Acesso em: 10 ago. 2022.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Extending social protection to migrant workers, refugees and their families**: a guide for policymakers and practitioners. Geneva: ILO, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_826684.pdf. Acesso em: 17 maio 2022

INTERNATIONAL LAW COMMISSION (ILC). United Nations. **First report on general principles of law**: by marcelo vázquez-bermúdez, special rapporteur. by Marcelo Vázquez-Bermúdez, Special Rapporteur. 2019. A/CN.4/732. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3805756>. Acesso em: 10 ago. 2022.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION (ILC). United Nations. Chapter IX - General principles of law (A/74/10). In: **Report on the work of the seventy-first session**. New York, 2019. Disponível em: <https://legal.un.org/ilc/reports/2019/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

INTERNATIONAL MONETARY FUND RESEARCH DEPARTMENT. International Monetary Fund. The Macroeconomic Effects Of Global Migration. In: **World Economic Outlook**: the great lockdown, [S.L.], p. 77-101, 14 abr. 2020. <http://dx.doi.org/10.5089/9781513539744.081>. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/081/28950-9781513539744-en/ch04.xml>. Acesso em: 07 ago. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Remarks**: “Migration in the 21st Century: thoughts and prospects 2050”. 2016. Speeches and talks, 17 May 2016.. Disponível em: <https://www.iom.int/speeches-and-talks/remarks-migration-21st-century-thoughts-and-prospects-2050>. Acesso em: 17 maio 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Glossary on Migration**. Geneva: IOM, 2019. International Migration Law, No.34. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/IML_34_Glossary.pdf. Acesso em: 29 jun. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **World Migration Report 2022**. Geneva: IOM, 2021. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030 For a comprehensive, evidence and rights-based approach to migration in the context of environmental degradation, climate change and disasters, for the benefit of migrants and societies**. Geneva: IOM, 2021. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/documents/IOM-Instituti>

[onal-Strategy-MECCC_0.pdf](#). Acesso em: 24 ago. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra. O que é o refúgio? In: JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 35-50.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 11-33, dez. 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOROMA, Abdul G.. Solidarity: evidence of an emerging international legal principle. **Coexistence, Cooperation And Solidarity (2 Vols.)**, [S.L.], p. 103-129, 1 jan. 2012. Brill | Nijhoff.

KOTZUR, Markus Tobias; SCHMALENBACH, Kirsten. Solidarity Among Nations. **Archiv des Völkerrechts**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 68-91, mar. 2014. Mohr Siebeck.

KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: an elusive political statement or a legal principle with substance?. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Maastricht, v. 23, n. 6, p. 965-983, dez. 2016. SAGE Publications.

LOSS, Flavia. **O grupo de Visegrado e a União Europeia**. Observatório de Regionalismo (ODR). São Paulo, 2019. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2019/03/19/o-grupo-de-visegrado-e-a-uniao-europeia/>. Acesso em: 26 jan. 2011.

MARTINES, Francesca. Solidarity in the EU. Beyond EU treaty provisions on solidarity. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 10. p. 173-199.

MARTINO, Geraldo. The dynamics between interest and solidarity as the functional basis of current international law. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 7. p. 112-127.

MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. **Governança conflitiva das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular**. 2019. 350 f. Tese (doutorado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019.

MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. Políticas de externalização de fronteiras: uma análise sob a perspectiva do direito internacional dos refugiados e da diretiva europeia sobre procedimentos comuns para a concessão e a revogação de proteção. In: FERRAZ, Daniel Amin; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; LASMAR, Jorge Mascarenhas (org.). **Política exterior, segurança e estratégia global**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 2-22.

MIGRATION POLICY INSTITUTE (MPI). **Top Statistics on Global Migration and Migrants**. 2022. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/top-statistics-global-migration-migrants>. Acesso em: 27 ago. 2022.

MONTALVERNE, Tarin Cristino Frota; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 45-55, 21 jul. 2012. Centro de Ensino Unificado de Brasília.

MORENO-LAX, Violeta. Seeking Asylum in the Mediterranean: against a fragmentary reading of EU Member States' obligations accruing at sea. **International Journal of Refugee Law**, [S. L.], v. 23, n. 2, p. 174-220, 2011.

MORENO-LAX, Violeta. Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. **Maastricht Journal of European And Comparative Law**, [S.L.], v. 24, n. 5, p. 740-762, out. 2017. SAGE Publications.

MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Extending Social Protection for Migrants under the European Union's Temporary Protection Directive: Lessons from the War in Ukraine. **Oxford University Comparative Law Forum**, Oxford, n. 2, jul 2022.

MOTTE-BAUMVOL, Julia. La Solidarité à l'aune du Droit International du Développement. In: RAMBAUD, Thierry; GRUBER, Annie (eds.). **Mélanges en l'honneur de Guy Feuer**. Paris: Dalloz, 2022.

MYERS, Norman. Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century. **Philosophical Transactions of The Royal Society Of London**. Series B: Biological Sciences, [S.L.], v. 357, n. 1420, p. 609-613, 29 abr. 2002.

NAPOLI, Ester di; RUSSO, Deborah. Solidarity in the European Union in Times of Crisis: towards "European solidarity"?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (eds.). **Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 195-248.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jul. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 2000. Cimeira do Milênio, Nova Iorque, 6 a 8 de Setembro de 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2022.

NAVARRO, Elena Crespo. The Reform of the Common European Asylum System: the New Pact on Immigration and Asylum. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in**

International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 11. p. 200-228.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). United Nations. **Recommended principles and guidelines on human rights at international borders.** Geneva: OHCHR, 2022. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf. Acesso em: 29 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA). **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África.** Adis Abeba, 1969. Disponível em: <http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governingspecific-aspects-refugee-problems-afica-adopted.html>. Acesso em: 21 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA). **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul).** Banjul, 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 21 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Bogotá, 1948. Subscrita em Bogotá em 1948 e reformada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967, pelo Protocolo de Cartagena de Índias em 1985, pelo Protocolo de Washington em 1992 e pelo Protocolo de Manágua em 1993. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em: 17 jan. 2022.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU). **Charter of the Organization of African Unity (OAU Charter).** Addis Ababa, 1963. Done in the city of Addis Ababa, Ethiopia 25th day of May 1963. The Charter was replaced by the Constitutive Act of the African Union. Disponível em: <https://au.int/en/treaties/oau-charter-addis-ababa-25-may-1963>. Acesso em: 17 jan. 2023.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Aquecimento global de 1,5° C: relatório especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) sobre os impactos do aquecimento global de 1,5°C acima dos níveis pré-industriais e respectivas trajetórias de emissão de gases de efeito estufa, no contexto do fortalecimento da resposta global à ameaça da mudança do clima, do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza.** Incheon: MCTIC (edição brasileira), 2018. A tradução foi realizada pelo Governo do Brasil e aprovada pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), no entanto, não é uma tradução oficial do IPCC. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/07/SPM-Portuguese-version.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

PARENTI, Lucio. **In Solidum Obligari:** contributo allo studio della solidarietà da atto lecito. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.** Bruxelas,

2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>. Acesso em: 21 jun. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Regras do sistema de asilo da UE**: a posição do Parlamento sobre a reforma da Regulação de Dublin. 2019. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/regras-do-asilo-da-ue-posicao-do-parlamento-sobre-a-reforma-da-regulacao-dublin>. Acesso em: 22 jun. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Explorar as razões da migração**: porque é que as pessoas migram?. 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/migracao/20200624STO81906/explorar-as-razoes-da-migracao-porque-e-que-as-pessoas-migram>. Acesso em: 03 ago. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **A resposta da União Europeia ao desafio da migração**. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/migracao/20170629STO78629/a-resposta-da-ue-ao-desafio-da-migracao>. Acesso em: 12 ago. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas temáticas sobre a União Europeia**: política de imigração. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 28 jul. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Política de asilo**. 2022. Fichas técnicas sobre a União Europeia. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 22 jun. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Asilo e migração na UE em números**. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78630/asilo-e-migracao-na-ue-em-numeros>. Acesso em: 11 ago. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011 , que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação)**. Estrasburgo, 2011. OJ L 337, 20.12.2011, p. 9–26. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>. Acesso em: 25 jan. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 , relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação)**. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:32013L0032>. Acesso em: 25 jan. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 96–116. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>. Acesso em: 25 jan. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n° 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação)**. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32013R0604>. Acesso em: 25 jan. 2013.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n° 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.o 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.o 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação)**. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0603>. Acesso em: 25 jan. 2013.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de dezembro de 2021 relativo à Agência da União Europeia para o Asilo e que revoga o Regulamento (UE) n° 439/2010**. Estrasburgo, 2021. PE/61/2021/REV/1. OJ L 468, 30.12.2021, p. 1–54. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2303>. Acesso em: 25 jan. 2023.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY. Council of Europe. **Activities of the International Organization for Migration (IOM): Committee on Migration, Refugees and Population**. Report Doc. 11351, 9 July 2007. Rapporteur: Mrs. Gultakin Hajiyeva, Azerbaijan, Group of the European People's Party. Strasbourg, 2007. Disponível em: <https://pace.coe.int/en/files/11595>. Acesso em: 17 maio 2022.

PASCUAL-VIVES, Francisco. Solidarity and international investment law: reconciliation within the institutional framework?. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 8. p. 129-151.

PASQUALI, Leonardo. The Entitlement of Migrant Union Citizens to Social Assistance in the

Host Member State: which kind of solidarity?. In: JIMENEZ PIERNAS, Carlos; PASQUALI, Leonardo; PASCUAL VIVES, Francisco (eds.) **Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law: addressing new challenges of the Union**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2017. p. 51-91.

PASQUALI, Leonardo. Introduction. Solidarity: traditional international law vs. modern international law and universal international law vs. law of regional organizations. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 1. p. 1-23.

PASQUALI, Leonardo. Epilogue: lessons, questions, and outlook. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 18. p. 346-360.

PETRUCCI, Aldo. Historical background of solidarity in European law. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 2. p. 24-35.

PRIBERAM DICIONÁRIO, Dicionário. **Éthos**. 2022. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/%C3%A9thos>. Acesso em: 08 ago. 2022.

PRIBERAM DICIONÁRIO. **Meta**. 2022. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/meta>. Acesso em: 01 jul. 2022.

REHG, William. Solidarity and the Common Good: an analytic framework. **Journal of Social Philosophy**, [S.L.], v. 38, n. 1, p. 7-21, mar. 2007. Wiley.

RIPPLE, William J; WOLF, Christopher; NEWSOME, Thomas M; BARNARD, Phoebe; MOOMAW, William R. Corrigendum: world scientists[‡] warning of a climate emergency. **Bioscience**, [S.L.], v. 70, n. 1, p. 8-12, 5 dez. 2019.

ROSS, Malcolm. Solidarity—A New Constitutional Paradigm for the EU? In: ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.). **Promoting Solidarity In The European Union**, Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 23-45.

ROSS, Malcolm; BORGMANN-PREBIL, Yuri (eds.). **Promoting Solidarity in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

RUSSO, Teresa. Natural and man-made disaster: solidarity among Member States. In: JIMENEZ PIERNAS, Carlos; PASQUALI, Leonardo; PASCUAL VIVES, Francisco (eds.). **Solidarity and protection of individuals in E.U. law: Addressing new challenges of the Union**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2017.

RUSSO, Teresa. Solidarity with candidate States: the case of the Western Balkans. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 12. p. 230-246.

SACCONI, Giuseppina. **Studi sulle obbligazioni solidali da contratto in diritto romano**. Milano: Giuffrè, 1973.

SANGIOVANNI, A.. Solidarity in the European Union. **Oxford Journal of Legal Studies**, Oxford, v. 33, n. 2, p. 213-241, 21 jan. 2013. Oxford University Press (OUP).

SANTOS, Valdirene Ferreira. **Sobre a imigração ilegal na Europa e os espaços de exceção: o caso dos centros de internamento para estrangeiros na Espanha**. 2014. 103 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014.

SCHETTINI, Miriam. International solidarity and human rights. Some remarks about the Draft United Nations Declaration on the Right to International Solidarity. In: PASQUALI, Leonardo (ed.). **Solidarity in International Law: challenges, opportunities and the role of regional organizations**. Turin: G. Giappichelli Editore, 2022. Cap. 9. p. 152-171.

STJERNØ, Steinar. **Solidarity in Europe: The History of an Idea**. New York: Cambridge University Press, 2005.

SYMONIDES, Janusz. Novas dimensões, obstáculos e desafios para os direitos humanos: observações iniciais. In: SYMONIDES, Janusz (org.). **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: Unesco Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. p. 23-78.

THE THIRD POLE. **Climate Refugees**. 2022. Disponível em: <https://www.thethirdpole.net/en/hub/climate-refugees/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

TRENZ, Hans-Jörg. Elements of a sociology of European integration. **ARENA Centre for European Studies**, 2008, ARENA Working Paper 11/2008. Disponível em: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2008/wp08_11.html. Acesso em: 08 ago. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE). **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 3 de Setembro de 2008**: Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contra Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias (Kadi I). 2008. Processos apensos C-402/05 P e C-415/05 P. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05>. Acesso em: 03 jun. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE). **Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006**: European Parliament v Council of the European Union. 2006. Case C-540/03. Colectânea de Jurisprudência 2006 I-05769. Identificador Europeu da Jurisprudência (ECLI): ECLI:EU:C:2006:429. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0540>. Acesso em: 10 ago. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE). **Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 2 de abril de 2020**: Comissão Europeia/República da Polónia, Comissão/Hungria, Comissão/República Checa. 2020. Processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224882&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=18683>. Acesso em: 24 jan. 2023.

TUORI, Kaarlo. **European Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2012. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj. Acesso em: 28 jul. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. 2016. Versão Consolidada. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 19 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. 2016. Versão Consolidada. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 19 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Pilar Europeu dos Direitos Sociais**. 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Acervo comunitário**. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aacquis>. Acesso em: 09 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Direito da UE**. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Acommunity_law. Acesso em: 09 ago. 2022.

UNITED NATIONS. **Vienna Declaration and Programme of Action**. Viena, 1993. Adopted on 25 June 1993 by the World Conference on Human Rights in Vienna. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>. Acesso em: 16 jan. 2023.

UNITED NATIONS. **Global Compact on Refugees**: Booklet. New York, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>. Acesso em: 27 jan. 2023.

UNITED NATIONS. **Glasgow Climate Pact**. 2021. Decision -/CMA.3. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%2520decision.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

UNITED NATIONS. **Secretary-General's remarks to High-Level opening of COP27**: as delivered. 2022. Disponível em: https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-11-07/secretary-generals-remarks-high-level-opening-of-cop27-delivered-scroll-down-for-all-english-version?_gl=1*_hytpac*_ga*MTIzMTzOxMDIyNy4xNjUzMzkxODg2*_ga_TK9BOL5X7Z*MTY3NDgyNTU5MS41LjAuMTY3NDgyNTU5MS4wLjAuMA. Acesso em: 27 jan. 2023.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **International Covenant on Civil and Political Rights**. New York, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 04 ago. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Declaration on Territorial Asylum**: Resolutions adopted by the General Assembly during its 22nd session. 14 December 1967. A/RES/2312(XXII). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/203069>. Acesso em: 25 jan. 2023.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Promotion of a democratic and equitable international order**. New York, 2005. Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2004, A/RES/59/193. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/487/84/PDF/N0448784.pdf?OpenElement>. Acesso em: 01 jul. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Respect for the purposes and principles contained in the Charter of the United Nations to achieve international cooperation in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms and in solving international problems of a humanitarian character**. New York, 2005. Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2004, A/RES/59/204. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/488/50/PDF/N0448850.pdf?OpenElement>. Acesso em: 01 jul. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). United Nations. **The human right to a clean, healthy and sustainable environment**. 2022. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022. A/RES/76/300. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/77/PDF/N2244277.pdf?OpenElement>. Acesso em: 27 ago. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The Nansen Conference – Climate change and displacement in the 21st century**: Conference Report. 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/environment/4ea969729/nansen-conference-climate-change-displacement-21st-century-oslo-6-7-june.html>. Acesso em: 21 jul. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **UNHCR Annotated Comments on COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof**. Disponível em : <https://www.unhcr.org/protection/operations/436620152/unhcr-annotated-comments-council-directive-200155ec-20-july-2001-minimum.html>. Acesso em 14 maio 2022

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **UNHCR Annotated Comments on COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof**. 2001. Disponível em : <https://www.unhcr.org/protection/operations/436620152/unhcr-annotated-comments-council-directive-200155ec-20-july-2001-minimum.html>. Acesso em 14 maio 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters**. 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>. Acesso em: 20 Jul. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Refugee Data Finder**. 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>. Acesso em: 23 maio 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). United Nations. **Global Trends: Forced Displacement in 2021**. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>. Acesso em: 27 ago. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Ukrainian family confronts new reality of life as refugees**. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/stories/2022/3/6229dc0f4/ukrainian-family-confronts-new-reality-life-refugees.htm>. Acesso em 28 abr. 2022

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Operational Data Portal: ukraine refugee situation**. Ukraine Refugee Situation. 2022. Disponível em: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Acesso em: 11 ago. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Climate change and disaster displacement**. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>. Acesso em: 20 ago. 2022.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). **Human Rights, Climate Change and Migration: key messages**. 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMMigration.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

VAN DUREN, C.. **The legal obligations for the European Union to protect climate-induced migrants crossing European borders**. 2018. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de LLM.. International and European Law, Track ‘The Eu in a Global Legal Context’, Tilburg University, Tilburg, 2018.

VAN PARIJS, Philippe. European Values: solidarity. **Ratio Juris**, Bologna, v. 34, n. 2, p. 91-105, 2 jun. 2021.

VISCHER, Robert K.. Solidarity, Subsidiarity, and the Consumerist Impetus of American Law. In: A SCAPERLANDA, Michael; COLLETT, Teresa Stanton (eds.). **Recovering Self-Evident Truths: Catholic Perspectives on American Law**. Catholic University Of America Press, 2007. p. 85-103.

VON BOGDANDY, Armin. Opening Address. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 1-2.

WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (eds.) **Solidarity: A Structural Principle of International Law**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, v. 213. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. p. 3-54.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **A produção da vida nua no patamar de (in)distinção entre direito e violência**: a gramática dos imigrantes como “sujeitos de riscos” e a necessidade de arrostar a mixofobia por meio da profanação em busca da comunidade que vem. São Leopoldo, RS, 2014. Tese (doutorado), Universidade Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo - RS, 2014.

WEDY, Gabriel; FERRI, Giovani. Mudanças climáticas e migrações ambientais no cenário contemporâneo. **Revista de Direito Ambiental**, [s. l.], v. 106, p. 1-15, 2022.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine. As novas migrações. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.13, n.23, p.17-28, 2016.

WILDE, Lawrence. The Concept of Solidarity: emerging from the theoretical shadows?. **The British Journal of Politics and International Relations**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 171-181, fev. 2007. SAGE Publications.

WOLFRUM, Rüdiger. Solidarity. In: SHELTON, Dinah (ed.). **The Oxford Handbook of International Rights Law**. Oxford: Oxford University Press, 2013.