

Justiça Climática na Corte Internacional de Justiça*Justicia climática en la Corte Internacional de Justicia*

Fernando Rei*

Resumo: As mudanças climáticas são uma das principais pautas globais que há algumas décadas clama por uma séria, urgente e eficaz governança, que reúna o Poder Público, as organizações internacionais, a Academia, o empresariado e a sociedade, a partir de um regime internacional específico. Nesse contexto, diante da omissão ou comedido ímpeto dos principais atores responsáveis pelo aquecimento global antropogênico, nomeadamente os Estados, surge a estratégia de usar o mecanismo da litigância climática para a melhores resultados seja na mitigação das emissões de gases de efeito estufa, mas principalmente nas ações de adaptação às mudanças climáticas. Objetivo deste artigo é apresentar uma nova manifestação dessa estratégia, que envolve uma consulta à Corte Internacional de Justiça e considera algumas consequências. A estratégia metodológica da pesquisa é descritiva aliada à investigação bibliográfica e documental. Em conclusão, a litigância climática apresenta-se como uma estratégia complementar ao processo de governança para, no caso, compelir e impulsionar os Estados em sua função legislativa e executiva a assumirem e se responsabilizarem pelo enfrentamento das mudanças climáticas.

Palavras-chave: Corte Internacional de Justiça; mudanças climáticas; litigância climática.

Resumen: El cambio climático es uno de los principales problemas globales que desde hace algunas décadas exige una gobernanza seria, urgente y eficaz, que agrupe a autoridades públicas, organismos internacionales, academia, empresas y sociedad, sobre la base de un régimen internacional específico. En este contexto, ante la omisión o el limitado impulso de los principales actores responsables del calentamiento global antropogénico, es decir los Estados, surge la estrategia de utilizar el mecanismo de litigio climático para obtener mejores resultados, ya sea en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero principalmente en las acciones de adaptación al cambio climático. El propósito de este artículo es presentar una nueva manifestación de esta estrategia, una consulta a la Corte Internacional de Justicia, y considera algunas consecuencias. La estrategia metodológica de la investigación es descriptiva combinada con investigación bibliográfica y documental. En conclusión, el litigio climático se presenta como una estrategia complementaria al proceso de gobernanza para, en este caso, obligar y alentar a los Estados en su rol legislativo y ejecutivo a asumir y ser responsables en el enfrentamiento del cambio climático.

Palabras clave: Corte Internacional de Justicia; cambios climáticos; litigio climático.

* Doutor em Direito. Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP.

Submissão: 28.11.2023. **Aceite:** 21.05.2024.

Introdução

As mudanças climáticas globais são um dos mais complexos e sérios problemas a ser enfrentado pela humanidade ao longo deste século, e particularmente para os Estados de todo o planeta, principalmente em função das políticas públicas a serem desenvolvidas frente às causas antrópicas (como a transição energética e o desmatamento) e da gestão de seus impactos ambientais, sociais e econômicos.

Causada pelas emissões antropogênicas de gases de efeito estufa – GEE, as mudanças climáticas impõem à sociedade, às organizações, às empresas e ao poder público em todos os níveis uma profunda revisão de seus respectivos papéis num contexto global cada vez mais vulnerável e incerto, buscando a contenção das interferências danosas aos diversos ecossistemas e à própria vida humana.

Para enfrentar este problema, foi instituído um regime jurídico internacional desde a década dos anos noventa do século passado, o qual prevê medidas de redução das emissões de GEE, bem como ações de adaptação aos impactos previstos. Fala-se, neste caso, do regime climático internacional, sustentado basicamente por três tratados internacionais – a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), o Protocolo de Quioto (PQ) e o Acordo de Paris (AP), e pelos compromissos renovados nas declarações das contribuições nacionalmente determinadas (NDCs).

Um dos pilares centrais do regime climático internacional trata-se do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, segundo o qual todos os países signatários do regime são responsáveis pelas mudanças climáticas, mas que, seja em função de responsabilidade histórica dos países desenvolvidos pelos atuais níveis de concentração de GEE na atmosfera, seja em razão das diferentes capacidades de resposta dos países em desenvolvimento às mudanças climáticas (e considerando o direito destes ao desenvolvimento), àqueles países devem ser atribuídas obrigações e cominados compromissos diferenciados para o enfrentamento do problema (BIRNIE & BOYLE, 2002).

Entretanto, ao que parece, a falta de vontade política na diferenciação entre as responsabilidades comuns tem trazido dificuldades de efetivação na aplicação do princípio, o que naturalmente tem implicado na baixa efetividade da governança climática. É preciso concretizá-lo, tirá-lo das alturas da abstração e trazê-lo para o território real sociopolítico da sua aplicação histórica e social (REI et ali, 2017).

E, neste sentido, a realidade demonstra que essa aplicação ainda é pequena diante da magnitude e complexidade do problema e, por mais importantes que sejam os esforços de governança, e são, ela não deve estar concentrada apenas ao âmbito transnacional com atores públicos. É cada vez mais relevante diante de uma ação pública multinível ainda insuficientemente eficaz, prestigiar a contribuição e o engajamento de atores e normas privadas (DA CONCEIÇÃO LIMA et ali, 2020; SAINT-GENIÈS, 2016), numa construção efetivamente multilateral.

Por isso, crescem as ações judiciais e contendas administrativas envolvendo pleitos relacionados às obrigações derivadas do regime internacional. Nesse contexto, o presente artigo tem o propósito de avaliar a consulta inédita encaminhada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU à Corte Internacional de Justiça - CIJ que busca esclarecer as obrigações dos Estados de proteger o sistema climático e as consequências legais de não cumpri-las. Para tanto, propõe uma breve análise sobre as características do regime internacional de mudanças climáticas e uma abordagem das perguntas encaminhadas à Corte num contexto de averiguação da compatibilidade entre o regime e o avanço da litigância climática. Para elaborar este artigo, adotou-se como metodologia a leitura da Resolução A/RES/77/165 da Assembleia Geral da ONU e de referencial doutrinário do Direito Ambiental Internacional-DAI especialmente.

1. O regime

O regime internacional de mudanças climáticas está juridicamente estruturado por quatro documentos, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças

Climáticas (aprovada por ocasião da Rio/92, e que entrou em vigor em 1994), o Protocolo de Quioto (aprovado em 1997, que entrou em vigor em 2005 e encerrou seu primeiro período de redução de emissões em 2012), a Emenda Doha ao Protocolo (aprovada em 2013) que estabeleceu novos compromissos de redução dos países desenvolvidos para o segundo período do protocolo, e o Acordo de Paris (aprovado em 2015 na COP-21 e que entrou em vigor em 2016), conforme assinalam Rei e Cunha (2015).

O regime internacional de mudanças climáticas, organizado no âmbito do Sistema das Nações Unidas há 30 anos, constitui, em essência, um arranjo institucional dinâmico e de construção permanente criado para facilitar o entendimento e promover a cooperação entre os 195 países signatários, também conhecidos como Partes, dotado de estrutura jurídica e organizacional próprias, que tem como objetivo estabilizar o sistema climático global e conter o aquecimento da temperatura do planeta, causado por emissões de GEE.

A concretização desse impostergável objetivo normatizado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas entrelaça o regime climático com a governança global ambiental, como mecanismo para a solução dos conflitos e promoção da necessária cooperação entre as Partes, no mundo globalizado, interdependente e cada vez mais complexo e inseguro.

A governança, como instrumento de participação ampliada, com envolvimento de atores estatais e não estatais, fundada no consenso e na persuasão para a elaboração da sua autorregulamentação e ancorada num arranjo institucional permanente (CAMARGO, 2015), constitui até o presente o caminho a ser traçado e percorrido para que possa concretizar este objetivo de estabilização climática tempestivamente.

O relatório *The status of climate change litigation – A global review*, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*UN Environmental Programme*), por sua vez, sugere que a litigância climática possa funcionar como um

mecanismo de governança ao considerar que os litígios nunca foram tão cruciais para pressionar legisladores e formuladores de políticas públicas, bem como atores do mercado, a desenvolver e implementar meios eficazes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Em termos de normatização, detalhamento das obrigações de cada país, definição de metas quantificadas de redução, métrica para o cumprimento das metas de redução e dos necessários aportes financeiros que os países desenvolvidos farão para que os países em desenvolvimento possam atingir suas metas de redução e promover as necessárias adaptações às mudanças climáticas em curso não se pode negar que o Acordo de Paris, firmado na 21^a. Conferência das Partes (COP-21) trouxe uma lufada de esperança ao regime, que reclamou durante um bom tempo a perda de protagonismo na Agenda Global.

Se for certo que o contexto da agenda climática sugeria uma situação de tensão antes da COP-21, que levantava ao menos dois questionamentos, o primeiro relativo ao critério de distribuição das responsabilidades dos Estados em relação à adoção das medidas de mitigação e o segundo a real capacidade do multilateralismo tornar efetivos os esforços de mitigação e adaptação (REI; CUNHA, 2015, p. 21), o Acordo de Paris promoveu uma significativa mudança de tom, não obstante caiba a ressalva de que “a distribuição de compromissos de mitigação de emissões de GEE entre os países tem-se revelado uma das principais questões de embate nas negociações internacionais sobre o regime climático” (REI; CUNHA, 2015, p. 34).

Nesse sentido, veio a calhar a adoção de estratégias complementares às negociações multilaterais (GONÇALVES, 2015, p. 15-16): a) uso da estratégia “bottom-up” que consiste em concitar os países a refletirem e elaborarem as suas propostas em face das suas próprias realidades, para partir em direção à definição de metas globais; b) realização de negociações em blocos (bilaterais ou plurilaterais) para atingir o entendimento mais rapidamente com menos participantes, e c) o fortalecimento dos processos e mecanismos que envolvem a sociedade civil global

nas negociações.

Justamente esta tem sido a preocupação de alguns estudiosos (FRANCESHELLI, 2019; SCOVAZZI, 2021) e a tônica de muitos questionamentos sobre a eficácia do regime de mudanças climáticas: o regime internacional constituído pelos Estados, que até a COP21 tinham se mostrado conservadores e mais aferrados ao princípio da soberania, a ponto de refrear o próprio desenvolvimento do regime climático, seria atualmente capaz de conduzir e induzir as necessárias ações (especialmente de reduções de emissões de GEE) a tempo de evitar uma ruptura do sistema climático global?

Para alguns autores, o Acordo de Paris fornece uma base legal para pressionar os governos na elaboração de leis que fomentem a mitigação e a adaptação climáticas, ao mesmo tempo em que deixa “mais claras as lacunas que existem entre as políticas existentes e as políticas que ainda são necessárias para se atingir os objetivos de mitigação e adaptação” (SETZER, CUNHA, BOTTER FABRI, 2019, p.27).

Para Bernardo (2017), entretanto, não se pode negar que existe certa resistência à implementação de medidas de mitigação dos GEE, assim como de políticas públicas de adaptação aos cenários cada vez mais complexos e mais vulneráveis decorrentes das mudanças climáticas. Essas resistências podem ser encontradas em algumas esferas da classe política, da sociedade civil e do próprio mercado, uma vez que tanto as medidas de mitigação como as de adaptação climática demandam alterações significativas na dinâmica desses segmentos, como padrões de consumo e de produção, bem como ameaçam interesses históricos em algumas áreas econômicas fortemente representadas em alguns parlamentos ou mesmo governos, como os dos produtores de petróleo.

2. Há incompatibilidade entre o regime internacional e a estratégia de Litigância Climática?

O conceito de Justiça Climática¹ foi mencionado pelo Painel Internacional sobre Mudança Climática (IPCC), em relatório de junho de 2022 (IPCC, 2022, p.7), como necessária para alcançar as metas de redução de emissões. Houve uma menção muito específica aos litígios, como sendo um instrumento relevante para impulsionar regulações e mobilizar a sociedade em direção da implementação de metas.

Dito de outra forma parece ser que existe uma argumentação científica pró-legitimidade para que a litigância funcione como um instrumento próprio da governança climática (VANHALA, 2022; ADELMANT et ali., 2022).

O termo litigância climática é utilizado em associação às ações judiciais procedimentos administrativos que envolvem questões relacionadas às mudanças climáticas globais. Entretanto, as obras de referência do Direito Ambiental Internacional ainda não apresentam um conceito uniforme do que seja litigância climática.

Neste sentido, opta-se pelo enquadramento trazido por Markell e Rhul (2012, p.27) que definem a litigância climática como qualquer caso de litígio, administrativo ou judicial, em qualquer âmbito, no qual as peças submetidas pelas partes ou as decisões dos tribunais tragam uma questão de fato ou de direito que diga respeito às causas ou aos impactos das mudanças climáticas ou a políticas que possam lhe dizer respeito.

Assim, num contexto do regime internacional onde a governança ampliada não tem sido suficientemente efetiva e próspera para romper o “negacionismo” e a

¹ O termo justiça climática, embora usado de diferentes maneiras em contextos diferentes por comunidades diferentes, geralmente inclui três princípios: justiça distributiva que se refere à alocação de ônus e benefícios entre indivíduos, nações e gerações; justiça processual que se refere a quem decide e participa da tomada de decisão; e reconhecimento que envolve respeito básico e envolvimento robusto e consideração justa de diversas culturas e perspectivas.

indiferença de certos Estados, seus governantes e determinados setores produtivos no efetivo enfrentamento das causas da problemática, nota-se uma estratégia orquestrada de alcance global de involucrar ao Poder Judiciário nessa governança (CARVALHO; BARBOSA, 2019, p.67). Segundo Waack (2023) o número de casos internacionais de litigância climática mais que dobrou desde 2015. Dos mais de 2300 casos reconhecidos pelo *Grantham Research Institute*², aproximadamente um quarto foi proposto entre 2020 e 2022. Do total, 54% tiveram decisões favoráveis às ações contra a mudança do clima.

Em outras palavras, pela via jurisdicional, os atores públicos e privados, sejam eles nacionais ou internacionais, responsáveis pela emissão direta ou indireta dos gases de efeito estufa seriam responsabilizados ou ao menos constrangidos a adotarem comportamentos mais ativos para o alcance do compromisso global de redução do efeito estufa, normatizado no regime, conduzido num processo de governança global dinâmico, porém ainda pouco eficaz e com resultados modestos³.

Nessa linha, a litigância climática seria uma estratégia para compelir os grandes causadores do aquecimento global e, sobretudo, os responsáveis pela regulamentação e fiscalização das emissões de GEE a encararem, efetivamente e eficazmente, os desafios das mudanças climáticas (CARVALHO; BARBOSA, 2019, p.69).

Este movimento orquestrado e os limitados resultados no enfrentamento da questão climática podem explicar a ação do Secretário-Geral da ONU, António Guterres, de defender uma “ação mais incisiva” na busca por justiça climática em reunião na Assembleia Geral, em sessão de 29 de março de 2023.

Para tal, essa “ação mais incisiva” poderia ser reclamada a partir de decisão

² Estudos recentes disponíveis em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2023-snapshot/>

³ Vejam neste sentido PNUMA- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. El estado del litigio en materia de cambio climático: una revisión global. Nairobi: División Jurídica ONU Medio Ambiente, mayo 2017.

com base num parecer da Corte Internacional de Justiça – CI, que focaria em consequências legais para os Estados Partes do regime que continuam a causar danos ao sistema climático.

Cumprido destacar que a ação do Secretário-Geral não seria de todo inédita, uma vez que, meses antes, em 9 de janeiro, os governos da Colômbia e do Chile apresentaram⁴ uma solicitação de Parecer Consultivo à Corte Interamericana de Direitos Humanos, com a finalidade de esclarecer o alcance das obrigações estatais, em suas dimensões individual e coletiva, para responder à emergência climática no âmbito específico do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que tenham em consideração, especialmente, os efeitos dessa emergência sobre as pessoas e grupos populacionais de diversas regiões, a natureza e a sobrevivência humana em nosso planeta (CEJIL, 2023).

Essa é a aposta dos 105 Estados co-patrocinadores⁵, numa iniciativa liderada pela República de Vanuatu⁶, onde o Brasil não foi um dos participantes.

A discussão na Assembleia Geral da ONU resultou na Resolução A/77/L.58⁷,

⁴ Em 9 de janeiro de 2023, o pedido foi apresentado num documento conjunto assinado pela Ministra das Relações Exteriores do Chile, Antonia Urrejola, e pelo Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Alvaro Leyva, no âmbito da visita do Presidente Gustavo Petro ao presidente Gabriel Boric.

⁵ Alemanha, Andorra, Angola, Antígua y Barbuda, Argélia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Belize, Bulgária, Cabo Verde, Canadá, Tchêquia, Chile, Chipre, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Djibuti, Eritreia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Fiji, Finlândia, França, Gabão, Gâmbia, Geórgia, Gana, Grécia, Guiné-Bissau, Guiana, Hungria, Irlanda, Islândia, Ilhas Marshall, Ilha Salomão, Itália, Jamaica, Kiribati, Letônia, Líbano, Líbia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia do Norte, Madagascar, Maldivas, Malta, Marrocos, Maurício, Maurítânia, México, Micronésia, Mônaco, Montenegro, Moçambique, Myanmar, Namíbia, Nauru, Nepal, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Palau, Panamá, Papua Nova Guiné, Portugal, Reino Unido de Grã Bretanha e Irlanda do Norte, República de Moldova, República Dominicana, República Unida de Tanzânia, România, Ruanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Sérvia, Seychelles, Serra Leoa, Singapura, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Suriname, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunísia, Tuvalu, Ucrânia, Uganda, Vanuatu, Vietnam e Estado da Palestina.

⁶ A República de Vanuatu é extremamente envolvida no debate climático, tendo em vista o risco concreto de desaparecimento de seu território pelo aumento do nível do oceano.

⁷ Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/063/86/PDF/N2306386.pdf?OpenElement> e também em <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230419-PRE-01-00-EN.pdf>

aprovada por consenso, que pede a opinião jurídica da Corte Internacional sobre as obrigações dos Estados Parte em relação às mudanças climáticas; mais, pede também que esclareça, por exemplo, quais as “consequências legais” para as Partes que, por meio de atos e omissões, causam danos ao sistema climático.

É a primeira vez que é solicitado à Corte Internacional de Justiça esclarecer as obrigações dos Estados de proteger o sistema climático e as consequências legais de não cumpri-las, convidando ademais a olhar além do regime internacional de mudanças climáticas, referindo-se explicitamente aos principais instrumentos de direitos humanos que o Tribunal deve considerar.

Em outras palavras, se objetivamente a maioria das obrigações internacionais positivadas relativas às mudanças se encontram na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), no Protocolo de Kyoto, no Acordo de Paris de 2015 e nos compromissos posteriormente assumidos, especialmente nas declarações das contribuições nacionalmente determinadas (NDCs), não se pode ignorar que existe um conjunto de outras normas internacionais à disposição da Corte Internacional de Justiça que podem se provar particularmente relevantes para responder à consulta encaminhada.

Ao que parece, a lógica da estratégia em se aprovar tal Resolução está alimentada pela opinião de que o mundo vive uma emergência climática, corroborada pelo Relatório Síntese sobre Mudança Climática 2023 do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, 2023) e impulsionada pela Resolução (A/RES/77/165)⁸ da Assembleia Geral da ONU, de 14 de dezembro de 2022, quanto à “Proteção do clima global para as gerações presentes e futuras da humanidade”, o que, para os Estados co-patrocinadores, poderia promover uma nova interpretação do marco legal e normativo aplicável.

Afinal, noções avançadas de direito ambiental internacional que se

⁸ Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/755/85/PDF/N2275585.pdf?OpenElement>

desenvolveram nos últimos 30 anos no interior da ciência jurídica internacional podem ensejar novas explanações pela Corte.

Para o Secretário Geral da ONU, Antonio Guterres, “a justiça climática é um imperativo moral” e um pré-requisito para uma ação climática global eficaz (ONU, 2023).

3. As perguntas

Quais, portanto, foram as perguntas encaminhadas à Corte Internacional de Justiça-CIJ⁹:

- (a) Quais são as obrigações dos Estados sob o direito internacional para garantir a proteção do sistema climático e de outras partes do meio ambiente contra as emissões antropogênicas de gases de efeito estufa (GEE) para os Estados e para as presentes e futuras gerações?
- (b) Quais são as consequências jurídicas dessas obrigações para os Estados que, por suas ações e omissões, tenham causado danos significativos ao sistema climático e a outras partes do meio ambiente, em relação a:
 - (i) Estados, incluindo, em particular, pequenos Estados insulares em desenvolvimento, que em função de suas circunstâncias geográficas e nível de desenvolvimento, são prejudicados ou especialmente afetados ou são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança climática?
 - (ii) Povos e indivíduos das gerações presentes e futuras afetados pelos efeitos adversos das mudanças climáticas? (tradução livre)

Vê-se que as perguntas solicitam um detalhamento sobre as consequências legais, para os Estados emissores, em relação aos danos sofridos, no presente e no

⁹ (a) What are the obligations of States under international law to ensure the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic emissions of greenhouse gases for States and for present and future generations;

(b) What are the legal consequences under these obligations for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to:

(i) States, including, in particular, small island developing States, which due to their geographical circumstances and level of development, are injured or specially affected by or are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change?

(ii) Peoples and individuals of the present and future generations affected by the adverse effects of climate change?

futuro, por nações vulneráveis e pelas gerações futuras. A construção das perguntas sugere a abordagem necessária das obrigações de direitos humanos que o desafio do enfrentamento às mudanças climáticas exige.

Se tal abordagem pode parecer novidade para a Corte, a referência está cada vez mais presente na prática recente dos órgãos internacionais (principalmente a Assembleia Geral e o Conselho de Direitos Humanos), que tem conectado os impactos da degradação climática e ambiental ao gozo de direitos humanos. Entre os internacionalistas há o reconhecimento de que o direito humano ao meio ambiente saudável desempenha um papel particularmente importante no enfrentamento da questão climática (VINUALES, 2008; STEPHENS, 2009; AVZARADEL, 2010; HUMPHREYS, 2010; LIMA, 2021; LIMA, 2023; SHUE, 2017).

Portanto, uma leitura holística às perguntas pode, em tese, oferecer esclarecimentos sobre o atual cenário de obrigações que Estados possuem tanto em relação a outros Estados como também em relação a seus indivíduos e futuras gerações.

Porém, antes do desenvolvimento de qualquer manifestação abrangente e globalizante, cabe naturalmente a indagação: pode, deve a Corte Internacional de Justiça pronunciar-se significativamente sobre as obrigações dos Estados em relação às mudanças climáticas?

Historicamente a Corte Internacional de Justiça é percebida como um tribunal internacional estadocêntrico e de contenção judicial ao pronunciar-se sobre os questionamentos a ela colocados.

Diante do perfil das perguntas apresentadas, que deixam evidentes as expectativas de respostas a partir dos termos e conceitos especialmente utilizados, estariam as perguntas dirigidas à mera identificação das regras jurídicas existentes no regime climático, particularmente nas obrigações e compromissos derivados da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, do Protocolo de Quito e do Acordo de Paris, assim como nos compromissos posteriormente das

contribuições nacionalmente determinadas (NDCs)?

Em princípio se busca uma manifestação que vá muito além do reconhecimento das obrigações positivadas no regime internacional de mudanças climáticas. Porém uma interpretação do gênero mais globalizante não ocorrerá sem alguma divisão dos Estados durante as fases escrita e oral que possivelmente se seguirão após o recebimento do pedido de Opinião pela Corte.

Não há que olvidar que existe um conjunto de outras normas internacionais, nomeadamente de *soft law*, que enfatizam o papel e a importância de princípios do direito ambiental internacional e dos direitos humanos, que podem se provar particularmente relevantes para responder ao questionamento da Corte, avançando, como quiçá espera a consulta, em novas interpretações sobre responsabilização e deveres dos Estados desenvolvidos em relação aos Estados em desenvolvimento e dentre esses, os mais vulneráveis. Afinal, o regime internacional é robusto nas obrigações assumidas, sejam elas de *hard law* ou *soft law*, e cada Estado tem obrigações intrínsecas quanto ao seu cumprimento; o que talvez falhe é o desenvolvimento do processo de suas implementações.

É certo, entretanto, que a Corte não está obrigada a se pronunciar sobre a consulta. Há que considerar a possibilidade da Corte alterar o conteúdo das questões ou delimitar o escopo das perguntas apenas à identificação das regras existentes no regime internacional das mudanças climáticas, sem avançar qualquer interpretação nova sobre responsabilização e alcance.

De todos os modos, deverá a CIJ necessariamente sopesar os efeitos de sua manifestação ou silêncio, até mesmo porque é provável que a Corte Interamericana de Direitos Humanos não se omita à consulta apresentada pelos governos do Chile e da Colômbia. Em verdade, como observa Lima (2023; não paginado), “em sua recente jurisprudência, é possível notar uma leve expansão na própria percepção da função consultiva da Corte”.

Afinal é pouco razoável considerar que a Corte não esteja atenta à

complexidade da questão climática, até mesmo por estar localizada em um país que tem grande parte do seu território abaixo do nível do mar e que sofre importantes erosões em sua costa (DE WINTER, RUESSINK, 2017).

Mas teria a oportunidade da consulta suficiente força para romper com a autocontenção histórica da CIJ, produzindo uma manifestação dotada de autoridade, reativa a certo ativismo judicial contemporâneo? Avançaria a Corte para uma manifestação disruptiva?

Para Sampaio (2018, p.198) existem diversas limitações funcionais que, aliadas a uma orientação historicamente cautelosa da Corte, impedem que venha a contribuir de modo mais profundo na efetividade que se busca. Na mesma linha Gerent e Previde (2017, p.121) no julgamento de conflitos ambientais, os juízes da CIJ, em sua maioria, mostraram-se reticentes em fundamentar suas decisões baseados nos novos princípios ambientais internacionais, preferindo “manter-se apegado aos clássicos princípios do Direito Internacional”, esquivando-se “da possibilidade de, através de suas decisões, impor novos padrões de comportamento aos Estados”.

Na opinião de Lacerda (2016, p.128), pode-se afirmar que a Corte enfrenta em sua trajetória um cenário paradoxal, qual seja, deve a mesma pautar-se no intuito de manter sua função mais clássica, ou, de outra sorte, “deve constantemente evoluir, renovar-se, diante das mudanças e dos complexos casos nocivos e aviltantes do meio ambiente para promover a sua proteção”? Para o autor, a Corte busca trazer os seus pareceres, as suas decisões, os seus posicionamentos de maneira ampla e principiológica, de modo a tratar os assuntos levados à sua ciência e competência de modo mais aprofundado e não somente a examinar normas e regras à luz do Direito Internacional e muito especialmente quando envolve o Direito Ambiental Internacional (2016, p.129).

Se assim for, a depender do alcance da manifestação, representaria a inserção da CIJ como ator relevante na governança climática global, abrindo espaço para o uso

de sua manifestação na própria dinâmica da Conferência das Partes do regime climático, por outro implicaria na utilização da opinião em casos contenciosos futuros em diversas instâncias, o que traz por si só outras tantas e não simples implicações. Seja como for, uma ação ou outra, não se pode esquecer que há diversos fatores que deverão ser considerados e que irão influenciar a posição da Corte.

O certo é que temas como justiça climática, responsabilidades comuns, mas diferenciadas, equidade intergeracional, meio ambiente saudável como um direito humano e flexibilização da comprovação da relação de efeito específico e concreto entre a ação/omissão e o dano são conceitos próprios do direito ambiental internacional e que agora estão inseridos em uma consulta à Corte da Haia, reclamando quiçá uma expansão na função consultiva da Corte, legitimada por uma resolução adotada por consenso e patrocinada por um considerável número¹⁰ de Estados de diversos grupos do sistema ONU (LIMA, 2023); talvez isso possa ser determinante para que a Corte se manifeste, porém não de forma significativa.

Ao que parece a estratégia da Resolução é involucrar a CIJ no esforço global emergencial de enfrentar a crise climática, esperando que seu parecer, se emitido, pressione os Estados, seus governantes e parlamentares (bem como a sociedade civil e os setores econômicos implicados) a tomarem medidas concretas, efetivas, mensuráveis e estratégicas e que no processo de tomada de decisão desses poderes (e da sociedade e do setor produtivo) a questão climática seja priorizada, demonstrando um compromisso com as gerações futuras. Porém, não se deve desconsiderar que uma manifestação que esteja essencialmente erigida nas regras existentes, sem qualquer sinalização de novas interpretações sobre responsabilização, é repetir o que já se tem

¹⁰ Os estados podem comparecer perante o tribunal e apresentar declarações escritas relativas às perguntas da consulta e organizações internacionais suscetíveis de fornecer informações também serão notificadas. Todos os Estados e organizações convidados a apresentar declarações escritas são convidados a fazer um pronunciamento oral em sessões públicas realizadas em datas fixadas pela Corte. Após o encerramento do processo oral, a preparação do parecer do Tribunal segue o mesmo processo de deliberação e redação das sentenças. Com a entrega de julgamentos em casos contenciosos, os processos consultivos também se encerram com a emissão do parecer em sessão pública do Tribunal.

e que não alteraria o andamento das negociações e muito menos no cumprimento das obrigações.

Além disso, qual o será o impacto da “judicialização” na CIJ em um processo que há pelo menos três décadas prima pela cooperação, pela participação, pelo monitoramento e pela boa governança muito mais que pelo rigor do regime jurídico internacional. Deve a Corte se manifestar sobre temas em constante negociação pelos Estados e acompanhada cada vez mais por atores internacionais relevantes, públicos e privados?

É uma questão em aberto. Embora as decisões da Corte não sejam juridicamente vinculativas para os países, não se pode negar que elas carregam muito peso e autoridade moral. Como tal, existe a possibilidade para que uma manifestação assertiva adicione um impulso novo e significativo para pressionar os países a reduzir as emissões mais rapidamente e fortalecer seus planos e ações relacionados ao clima, inclusive sob o Acordo de Paris. Além disso, as opiniões consultivas da CIJ também podem ser citadas em casos em tribunais domésticos e ajudando aqueles que levam países ou empresas ao poder judiciário por seus atos ou omissões relacionados ao clima. Enfim, uma opinião bem construída tem o poder de fortalecer o discurso sobre ação climática e responsabilidade (RAINE, 2023).

Quiçá para os Estados mais vulneráveis, que já sofrem as consequências do aquecimento global e que não contribuíram significativamente para causá-lo, seja a justiça climática um reconhecimento vital e uma ferramenta que vai além dos alcances da governança. Afinal, a justiça climática pode ter significados diferentes para pessoas diferentes (RAINE, 2023).

Enfim, a consulta oportuniza a necessidade da CIJ colocar-se à altura dos desafios que esta sociedade pós-moderna lhe apresenta, com seus novos e complexos problemas ambientais globais, implicando a ampliação de suas valorações, que cada vez mais têm um perfil humanista e social, ao preocupar-se desde a proteção internacional dos direitos humanos e dos novos valores da sociedade internacional até

o estabelecimento de princípios para o desenvolvimento sustentável de todos os povos.

Conclusão

É possível afirmar que há um esforço internacional em curso, que inclui a condução da questão climática ao julgamento pelo poder judiciário, quanto ao alcance das obrigações derivadas do regime internacional de mudanças climáticas, no sentido de buscar manifestações que ultrapassem a mera obrigação de reduzir emissões de GEE ou de adoptar medidas de adaptação, com base no enquadramento técnico-científico-jurídico da problemática climática.

É cada vez mais reclamado tal alcance, que busca a integração entre as questões climáticas *stricto sensu* (social, econômica, política, científica e cultural) na análise e na implicação de eventual violação dos direitos humanos, como bem simboliza o pedido de parecer consultivo à Corte Interamericana.

Na verdade, esse esforço acaba por constituir em um novo dilema a ser enfrentado pelas Cortes internacionais.

Portanto, os litígios climáticos, ao preconizarem maior interface entre os direitos humanos socioambientais e as políticas ambientais, pautados pela evolução do conhecimento científico, reclamam novos suportes teóricos e mesmo judiciais para o enfrentamento da questão das mudanças climáticas globais.

Independente de qual for o resultado desse processo – do ativismo judicial à autocontenção – devido à emergência climática na qual se vive, ao que parece esse esforço organizado e estratégico não pode ser ignorado na evolução do Direito Ambiental Internacional.

Se por um lado, a litigância climática junto à Corte Internacional de Justiça tem um potencial estratégico de desencadear avanços nas políticas climáticas,

sobretudo em ações mais ambiciosas aos Estados Parte do regime internacional de mudanças climáticas, não se pode ignorar, contudo, que tal manifestação tem implicações no processo de construção e afirmação da Governança Ambiental Global ao longo das últimas décadas, o que pode representar, ao contrário do que se espera, uma possível estagnação, dependendo do alcance e da abrangência.

Uma manifestação da Corte Internacional de Justiça, no sentido de elucidar responsabilidades estatais, pode ser utilizada como uma estratégia jurisdicional inibitória, no sentido de se buscar um meio de responsabilização dos Estados, principalmente no que se refere às suas omissões no âmbito das competências executivas.

No entanto, observe-se que o Direito Ambiental Internacional propugna que as questões ambientais demandam ações coordenadas multilaterais, multiníveis entre os diversos atores internacionais na medida em que essa disciplina foi moldada a partir de uma concepção que se afasta do paradigma westfaliano que centraliza o Estado como o protagonista do direito internacional. Logo, o risco de redução da questão à responsabilidade jurídica do Estado não resolverá as demandas em si.

Assim, há que se considerar que uma manifestação embasada no *environmental enforcement*, ainda que em sede de opinião consultiva, por parte da Corte Internacional de Justiça, acabaria por prejudicar o processo de participação ampliada dos atores internacionais, representando um risco de desconstrução da governança global e do DAI, potencializando as bases tradicionais do Direito Internacional, reconhecendo o Estado como o pilar central da condução das agendas globais ambientais.

Por outro lado, uma não manifestação da Corte Internacional de Justiça pode igualmente representar um precedente significativo, pois representaria um descaso, um abjeto distanciamento institucional na abordagem da mais complexa e importante questão ambiental do século.

Para a disciplina, desejável seria que a CIJ desse uma contribuição jurisprudencial “adequada”, diversa do *environmental enforcement*, reforçando a lógica do processo de governança, com olhos na normatização de compromissos pautados pela evolução do conhecimento científico e distantes da mera responsabilização dos Estados por sua contribuição histórica, já “precificada” no regime.

Em outras palavras, a Corte tem uma oportunidade histórica de fazer contribuições que ultrapassem o reconhecimento das obrigações estatais frente à crise climática, ampliando-as em suas dimensões individual e coletiva, elucidando o significado, oportunidade e o papel da governança ambiental global no inédito desafio que a humanidade tem de cara ao futuro.

Referências

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Mudanças Climáticas: uma análise dos impactos sobre o meio ambiente e os direitos humanos. *Lex Humana*, v. 2, n. 1, 2010, pp. 85-108.

ADELMANT, V., ALSTON, P., & BLAINEY, M. Courts, Climate Action, and Human Rights: Lessons from the Friends of the Irish Environment v. Ireland Case. In C. Rodríguez-Garavito (Ed.), *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action* Cambridge: Cambridge University Press, 2022, pp.305-318.

BERNARDO, Vinicius Lameira. Mudanças climáticas: estratégia de litigância e o poder do judiciário no combate às causas do aquecimento global no contexto brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, Porto Alegre, a. 22, v. 88, p. 517-548, out./dez., 2017, pp. 518-519.

BIRNIE, P.W., BOYLE A.E. *International law and the environment*. 2^a ed. Oxford: Oxford Press, 2002.

CAMARGO, Luis Antonio de. Os regimes internacionais enquanto ações de governança global. In: COSTA E SILVA, A; ARAÚJO, E.L (coord.). *Direito ambiental temas polêmicos*. Curitiba: Juruá, 2015, pp. 85/92.

CARVALHO, Delton; BARBOSA, Kelly. Litigância Climática como estratégia jurisdicional ao aquecimento global antropogênico e mudanças climáticas. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 16, n.2, 2019, pp.54-52.

CEJIL-CENTRO PARA LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL. *Chile e Colômbia unem forças para pedir à Corte Interamericana de Direitos Humanos diretrizes para responder à*

emergência climática. Blog de 26 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://cejil.org/pt-br/blog/chile-e-colombia-unem-forcas-para-pedir-a-corte-interamericana-de-direitos-humanos-diretrizes-para-responder-a-emergencia-climatica/> Acesso em: 23 set. 2023.

DA CONCEIÇÃO LIMA, Luciana Cristina; DOPAZO FRAGUIO, Maria Pilar; GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando. Soft law como herramienta del compliance socioambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, no 1, 2020, pp.1-37.

DE WINTER, R.C., RUESSINK, B.G. Sensitivity analysis of climate change impacts on dune erosion: case study for the Dutch Holland coast. *Climatic Change* 141, 2017, pp. 685–701.

FRANCESCHELLI, F. *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

GERENT, Juliana; PREVIDE, Renato Maso. A EVOLUÇÃO DAS CONFERÊNCIAS MUNDIAIS AMBIENTAIS E O CONTRASTE DAS DECISÕES DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA: O RETROCESSO JURISDICIONAL. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 2, n. 02, 2017, pp. 104-125.

GONÇALVES, Alcindo. Impasse nas Negociações sobre Mudança Climática. *Política Externa*, v. 23, n.3, jan/mar, 2015, pp. 87-103.

HUMPHREYS, Stephen. *Human rights and climate change*. Cambridge University Press, 2010.

IPCC- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Summary for Policymakers. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, 2022, pp.3-33.

IPCC- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Synthesis Report of the Sixth Assessment Report*. . *A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland. Disponível em https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf Acesso em: 15 set. 2023.

LACERDA, Leonardo. A Corte Internacional de Justiça e a proteção internacional ao Meio Ambiente. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Itaúna, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.2016. Disponível em <https://mestrado.uit.br/wp-content/uploads/2017/03/Dissertacao-Leonardo-Lacerda.pdf> Acesso em: 18 out. 2023.

LIMA, L.C. *O Pedido de Opinião Consultiva sobre Mudanças Climáticas perante a Corte Internacional de Justiça*. ILA BRASIL-Post 04/01/2023. Disponível em <http://ila-brasil.org.br/blog/opiniaoclimacj/>Acesso em: 10 out. 2023.

LIMA, Rafaela de Deus. *A proteção do meio ambiente e dos direitos humanos afetados pelas mudanças climáticas nos sistemas universal e regionais de direitos humanos*. Dissertação de Mestrado em Direito.

Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2021.

MARKELL, D., RUHL, J.B. An empirical assessment of climate change in the courts: a new jurisprudence or business as usual?. *Florida Law Review*, Gainesville, v. 64, n.1, 2012.

ONU- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU News – *Perspectiva Global Reportagens Humanas*. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2023/03/1812102> Acesso em: 15 set. 2023.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. El estado del litigio en materia de cambio climático: una revisión global. Nairobi: División Jurídica ONU Medio Ambiente, mayo 2017. Disponível em <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/The%20Status%20of%20Climate%20Change%20Litigation%20-%20A%20Global%20Review%20-%20UN%20Environment%20-%20May%202017%20-%20ES.pdf?sequence=7&isAllowed=y> Acesso em: 14 set. 2023.

RAINE, Andy. UN resolution billed as a turning point in climate justice. Disponível em: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/un-resolution-billed-turning-point-climate-justice> Acesso em: 18 set. 2023.

REI, Fernando; CUNHA, Kamyla. O Brasil e o regime internacional de mudanças climáticas. In: GRANZIERA, M.L.M. e REI, F. (coord.). *O futuro do regime internacional de mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais*. Santos: Edital Livros Produções Editoriais, 2015, pp. 17/34.

REI, F. GONÇALVES, A. SOUZA, L. ACORDO DE PARIS: REFLEXÕES E DESAFIOS PARA O REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. *Veredas do Direito*, v.14, n.29, Mai./Ago, 2017, pp.81-99.

SAINT-GENIÈS, Géraud de Lassus. Direito transnacional e mudanças climáticas. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 3, 2016, pp. 49-61.

SAMPAIO, José Adércio Leite. A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE GLOBAL: UMA GUARDIÃ AINDA ADORMECIDA?. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 4, n. 8, 2017, pp.198-219.

SETZER, J., CUNHA, K., BOTTER FABBRI, A. *Litigância Climática: novas fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SCOVAZZI, T. Do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 78, jan./jun, 2021, pp.469-476.

SHUE, Henry. Human rights, climate change, and the trillionth ton. In: *Environmental Rights*. Routledge, 2017. p. 191-213.

STEPHENS, Tim. *International Courts and Environmental Protection*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2009.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *The status of climate litigation: a global*

review. Nairóbi: UNEP, 2017.

VANHALA, L. The Social and Political Life of Climate Change Litigation: Mobilizing the Law to Address the Climate Crisis. In C. Rodríguez-Garavito (Ed.), *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*. Cambridge: Cambridge University Press. 2022, pp. 84-94.

VINUALES, Jorge E. The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment. *Fordham International Law Journal*, v. 32, n. 1, 2008, pp. 232-258.

WAACK, R.; FURTADO, M.; YANG, A.; GERES, H. Por que a litigância climática ganhou relevância. Página 22. Disponível em: <https://pagina22.com.br/2023/05/17/por-que-a-litigancia-climatica-ganhou-relevancia/> Acesso em: 10 out. 2023.