

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

**Litigância climática e
licenciamento ambiental:**

consideração da variável climática
à luz dos tratados internacionais
sobre o clima

**Climate litigation and
environmental licensing:**

considering the climate dimension
in the light of international climate
treaties

Danielle de Andrade Moreira

Carolina de Figueiredo Garrido

Maria Eduarda Segovia Barbosa
Neves

VOLUME 19 • N. 1 • 2022

INTERNATIONAL LAW AND CLIMATE LITIGATION

Sumário

CRÔNICAS.....	14
CRÓNICA REVISIÓN DE LAUDOS ARBITRALES DE INVERSIÓN 2020: 2º ENCUENTRO ANUAL (SANTIAGO DE CHILE, 07-08/06/2021).....	16
Ivette Esis Villarroel e Andrés Delgado Casteleiro	
AS MEDIDAS CAUTELARES DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA NA CASO ENTRE UCRÂNIA E FEDERAÇÃO RUSSA.....	32
Lucas Carlos Lima	
THE CHALLENGES FACED BY WOMEN LEGAL ACADEMICS (PANEL DISCUSSION).....	39
Eshan Dauhoo	
DOSSIÊ.....	41
EDITORIAL BJIL: INTERNATIONAL LAW AS FUEL FOR CLIMATE CHANGE LITIGATION	43
Sandrine Maljean-Dubois	
THE JURISDICTION OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE IN CASES OF TERRITORIAL DAMAGE CAUSED TO STATES BY CLIMATE CHANGE	46
Cristiane Derani e Patricia Grazziotin Noschang	
LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CONSIDERAÇÃO DA VARIÁVEL CLIMÁTICA À LUZ DOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE O CLIMA.....	61
Danielle de Andrade Moreira, Carolina de Figueiredo Garrido e Maria Eduarda Segovia Barbosa Neves	
CAMBIO CLIMÁTICO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL	80
Gonzalo Aguilar Cavallo, Cristian Contreras Rojas e Jairo Enrique Lucero Pantoja	
VIDAS EM MOVIMENTO: OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COMO ESPAÇOS DE JUSTIÇA PARA OS MIGRANTES CLIMÁTICOS.....	104
Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville e Diogo Andreola Serraglio	

EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E DIREITOS HUMANOS: O CASO DO FUNDO CLIMA NO BRASIL E AS OBRIGAÇÕES DE DIREITO INTERNACIONAL.....	126
Gabrielle Albuquerque, Gabrielle Tabares Fagundez e Roger Fabre	
PERSPECTIVAS DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA EM FACE DE EMPRESAS: O CASO MILIEUDEFENSIE ET AL. VS. ROYAL DUTCH SHELL.....	145
Julia Stefanello Pires e Danielle Anne Pamplona	
THE EFFORTS TO RESPOND TO CLIMATE CHANGE AND IMPLEMENTATION OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGS) FROM THE HARDEST-AFFECTED COUNTRIES: VIETNAM CASE ANALYSIS.....	164
Yen Thi Hong Nguyen e Dung Phuong Nguyen	
CONSTITUCIONALISMO CLIMÁTICO COMO FUNDAMENTO TRANSNACIONAL AOS LITÍGIOS CLIMÁTICOS	192
Délton Winter de Carvalho	
ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS	205
A AGENDA 2030: O COMPROMISSO DO BRASIL COM A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E O COMBATE AO TRÁFICO ILÍCITO DE BENS CULTURAIS	207
Gilmara Benevides C. S. Damasceno	
BIOECONOMY AND THE NAGOYA PROTOCOL.....	223
Danielle Mendes Thame Denny	
THE INCLUSION OF THE DIGITAL SEQUENCE INFORMATION (DSI) IN THE SCOPE OF THE NAGOYA PROTOCOL AND ITS CONSEQUENCES.....	241
Aírton Guilherme Berger Filho e Bruna Gomes Maia	
POLITICAL ECONOMY OF SMART CITIES AND THE HUMAN RIGHTS: FROM CORPORATIVE TECHNO-CRACY TO SENSIBILITY	258
Norberto Milton Paiva Knebel, Mateus de Oliveira Fornasier e Gustavo Silveira Borges	
OS IMPACTOS ECONÔMICOS POSITIVOS DA MIGRAÇÃO NA EUROPA: A OPORTUNIDADE QUE NÃO PODE SER PERDIDA	275
Norberto Milton Paiva Knebel, Mateus de Oliveira Fornasier e Gustavo Silveira Borges	

EL DERECHO HUMANO A LA IDENTIDAD CULTURAL DE LOS MIGRANTES, FUENTES INTERNACIONALES Y RECEPCIÓN EN CHILE.....289

Glorimar Leon Silva e Juan Jorge Faundes Peñafiel

O MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A RELAÇÃO HETERÁRQUICA ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL E O DIREITO BRASILEIRO 319

Thiago Carvalho Borges

APPLICATION OF ARTICLE 5 OF THE ECHR TO THE DETENTION OF A PERSON WHO HAS COMMITTED A CRIMINAL OFFENSE.....336

Vitalii A. Zavhorodnii, Oksana Orel, Galyna Muliar, Olga I. Kotlyar e Volodymyr Zarosylo

O BANCO MUNDIAL FRENTE AO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR LATINO-AMERICANO: PANORAMA GERAL E PASSOS CONCRETOS354

Armin Von Bogdandy e Ebert Franz

SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS: LIÇÕES DO ANO JUDICIÁRIO DE 2019-2020 E UMA BREVE HOMENAGEM A RUTH BADER GINSBURGH380

João Carlos Souto e Patrícia Perrone Campos Mello

REVISÃO JUDICIAL ABUSIVA E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS ADPFs ENTRE MARÇO DE 2020 E FEVEREIRO DE 2021.....400

Carina Barbosa Gouvêa e Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco

O PRINCÍPIO DAS NACIONALIDADES NO BANCO DE PROVAS DA CIÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL BRASILEIRA: CONFRONTOS ACERCA DA TEORIA DE PASQUALE STANISLAO MANCINI NO NOVO CONTINENTE 421

Arno Dal Ri Junior

Litigância climática e licenciamento ambiental: consideração da variável climática à luz dos tratados internacionais sobre o clima*

Climate litigation and environmental licensing: considering the climate dimension in the light of international climate treaties

Danielle de Andrade Moreira**

Carolina de Figueiredo Garrido***

Maria Eduarda Segovia Barbosa Neves****

* Recebido em 30/07/2021
Aprovado em 07/02/2022

** Doutora e Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Adjunta da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, com atuação junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito e ao Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (NIMA/PUC-Rio). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA) do NIMA/PUC-Rio. Membro do Conselho Consultivo do NIMA/PUC-Rio. Coordenadora Acadêmica do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu (nível especialização) em Direito Ambiental da PUC-Rio. Sócia-fundadora e membro do Conselho Consultivo da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). Vice-Presidente da Região Sudeste do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Vice-Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). Foi assessora jurídica do FUNBIO, da Fundação Estado de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA, atual INEA) e da Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF/RJ, atual INEA).
E-mail: daniamoreira@puc-rio.br,

*** Mestranda em Teoria do Estado e Direito Constitucional na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduada em Direito pela PUC-Rio. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA), vinculado à Coordenação de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (NIMA-Jur) da PUC-Rio. Foi pesquisadora de iniciação científica do NIMA-Jur e do Núcleo de Direitos Humanos (NDH), ambos da PUC-Rio. Foi estagiária no NIMA-Jur da PUC-Rio e no escritório Graça Couto, Sequerra, Levitinas, Bicudo, Leal & Abby Advogados, na área de Contencioso Cível e Arbitragem.
E-mail: caroldfgarrido@gmail.com

**** Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA), vinculado à Coordenação de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (NIMA-Jur) da PUC-Rio. Foi pesquisadora de iniciação científica do NIMA-Jur da PUC-Rio. Foi estagiária no NIMA-Jur da PUC-Rio e no escritório Graça Couto, Sequerra, Levitinas, Bicudo, Leal & Abby Advogados, na área de Direito Ambiental.
E-mail: eduardasbneves@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é examinar o potencial de aplicação de tratados internacionais sobre o clima em litígios climáticos domésticos, especialmente quanto à consideração dos impactos climáticos no licenciamento ambiental. Partiu-se da análise de casos-referência estrangeiros de litigância climática sobre licenciamento ambiental que apresentam o argumento da existência de deveres domésticos, oriundos de tratados internacionais climáticos, quanto à avaliação de impactos climáticos. Traçou-se um perfil dos casos-referência, com foco na análise de como estes tratados foram articulados e avaliando-se como sua implementação tem sido discutida por tribunais e se sua aplicação auxilia alcançar resultados positivos. Conclui-se que este, ainda, é argumento recente nos litígios climáticos e sua recepção por parte dos tribunais variou nos casos. Todavia, constatou-se que esse argumento torna os casos mais consistentes, articulando fundamentos jurídicos do direito internacional com o direito interno. Evidencia-se o potencial do uso de tratados internacionais na litigância climática doméstica, especialmente para firmar a existência de deveres extraídos dessas normas internacionais que podem e devem ser exigíveis do Estado em sua atuação interna. De forma complementar, confirma-se a importância da litigância climática para a aplicação doméstica dos tratados internacionais, exigindo-se que ações do Poder Público de autorização de empreendimentos poluidores estejam alinhadas com compromissos internacionais.

Palavras-chave: Litigância climática; Licenciamento ambiental; Avaliação de impactos climáticos; Tratados internacionais climáticos; Deveres domésticos dos Estados.

Abstract

This article aims to analyze the potential application of international climate treaties in domestic climate litigation, especially considering the climate impacts in environmental licensing. The study started from the analysis

of foreign reference cases of climate litigation on environmental licensing in which claims concerning domestic duties arising from international climate treaties regarding the assessment of climate impacts were identified. A profile of these cases was drawn focusing on the treaties argument approach, its discussions in the courts, and its effectiveness for achieving positive results. The study pointed out that this argument is still recent in climate litigation and its reception by the courts varied in each case. However, the argument contributes to the elaboration of more robust cases, articulating legal foundations of international and domestic law. The article highlights the potential of enforcing international treaties through domestic climate litigation, especially to establish duties drawn from these international provisions that can and should be required from the State in its domestic actions. Complementarily, it confirms the importance of climate litigation to ensure domestic implementation of international treaties, demanding that actions from the public power when authorizing polluting projects be taken in line with international commitments.

Keywords: Climate litigation; Environmental licensing; Climate impact assessment; International climate treaties; States' domestic duties.

1 Introdução

A crise climática é um problema emergencial e global que demanda ações em busca de soluções a curto, médio e longo prazos. Considerando-se esse cenário, a comunidade internacional vem se organizando para tentar equacionar a questão por meio de negociações internacionais, em especial com a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), em 1992, e com a celebração de dois grandes tratados internacionais, o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015).

Para que o regime internacional tenha êxito no combate às mudanças climáticas, os Estados devem, além de assumir compromissos na esfera internacional, enviar esforços para implementá-los na esfera interna. Ocorre que as medidas assumidas em nível internacional, muitas vezes, não são devidamente implementadas internamente ou não se mostram ambiciosas o suficiente para evitar os efeitos adversos da crise climática.

Nesse contexto de insuficiência, surgiu o fenômeno da litigância climática, como uma forma de reivindicar respostas do judiciário diante da ausência de ações consistentes no enfrentamento da crise climática. A judicialização, cada vez mais intensa da matéria, faz com que juízes e tribunais passem a ser uma peça-chave no desenvolvimento das políticas climáticas, indicando e promovendo correções quanto a eventuais falhas na atuação do Estado.

No âmbito do movimento de litigância climática, observa-se uma tendência, especialmente a partir de 2015, de propositura de ações que buscam responsabilizar governos por falharem em agir domesticamente, em consonância com sua parcela da responsabilidade global de promover mitigação e/ou adaptação à crise climática. Esses casos mobilizam tratados que compõem o regime internacional de mudanças climáticas, articulando-os com o arcabouço jurídico nacional.

Torna-se evidente o potencial de se abordar esta questão internamente nos países, a partir de seus poderes judiciários. Com efeito, por meio dos litígios climáticos, as cortes podem ser instadas a assegurar a efetividade de obrigações climáticas contidas no sistema jurídico interno. Este, além de contar com a internalização das obrigações internacionais assumidas nos grandes tratados climáticos, é, muitas vezes, composto por diversas normas e políticas públicas, formuladas domesticamente, e que podem (e devem) ser lidas e aplicadas em defesa da proteção do sistema climático.

É nesse sentido que o presente trabalho propõe um olhar para os institutos de licenciamento ambiental e de estudos de impactos ambientais, importantes mecanismos domésticos de prevenção, mitigação e compensação de impactos socioambientais, inclusive os relacionados às mudanças climáticas. Busca-se evidenciar como o uso inadequado ou insuficiente desses instrumentos de atuação do Estado no âmbito interno, para controle de atividades potencialmente poluidoras, pode ser judicializado, exigindo-se a observância dos compromissos internacionais assumidos pelo país e, pois, a avaliação dos impactos das atividades econômicas sobre o clima.

De modo a contribuir para a identificação desse tipo de litígio climático, o objetivo principal deste artigo é examinar, com base na análise de casos concretos estrangeiros, de que forma os tratados internacionais climáticos podem influenciar a construção e condução de casos que abordem a temática da variável climática no

licenciamento ambiental. Busca-se avaliar como esses tratados têm sido mobilizados na estruturação dessas ações e aplicados, ou não, por tribunais de diferentes países, assim como se sua aplicação tem auxiliado no alcance de resultados positivos. Pretende-se ressaltar o papel que o Poder Judiciário pode e deve ter na internalização de compromissos internacionais, com vistas ao combate à crise climática com base em instrumentos jurídicos existentes, tal como o licenciamento ambiental.

Nesse esforço, considerando-se os resultados de pesquisa que buscou reunir fundamentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental brasileiro,¹ serão destacados, inicialmente, sete casos-referência estrangeiros de litigância climática em que foi identificada discussão quanto à aplicabilidade interna de tratados internacionais sobre o clima, especialmente em procedimentos de licenciamento ambiental.

Em seguida, os sete casos identificados serão analisados, de forma a traçar seu perfil e destacar como foi feita a articulação dos tratados internacionais climáticos com normas internas. Nesse momento, serão apresentadas informações básicas sobre os casos, como a jurisdição e ano de propositura, seu assunto central e como é abordada a questão climática, bem como se seu objetivo é considerado favorável ou contrário ao tema climático. Para os casos com decisão de mérito proferida, será identificado se houve o reconhecimento da inserção da variável climática no licenciamento ambiental e se seus efeitos práticos foram favoráveis ou contrários ao clima. Por fim, serão analisados, de forma inédita e para os fins deste trabalho, duas novas classificações: (i) se houve o reconhecimento de obrigações oriundas de tratados internacionais climáticos no âmbito doméstico; e (ii) sua influência para o alcance de decisões positivas.

Por fim, será aprofundada a análise dos sete casos-referência, buscando-se identificar de que forma os tra-

tados internacionais auxiliaram em sua fundamentação. Pretende-se apresentar como cada um deles mobilizou os tratados internacionais climáticos para embasar a defesa da inserção da variável climática no âmbito do licenciamento ambiental e como essa argumentação foi considerada pelas cortes nas decisões analisadas. Para isso, serão apontadas tanto as argumentações bem-sucedidas nos tribunais como aquelas que não lograram êxito, de forma a também alertar para resistências ou óbices identificados em tais processos.

Busca-se analisar o potencial de aplicação de tratados internacionais em casos de litigância doméstica, especialmente quanto à consideração dos impactos climáticos nos procedimentos de licenciamento ambiental. Embora se trate de argumento que somente recentemente vem sendo testado nos tribunais, acredita-se que as teses apresentadas têm se tornado mais robustas, articulando fundamentos jurídicos baseados no entrelaçamento do direito internacional com o direito interno.

2 Casos-referência estrangeiros de litigância climática sobre licenciamento ambiental

Na investigação proposta neste artigo, sobre a importância da mobilização de tratados internacionais para o movimento de litigância climática doméstica, parte-se dos resultados de pesquisa realizada pelo JUMA/NIMA/PUC-Rio,² que se dedicou a reunir fundamentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental brasileiro.³ O enfoque no licenciamento ambiental e na avaliação de impactos ambientais se justifica em razão da centralidade desses instrumentos no controle prévio das atividades potencialmente poluidoras e na análise de sua viabilidade, assim como na compatibilização da atividade econômica com a defesa do meio ambiente. A partir da análise prévia de atividades que, direta ou indiretamente, geram impac-

¹ A pesquisa em referência foi desenvolvida ao longo do ano de 2020 pelo Grupo de Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/NIMA/PUC-Rio), vinculado à Coordenação de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (NIMA-Jur) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), coordenado pela Professora Danielle de Andrade Moreira. Os detalhes do estudo podem ser encontrados em MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021.

² Grupo de Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/NIMA/PUC-Rio), vinculado à Coordenação de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (NIMA-Jur) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

³ MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021.

tos socioambientais negativos — incluídos os climáticos —, devem ser determinadas de antemão as medidas destinadas a evitá-los, mitigá-los e/ou compensá-los.

Entende-se que esses instrumentos constituem o *locus* mais adequado para a análise das consequências climáticas — dentre as demais consequências socioambientais — de atividades potencialmente poluidoras. E, dentre tais consequências, devem ser incluídas a capacidade de a atividade contribuir para o agravamento das mudanças climáticas e, também, a capacidade de as mudanças climáticas afetarem o próprio empreendimento, abrangendo-se, portanto, preocupações quanto à mitigação e à adaptação.

A partir dessas premissas, e à vista do objetivo de reunir argumentos jurídicos para garantir a inserção da variável climática no licenciamento ambiental no Brasil, foram realizados o levantamento e a avaliação da legislação e de litígios afetos ao tema, cabendo-se destacar, para os fins deste artigo, a análise de casos-referência estrangeiros, de modo a avaliar seu potencial de aplicação no Brasil.⁴ Direcionou-se o olhar ao cenário brasileiro devido ao entendimento de que a atuação no âmbito interno é essencial para o combate à crise climática, pois as soluções domésticas são complementares às definidas por vias diplomáticas no âmbito internacional.⁵

Ante a possibilidade e, mais do que isso, a necessidade de articulação do sistema jurídico brasileiro a normas internacionais de cunho climático, dá-se destaque ao estudo sobre casos-referência de litigância climática versando sobre licenciamento ambiental e estudos ambientais prévios semelhantes em jurisdições estrangeiras. Essa análise foi possibilitada pela existência no mundo de um conjunto robusto de litígios climáticos dedicados ao questionamento de empreendimentos emissores de Gases de Efeito Estufa (GEE), fundamentados em normas de licenciamento, o que confirma a centralidade

deste instrumento de defesa do meio ambiente, inclusive no âmbito da jurisdição brasileira.^{6, 7}

Ao todo foram analisadas 46 ações com amplo espectro temporal e de diversas jurisdições, quais sejam: África do Sul, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos da América (EUA), Índia, Indonésia, Nigéria, Noruega, Nova Zelândia, Quênia, Reino Unido, República Tcheca (cujo pedido fora elaborado pela Micronésia).⁸

Os casos-referência foram classificados quanto (i) à abordagem do clima no caso, (ii) ao objetivo do pedido autoral; (iii) ao reconhecimento da inserção da variável climática no licenciamento e/ou na avaliação de impacto ambiental; e (iv) ao resultado prático da decisão para o clima. A primeira classificação diz respeito ao modo como a questão climática ou de emissões de GEE foi abordada na peça analisada. A segunda diz respeito ao objetivo da parte autora com a propositura da ação, identificando casos em que os autores buscaram o avanço da agenda climática e casos em que os peticionários buscavam barrar o seu aperfeiçoamento, em defesa de outros interesses. A terceira classificação trata do reconhecimento da inserção da variável climática na decisão, relativo à consideração das mudanças climáticas ou das emissões de GEE ainda no processo de licenciamento ou na avaliação de impacto ambiental. Por fim, a classificação quanto ao resultado prático da decisão tam-

⁶ Neste esforço, foi reconhecida a existência de diferenças nos processos de autorização estatal de cada país para implantação e operação de empreendimentos que são precedidos de estudos de avaliação ambiental. Por esse motivo, a pesquisa partiu de uma concepção mais ampla de “licenciamento”, de modo que a análise dos casos levou em consideração não apenas o procedimento de autorização em si, mas também o estudo ambiental elaborado.

⁷ O reconhecimento internacional da importância instrumento de avaliação de impactos ambientais pode ser notado no princípio 17 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92): “a avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente”. A previsão internacional auxilia na incorporação deste instrumento no direito interno em diversas jurisdições, podendo-se encontrar a análise comparada em ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 612-624.

⁸ A metodologia da pesquisa pode ser consultada em MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 149-152. Além disso, é possível consultar a análise gráfica das classificações de cada caso no *Tableau* (Acesso em: 28 jul. 2021).

⁴ Trata-se do Eixo C da pesquisa, disponível em MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 95-133.

⁵ LEAL, Guilherme J. S. Estudo de impacto ambiental e mudanças climáticas. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABRI, Amália Botter (coord.). *Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 289-323. p. 291.

bém poderia ser “favorável ao clima” ou “contrário ao clima”.⁹

Dentre os 46 casos-referência, para além das classificações apresentadas, foi possível extrair um conjunto de argumentos favoráveis ao clima que conseguiram convencer o juízo, assim como aqueles que não foram bem-sucedidos. Também foram identificados e analisados argumentos destinados a frear ou impedir o desenvolvimento da agenda climática e a sua recepção por parte dos tribunais.¹⁰ Dentre esses argumentos, destaca-se um conjunto de ações em que se buscava defender a aplicabilidade de tratados internacionais sobre o clima internamente, em processo de licenciamento ambiental e/ou avaliação de impacto ambiental.

Esse argumento foi observado em ações da África do Sul,¹¹ da Austrália,¹² do Chile,¹³ da Noruega¹⁴ e do Reino Unido¹⁵. Nesses casos, defende-se que os Esta-

dos, ao internalizarem tratados internacionais climáticos e se comprometerem com seus objetivos, estariam compelidos a observar essas obrigações também no âmbito interno, sendo o licenciamento ambiental um dos instrumentos domésticos capazes de auxiliar no cumprimento dos deveres internacionais.

O argumento destacado representa o potencial da aplicação de tratados internacionais na litigância climática doméstica, como já apontado pela doutrina de maneira mais ampla.¹⁶ Isso porque, a partir da internalização de tratados,¹⁷ os litigantes passam a poder exigir seu cumprimento internamente, como fundamentação jurídica para os fins pleiteados nas ações. À vista dessa possibilidade, o Relatório da ONU “*The Status of climate change litigation – A global review*”,¹⁸ de 2017, já apontava para possibilidades de usos do Acordo de Paris na litigância climática. Ele indica que o tratado está emergindo como uma base inovadora e relevante para ações judiciais desse tipo, uma vez que integra os compromissos nacionais, previstos nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), em instrumento internacional que os vincula ao objetivo comum de evitar o aquecimento global acima dos limites de 1,5°C e 2°C.¹⁹

O referido relatório destaca, ainda, que o Acordo de Paris 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

⁹ Os detalhes das classificações mencionadas podem ser encontrados em MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 101-107.

¹⁰ Esses argumentos podem ser consultados em MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 112-127.

¹¹ EARTHLIFE Africa Johannesburg v. Minister of environmental affairs and others. 2016. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/4463/>. Acesso em: 28 jul. 2021; TRUSTEES for the time being of the groundwater trust v. minister of environmental affairs, kipower (pty) ltd, and others. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/trustees-time-groundwork-trust-v-minister-environmental-affairs-others/>. Acesso em: 28 jul. 2021.; e TRUSTEES for the time being of groundwater v. minister of environmental affairs, acwa power khanyisa thermal power station rf (pty) ltd, and others. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/groundwork-v-minister-environmental-affairs-others/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

¹² GLOUCESTER resources limited v. minister for planning. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/gloucester-resources-limited-v-minister-for-planning/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

¹³ GREZ et al. v. environmental evaluation service of chile. 2018. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/grez-et-al-v-environmental-evaluation-service-of-chile/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

¹⁴ GREENPEACE nordic ass'n and nature and youth v. ministry of petroleum and energy. 2016. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-and-nature-youth-v-norway-ministry-of-petroleum-and-energy/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

¹⁵ PLAN B earth and others v. secretary of state for transport.

2018. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/plan-b-earth-v-secretary-of-state-for-transport/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

¹⁶ Cf. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *The status of climate change litigation: a global review*. 2017. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 jan. 2021.; SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amália Botter (coord.). *Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.; e WEDY, Gabriel. *Litígios climáticos de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão*. Salvador: JusPodivm, 2019.

¹⁷ No caso do Brasil, o processo de internalização de tratados internacionais se dá por meio de decretos do Presidente da República que os promulgam internamente. Os três grandes tratados internacionais que compõem o regime internacional de mudanças climáticas foram promulgados no ordenamento jurídico brasileiro pelos Decreto 2.652/1998 (Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas), Decreto 5.445/2005 (Protocolo de Quioto) e Decreto 9.073/2017 (Acordo de Paris).

¹⁸ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *The status of climate change litigation: a global review*. 2017. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 jan. 2021.

¹⁹ Objetivo geral do Acordo de Paris previsto no artigo 2.1 (a).

adaptação. Assim, litigantes nos Estados ratificantes do tratado podem argumentar que as “declarações politicamente fáceis” de seus governos devem ser apoiadas por “medidas concretas politicamente difíceis”,^{20, 21} como aquelas relacionadas à aprovação de empreendimentos com potencial de produzir impactos climáticos negativos.

Por outro ângulo, destaca-se, também, que o movimento da litigância climática doméstica pode auxiliar na implementação dos objetivos de combate às mudanças do clima previstos em tratados internacionais. Quanto a esse ponto, Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Botter Fabbri apontam que o movimento pode constituir um mecanismo descentralizado para impor o Acordo de Paris nas escalas nacional e subnacional.²² Ressalta-se a vantagem obtida na exigência de aplicação do tratado em litígios domésticos, por meio de decisões judiciais com força executiva e com a possibilidade de imposição de sanções em caso de não cumprimento, afastando dificuldades de implementação classicamente associadas ao direito internacional.²³ Com efeito, a partir da judicialização do tema, atores públicos e privados, emissores de GEE, são responsabilizados e/ou compelidos a adotarem comportamentos efetivos em vista do compromisso global de redução do aquecimento global.²⁴

²⁰ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *The status of climate change litigation: a global review*. 2017. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 jan. 2021. p. 8-17.

²¹ A respeito da discrepância entre os compromissos assumidos internacionalmente e sua implementação em âmbito doméstico, conferir UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Emissions gap report 2020*. Nairobi, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2020>. Acesso em: 28 jul. 2021; e CLIMATE ACTION TRACKER. *Climate summit momentum: Paris commitments improved warming estimate to 2.4°C: warming projections global update*. Maio 2021. Disponível em: https://climateactiontracker.org/documents/853/CAT_2021-05-04_Briefing_Global-Update_Climate-Summit-Momentum.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

²² SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amália Botter (coord.). *Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 427.

²³ GARRIDO, Carolina de Figueiredo. *Mudanças climáticas e as respostas do Direito: do âmbito internacional ao interno*. 2020. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2020. p. 51.

²⁴ CARVALHO, Délton Winter de; BARBOSA, Kelly de Souza. Litigância climática como estratégia jurisdicional ao aquecimento global antropogênico e mudanças climáticas. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 54-72, 2019. p. 56.

Considerando-se a importância e a força dos tratados internacionais na litigância climática, parte-se para uma análise sobre o potencial papel desses instrumentos, em especial o Acordo de Paris, em âmbito doméstico para fomentar e fortalecer o argumento da inserção da variável climática no licenciamento ambiental.

3 Perfil dos casos-referência em que se defende a aplicação de tratados internacionais sobre o clima no licenciamento ambiental

Com o intuito de melhor compreender o perfil dos casos em que foi identificado o argumento da necessidade de observância a compromissos internacionais assumidos pelos Estados, inclusive no âmbito do licenciamento e/ou na avaliação de impacto ambiental, será apresentada, nesta seção, a distribuição dos sete casos-referência antes mencionados, conforme as classificações estabelecidas, bem como serão analisadas as interações entre algumas dessas classificações e as principais conclusões obtidas a partir dessa análise.

Buscando a melhor compreensão da abordagem acerca dos tratados internacionais nos casos analisados, foram criadas, à vista dos propósitos deste texto, duas novas classificações, além das mencionadas na pesquisa original,²⁵ relativas à aplicação do Direito Internacional: (i) reconhecimento de obrigações advindas de tratados internacionais climáticos no âmbito interno (sim, não ou não aplicável) e (ii), em caso positivo, a influência desse reconhecimento em decisões judiciais (sim, não ou não aplicável).

Considera-se que houve esse reconhecimento quando há entendimento expresso do juízo de que os tratados internacionais climáticos servem como fonte normativa para condutas no âmbito doméstico. O não reconhecimento, a seu turno, é identificado quando o juízo expressamente nega esta possibilidade. A opção “não aplicável” foi selecionada quando o caso não tem decisão — tendo sido, nesta situação, analisada apenas a petição inicial. A respeito da segunda classificação,

²⁵ Cf. MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 101.

considerou-se que o reconhecimento da aplicabilidade interna de tratados internacionais climáticos influenciou positivamente na decisão quando o juízo considerou os deveres internos advindos dos tratados para decidir pela inserção ou avaliação da variável climática no licenciamento no caso concreto analisado. De outro lado, a opção “não” foi selecionada quando o juízo, apesar de reconhecer que há obrigações domésticas advindas de tratados internacionais climáticos, entende que o argumento não é admissível. Já a opção “não aplicável” foi selecionada quando não há decisão no caso ou quando não há o reconhecimento de deveres e obrigações domésticas advindas de tratados internacionais.

A partir da compreensão das classificações supracitadas, passa-se à análise dos sete casos em que o argumento aqui explicitado foi identificado. As ações selecionadas são as a seguir apresentadas, com indicação do nome do caso e do ano de ajuizamento.

Tabela 1 – Casos-referência estrangeiros que apresentam o argumento “Aplicabilidade de tratados internacionais sobre o clima internamente no processo de licenciamento ambiental e/ou na avaliação de impacto ambiental”

África do Sul	
(i) <i>EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others</i>	2016
(ii) <i>GroundWork Trust v. Minister of Environmental Affairs, KiPower (Pty) Ltd, and Others</i>	2017
(iii) <i>GroundWork v. Minister of Environmental Affairs, ACWA Power Khanyisa Thermal Power Station RF (Pty) Ltd, and Others</i>	2017
Austrália	
(iv) <i>Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning</i>	2018
Chile	
(v) <i>Greç et al. v. Environmental Evaluation Service of Chile</i>	2019
Noruega	
(vi) <i>Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy</i>	2016
Reino Unido	
(vii) <i>Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport</i>	2018

Fonte: JUMA/NIMA/PUC-Rio²⁶.

Trata-se de um conjunto heterogêneo de casos, nos quais o argumento comum sobre a necessidade de observância a compromissos internacionais assumidos pelos Estados no âmbito interno, especialmente em estudos de impacto ambiental ou processos de licenciamento ambiental, pode ter sido explorado de formas

distintas com base em suas especificidades.²⁷ De forma resumida, os três casos sul-africanos — *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*;²⁸ *GroundWork Trust v. Minister of Environmental Affairs, KiPower (Pty) Ltd, and Others*²⁹ e *GroundWork v. Minister of Environmental Affairs, ACWA Power Khanyisa Thermal Power Station RF (Pty) Ltd, and Others*³⁰ — tratam de questionamentos ao processo de licenciamento de usinas termelétricas movidas a carvão, em razão de avaliação inadequada de seus impactos climáticos.³¹

O caso australiano *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*³² discute a rejeição de um projeto de

²⁷ Cabe destacar, ainda, que esse conjunto de ações não necessariamente representa uma fotografia do perfil de todos os litígios estrangeiros a tratar de licenciamento ambiental e clima em que há o argumento para aplicação de tratados internacionais climáticos. Trata-se tão somente de casos tidos como paradigmáticos e que, portanto, foram selecionados como casos-referência.

²⁸ EARTHLIFE Africa Johannesburg v. Minister of environmental affairs and others. 2016. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/4463/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

²⁹ TRUSTEES for the time being of the groundwork trust v. minister of environmental affairs, kipower (pty) ltd, and others. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/trustees-time-groundwork-trust-v-minister-environmental-affairs-others/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

³⁰ TRUSTEES for the time being of groundwork v. minister of environmental affairs, acwa power khanyisa thermal power station rf (pty) ltd, and others. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/groundwork-v-minister-environmental-affairs-others/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

³¹ Esse é o único país com mais de um caso. Essa maior quantidade de casos na África do Sul pode ser atribuída ao fato de o primeiro deles, *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*, ter sido um importante precedente para os demais. A partir desse caso, diversas novas ações foram ajuizadas com o objetivo de impugnar a avaliação ambiental de projetos relacionados a empreendimentos emissores de GEE na mesma linha argumentativa. Além dos dois casos ainda sem decisão mencionados neste trabalho, outras ações vêm sendo ajuizadas no país com base em argumentos similares, a exemplo do caso *SDCEA & groundwork v. minister of forestry, fisheries, and the environment*. 2021. Disponível em: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/sdcea-groundwork-v-minister-of-forestry-fisheries-and-the-environment/?mc_cid=e15e769911&mc_cid=c80fc9e9dc. Acesso em: 14 jul. 2021. Essa é uma estratégia de ativistas ambientais e climáticos que surge para incentivar o desenvolvimento de projetos de energia limpa em oposição ao investimento em empreendimentos poluidores (cf. CENTER FOR ENVIRONMENTAL RIGHTS. *Major climate impacts scupper another coal power plant*. 11 nov. 2020. Disponível em: <https://ccr.org.za/news/major-climate-impacts-scupper-another-coal-power-plant>. Acesso em: 14 jul. 2021).

³² GLOUCESTER resources limited v. minister for planning. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/gloucester-resources-limited-v-minister-for-planning/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

²⁶ MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. E-book. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 123.

exploração de carvão por parte do Ministro de Planejamento, que havia sido fundamentada em seus impactos socioambientais e climáticos. O chileno *Grež et al. v. Environmental Evaluation Service of Chile*³³ questiona processo de licenciamento de um projeto de exploração de carvão, devido à não avaliação de impactos climáticos e à avaliação inadequada de outros impactos ambientais não relacionados ao clima. O caso norueguês *Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy*³⁴ questiona o licenciamento de poços de petróleo e gás, devido à incompatibilidade da sua exploração com a proteção ao direito ao meio ambiente, no âmbito do qual se insere a questão climática. O litígio do Reino Unido *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*³⁵ discute processo de autorização de expansão

do aeroporto de *Heathrow* em razão da não consideração do Acordo de Paris no processo de autorização e na análise de seus impactos climáticos.

Como se nota, todas são ações recentes, movidas a partir de 2016, evidenciando que o argumento relativo à aplicabilidade de tratados internacionais climáticos internamente, no processo de licenciamento ambiental e/ou na avaliação de impacto ambiental, vem sendo apresentado às cortes apenas nos últimos anos. As datas de ajuizamento, também, apontam para a importância do Acordo de Paris, celebrado em 2015, na 21ª Conferência das Partes (COP-21), e que entrou em vigor em 2016, após o número mínimo de ratificações ter sido alcançado. A centralidade desse tratado nas argumentações dos casos analisados indica a importância que o Acordo de Paris representou não apenas no regime internacional de mudanças climáticas, mas também para a propositura de litígios climáticos domésticos. Na tabela 2, apresenta-se a distribuição dos sete casos-referência analisados, segundo as classificações propostas.

³³ Resumo disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/grez-et-al-v-environmental-evaluation-service-of-chile/>. Acesso em: 21 jun. 2021.

³⁴ GREZ et al. v. environmental evaluation service of chile. 2018. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/grez-et-al-v-environmental-evaluation-service-of-chile/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

³⁵ PLAN B earth and others v. secretary of state for transport. 2018. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/plan-b-earth-v-secretary-of-state-for-transport/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

port/. Acesso em: 28 jul. 2021.

Tabela 2 – Perfil dos sete casos-referência

Nome do Caso e Jurisdição	Abordagem do clima no caso	Pedido	Decisão	Inserção da variável climática no licenciamento	Resultado prático da decisão	Obrigações advindas de tratados no âmbito interno	Influência na tomada de decisão
<i>EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others</i> (África do Sul)	Tema Central	Favorável ao clima	Há decisão	Houve o reconhecimento	Favorável ao clima	Houve o reconhecimento	Influenciou
<i>GroundWork Trust v. Minister of Environmental Affairs, KiPower (Pty) Ltd, and Others</i> (África do Sul)	Tema Central	Favorável ao clima	Não há decisão	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
<i>GroundWork v. Minister of Environmental Affairs, ACWA Power Khanyisa Thermal Power Station RF (Pty) Ltd, and Others</i> (África do Sul)	Tema Central	Favorável ao clima	Não há decisão	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
<i>Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning</i> (Austrália)	Um dos temas	Contrário ao clima	Há decisão	Houve o reconhecimento	Favorável ao clima	Houve o reconhecimento	Influenciou
<i>Grež et al. v. Environmental Evaluation Service of Chile</i> (Chile)	Um dos temas	Favorável ao clima	Há decisão	Não houve o reconhecimento	Favorável ao clima	Não houve o reconhecimento	Não Aplicável
<i>Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy</i> (Noruega)	Tema Central	Favorável ao clima	Há decisão	Houve o reconhecimento	Contrário ao clima	Houve o reconhecimento	Não influenciou
<i>Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport</i> (Reino Unido)	Tema Central	Favorável ao clima	Há decisão	Houve o reconhecimento	Contrário ao clima	Não houve o reconhecimento	Não aplicável

Fonte: autoras.

Seguindo os critérios utilizados para classificação dos casos ao longo da pesquisa sobre inserção da variável climática no licenciamento ambiental,³⁶ observou-se que, dos sete litígios em destaque neste texto, cinco tratam das mudanças climáticas ou das emissões de GEE como tema central, enquanto dois discutem a questão climática como, apenas, um dos diversos temas abordados.

Dentre os casos que tratam do clima como tema central, há os três da África do Sul,³⁷ sobre questões muito semelhantes — inclusão de avaliação climática nos estudos ambientais prévios à construção de usinas termelétricas. O quarto caso é o *Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy*, na Noruega, cuja discussão é focada nas emissões de GEE decorrentes da concessão de licenças para exploração do petróleo e gás em plataforma continental no mar Barents Sudeste. O quinto é o *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*, no Reino Unido, que discute a aprovação para expansão do Aeroporto Internacional de Heathrow.³⁸

Há, apenas, dois casos que tratam do clima como um dentre os vários temas em discussão. O primeiro deles é o australiano *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*, que discute a possibilidade de o governo avaliar, no processo de licenciamento de atividade de

exploração de carvão, os impactos (i) no uso da terra em sua vizinhança, (ii) visuais, (iii) por geração de ruídos e poeira, (iv) sociais e (v) nas mudanças climáticas; contrabalanceando-os com os benefícios econômicos e sociais advindos do empreendimento. O segundo é o chileno *Grex et al. v. Environmental Evaluation Service of Chile*, que aborda a questão climática de forma expressa, mas a discussão sobre a adequação do estudo ambiental no processo de licenciamento de projeto de extração de carvão também considera outros fatores, como (i) os componentes paleobotânicos e paleontológicos; (ii) a necessidade de avaliação integral do projeto questionando o fracionamento da avaliação anterior; e (iii) o princípio da prevenção e subestimação das emissões de ruídos e seus impactos.

Ademais, um dado relevante que se destaca é que, dentre as sete ações analisadas neste artigo, em seis delas, o pedido autoral era formulado em defesa da estabilidade climática (“favorável ao clima”), sendo apenas um dos pedidos considerado contrário ao clima. Os casos em que os pedidos são favoráveis ao clima são: os três sul-africanos, o chileno, o norueguês e o do Reino Unido. Os autores desses casos buscavam a consideração da variável climática no processo de licenciamento ou na avaliação feita nos estudos ambientais prévios. O único caso cujo pedido foi contrário à proteção do sistema climático é o australiano, no qual a parte autora impugna a rejeição pelo Ministro do Planejamento de seu pedido de licença para um projeto de exploração de carvão.

Dentre os sete casos-referência, cinco possuem decisão de mérito³⁹ e dois ainda aguardam julgamento.⁴⁰ As classificações a seguir apresentadas tratam de posicionamentos dos tribunais; portanto, os dois casos sem decisão de mérito (as ações sul-africanas ajuizadas pela organização *GroundWork*) não foram considerados. Na classificação das cinco ações com decisão de mérito quanto à consideração da variável climática pelo juízo,

³⁶ MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 95.

³⁷ *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others; Trustees for the Time Being of the GroundWork Trust v. Minister of Environmental Affairs, KiPower (Pty) Ltd, and Others e Trustees for the Time Being of GroundWork v. Minister of Environmental Affairs, ACWA Power Khanyisa Thermal Power Station RF (Pty) Ltd, and Others*.

³⁸ Essa classificação foi escolhida, pois a discussão na decisão proferida pela Suprema Corte trata apenas da necessidade de uma avaliação climática mais rigorosa, em conformidade com os compromissos internacionais do Estado. Ressalta-se, todavia, que, originalmente, este caso havia sido classificado, quanto à abordagem do clima, como “um dos temas”, pois, à época, havia sido analisada a decisão da Corte de Apelação, que tratou, além da questão climática, do questionamento de outros impactos ambientais do empreendimento (cf. MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 101.). Porém, no presente trabalho foi analisada a decisão posterior proferida pela Suprema Corte – inexistente no momento da análise da pesquisa original.

³⁹ *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*, na África do Sul; *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*, na Austrália; *Grex et al. v. Environmental Evaluation Service of Chile*, no Chile, *Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy*, na Noruega; e *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*, no Reino Unido.

⁴⁰ Os casos da África do Sul *GroundWork Trust v. Minister of Environmental Affairs, KiPower (Pty) Ltd, and Others* e *GroundWork v. Minister of Environmental Affairs, ACWA Power Khanyisa Thermal Power Station RF (Pty) Ltd, and Others*

as cortes reconheceram a necessidade de avaliar o clima em quatro casos, enquanto em apenas um não houve esse reconhecimento.

As ações em que se entendeu que houve o reconhecimento da inserção da variável climática foram as seguintes: a da África do Sul, proposta por *EarthLife Africa Johannesburg*, a da Austrália, a da Noruega e a do Reino Unido.⁴¹ Nelas, as cortes reconheceram, ainda que apenas em certa medida, a necessidade de se considerar as mudanças climáticas ou as emissões de GEE provenientes do empreendimento no processo de licenciamento. O único caso em que não houve tal reconhecimento foi o chileno, *Grex et al. v. Environmental Evaluation Service of Chile*, no qual a corte expressamente negou a necessidade de avaliação das mudanças climáticas previamente à implantação do empreendimento, por ausência de previsão legal.

Quanto ao resultado prático da decisão, observou-se que três ações foram decididas de forma favorável ao clima e duas de forma contrária. O primeiro caso favorável é o australiano *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*, em que foi mantida a decisão do Ministro de Planejamento negando a autorização para exploração de carvão com base no entendimento de que seus impactos socioambientais e climáticos se mostraram mais relevantes do que os benefícios advindos do empreendimento. Os outros dois são o sul-africano *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others* e o chileno *Grex et al. v. Environmental Evaluation Service of Chile*. Em ambos, as licenças concedidas aos empreendimentos questionados foram revogadas pelas cortes, sendo determinada a realização de novos estudos de impacto ambiental devido às falhas identificadas. Porém, enquanto no caso sul-africano a ausência de análise dos impactos climáticos foi a base para o julgamento procedente da ação, no caso chileno o argumento quanto à avaliação climática foi rejeitado, tendo a procedência da ação se dado em razão da ausência de análise de impactos paleontológicos e paleobotânicos do empreendimento.

Já os casos decididos de forma contrária ao clima foram o norueguês *Greenpeace Nordic Ass'n and Nature*

and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy e o do Reino Unido, *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*. Em ambos, os tribunais concordaram com a adequação dos processos de licenciamento e avaliações de impactos ambientais realizadas, tendo respeitado a discricionariedade dos governos ao analisar os impactos climáticos e negado os pedidos de revisão judicial dos atos de autorização.

Merece destaque a falta de correspondência entre o número de casos em que houve o reconhecimento da necessidade de inserção da variável climática no licenciamento e de casos com resultados práticos favoráveis ao clima. Conclui-se que esse reconhecimento não foi determinante para a obtenção de uma decisão positiva para a defesa do clima, havendo outros fatores que podem influenciar na decisão, como a ponderação quanto ao grau de aprofundamento dessa análise climática. Embora tenha havido o reconhecimento da necessidade de inserção da variável climática nas duas ações com resultado prático não favorável ao clima, o argumento da insuficiência ou inadequação da avaliação dos impactos climáticos não foi acatado nos casos concretos. E, curiosamente, o único em que a necessidade de consideração da variável climática não foi reconhecida, o chileno, acabou por trazer resultados favoráveis ao clima, por se tratar de ação que suscitava outros argumentos de cunho ambiental, para além da questão climática, que foram acatados pelo juízo.

Quanto ao reconhecimento de obrigações advindas de tratados internacionais climáticos no âmbito doméstico, como fundamento para a consideração da variável climática no licenciamento, observou-se que, em três dos cinco casos com decisão de mérito, essa força normativa foi reconhecida e, em dois, essa tese não foi acolhida.

Os três casos em que se reconheceu a necessidade de observância interna dos tratados internacionais foram os decididos na África do Sul, na Austrália e na Noruega.⁴² Nas decisões, o juízo reconheceu os tratados internacionais climáticos como fontes de direito material aplicáveis aos casos concretos, seja como fonte de obrigação a fundamentar a necessidade de avaliação de impactos climáticos no processo de licenciamento (caso

⁴¹ Respectivamente: *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*; *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*; *Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy* e *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*.

⁴² Respectivamente: *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*; *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*; e *Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy*.

sul-africano), seja como parâmetro para a avaliação da adequação do empreendimento questionado (casos australiano e norueguês). Já os casos em que não houve esse reconhecimento foram os do Chile e do Reino Unido.⁴³ Neles, as cortes entenderam pela separação entre as obrigações no plano internacional e aquelas a serem seguidas internamente nos procedimentos de licenciamento, compreendendo que os tratados internacionais climáticos não seriam relevantes para análise realizada no caso concreto.

Observou-se, ainda, que, dentre os três casos em que se confirmou a obrigação de observância interna dos tratados internacionais,⁴⁴ em dois deles esse argumento foi considerado válido para justificar a necessidade de avaliação da variável climática no licenciamento no caso concreto e em um ele não foi admitido.

Os casos nos quais a afirmação da força dos tratados no âmbito doméstico influenciou a decisão de forma positiva foram: (i) o sul-africano *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*, no qual os tratados internacionais climáticos foram utilizados como base para a determinação da inadequação do estudo de impacto ambiental realizado; e (ii) o australiano *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*, no qual o Acordo de Paris foi utilizado como fundamento para confirmar a rejeição do projeto de exploração de carvão. Já no caso norueguês *Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy*, a aceitação da força interna de tratados internacionais climáticos não influenciou positivamente na análise do caso concreto. A corte norueguesa entendeu que o governo teria um alto grau de discricionariedade ao decidir quais medidas tomar para cumprir suas obrigações perante o Acordo de Paris, não acatando, portanto, o pedido autoral de reconhecimento da inadequação do licenciamento relativo aos poços de petróleo e gás com base nele.

Pode-se concluir que a mera aceitação da existência de obrigações, no âmbito doméstico, advindas de tratados internacionais climáticos, embora importante, não foi determinante para um resultado prático favorável à defesa da estabilidade climática, assim como pode não ter relação direta com o reconhecimento da inserção da

⁴³ Respectivamente: *Greze et al. v. Environmental Evaluation Service of Chile*; e *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*.

⁴⁴ As ações em que o reconhecimento foi negado ou que aguardam decisão foram classificadas como “não aplicável” quanto à influência desse argumento para o desfecho do litígio.

variável climática no procedimento de licenciamento ambiental.

Considerando-se os diferentes resultados práticos decorrentes da interpretação da força interna dos tratados internacionais em matéria climática, faz-se necessário avaliar como o argumento foi considerado na fundamentação das decisões. Na próxima seção, será demonstrado como os petionários articularam esse argumento e como ele foi avaliado pelas cortes.

4 Principais argumentos sobre a aplicação doméstica de tratados internacionais climáticos nos casos-referência em análise

Como visto, são diferentes os perfis dos sete casos em que foi identificado o argumento da necessidade de observância a compromissos internacionais climáticos no âmbito do licenciamento e/ou na avaliação de impacto ambiental. A tese foi apresentada de forma específica para auxiliar o questionamento de cada caso, além de as cortes terem chegado a conclusões distintas e, às vezes, contrapostas, nas diferentes ações. Esta seção será dedicada a analisar (i) como cada um dos casos mobilizou os tratados internacionais climáticos na fundamentação da inserção da variável climática no âmbito do licenciamento ambiental e (ii) de que forma essa argumentação foi considerada nas decisões, quando existentes. Busca-se explorar o potencial dessa tese para tornar casos de litigância climática mais robustos, seja apontando para argumentações bem-sucedidas nos tribunais seja para aquelas que ainda enfrentam resistência.

Inicialmente, destaca-se que os três casos da África do Sul⁴⁵ e o do Chile⁴⁶ discutem a possibilidade de se

⁴⁵ *EARTHLIFE Africa Johannesburg v. Minister of environmental affairs and others*. 2016. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/4463/>. Acesso em: 28 jul. 2021.; *TRUSTEES for the time being of the groundwork trust v. minister of environmental affairs, kipower (pty) ltd, and others*. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/trustees-time-groundwork-trust-v-minister-environmental-affairs-others/>. Acesso em: 28 jul. 2021.; e *TRUSTEES for the time being of groundwork v. minister of environmental affairs, acwa power khanyisa thermal power station rf (pty) ltd, and others*. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/groundwork-v-minister-environmental-affairs-others/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁴⁶ *GREZE et al. v. environmental evaluation service of chile*. 2018.

extrair, diretamente dos tratados internacionais climáticos, deveres específicos para a Administração Pública nacional de avaliar impactos climáticos. Nas ações de ambos os países, os autores argumentam que, ainda que não haja uma exigência explícita na legislação nacional quanto à consideração de impactos climáticos no licenciamento ambiental, essa obrigação poderia ser extraída de contexto mais amplo, à luz dos compromissos internacionais e internos assumidos pelo governo no combate às mudanças do clima. Defende-se que, a partir da ratificação de tratados internacionais relacionados à redução de emissões de GEE, o Estado deveria considerá-los ao desenvolver atividades administrativas e legais, a exemplo da avaliação ambiental.

Especificamente no caso sul-africano *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*, a parte autora, a Organização não Governamental (ONG) *EarthLife*, questiona o licenciamento ambiental do projeto de uma usina termelétrica a carvão (“*Thabametsi Project*”) por não terem sido levadas em consideração as mudanças climáticas na realização dos estudos de impacto ambiental. Argumenta-se que as obrigações internacionais assumidas pela África do Sul na CQNUMC, no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris, quanto à tomada de medidas de mitigação, deveriam ter sido consideradas na avaliação ambiental. A parte autora entende que a normativa interna sobre a implementação de ações em face das mudanças climáticas constitui um dever do Estado no sentido de integrar a questão climática nos regimes de planejamento nacionais, provinciais e locais. Em contrapartida, as partes réis afirmam que não haveria obrigação de se considerar a variável climática naquele momento, já que não haveria previsão na legislação doméstica que a determinasse expressamente, como condição para a concessão de autorização ambiental, bem como esse dever não estaria previsto nas obrigações assumidas internacionalmente pela África do Sul. Segundo a defesa, as obrigações internacionais são genericamente estruturadas e não prescrevem medidas específicas que o Estado deva implementar para reduzir emissões de GEE, cabendo ao próprio governo determinar quais medidas seriam adequadas para cumpri-las internamente.

O juízo sul-africano, nesse caso, entendeu que os tratados internacionais de mudanças climáticas são importantes para interpretação adequada da legislação nacional, em conformidade com a sua Constituição. A decisão destacou o artigo 4.1.f da CQNUMC, que impõe a obrigação a todos os Estados Partes de levar em conta as mudanças climáticas em suas políticas e ações ambientais relevantes e de empregar métodos apropriados para minimizar seus efeitos adversos. Em contraponto ao argumentado pelas réis, considerou-se que a avaliação do impacto das mudanças climáticas é necessária e relevante para garantir que o empreendimento proposto esteja de acordo com as metas apresentadas pelo país em sua NDC. Esta, por sua vez, embora não disponha sobre a possibilidade ou não de implantação de novas usinas movidas a carvão, traz a previsão da trajetória de pico, platô e declínio de emissões de GEE, além do compromisso da África do Sul de ter usinas mais limpas e eficientes do que as existentes. Com isso, a partir de análise sistêmica, a avaliação climática e as ações de mitigação foram tidas como relevantes no processo de autorização ambiental no país.

A partir da construção desse precedente, os outros dois casos sul-africanos, que ainda não possuem decisão, questionam a concessão de licenças de projetos por razões similares. Em ambos os casos, a parte autora é a ONG *Groundwork*, que impugna o processo de licenciamento ambiental das usinas termelétricas a carvão *KiPower Project* e *Khanyisa Project*, por não terem sido levadas em consideração as mudanças climáticas na realização dos respectivos estudos de impacto ambiental. São reiterados os argumentos trazidos no precedente sobre os compromissos climáticos internacionais e domésticos do Estado, que trazem obrigações a serem observadas pela Administração Pública também no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental.

Os casos sul-africanos baseiam-se na ratificação da CQNUMC e do Acordo de Paris pelo Estado. Além disso, a estratégia utilizada diz respeito à interpretação conforme a Constituição nacional, a qual prevê que, uma vez ratificado, a República estará vinculada ao acordo internacional. Evidentemente, o momento da ratificação é relevante para a incorporação das obrigações internacionais em âmbito interno. A força normativa dos tratados é consolidada quando eles são internalizados, deles advindo deveres estatais que podem ser questionados em juízo.

Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/grez-et-al-v-environmental-evaluation-service-of-chile/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

Já o caso do Chile diz respeito à impugnação, por parte de três pessoas físicas, de Resolução do órgão de avaliação ambiental chileno, que declarou ambientalmente adequada a Declaração de Impacto Ambiental de um projeto de extração de carvão, *Proyecto Tronadoras*, no âmbito do seu licenciamento. Nesse caso, argumentou-se que o Chile possui a obrigação de reduzir as emissões de GEE a partir da CQNUMC, em especial ao seu artigo 4, e do Acordo de Paris, dentre outros tratados. Com fundamento nesses instrumentos internacionais, os autores defendem a existência de obrigação de avaliar os efeitos dos projetos com relação às mudanças climáticas, aplicando-se o Princípio da Prevenção. Destacaram, portanto, que o conteúdo dos referidos instrumentos internacionais não indica apenas objetivos, mas se traduz em obrigações contraídas e que devem ser cumpridas, especialmente em razão de seu caráter vinculante, no momento do desenvolvimento de outras atividades administrativas e jurídicas, tais como a avaliação ambiental. Afirmam não ser admissível o argumento de que a avaliação climática ultrapassa o âmbito do projeto ou não é relevante. Logo, haveria uma omissão do Estado no cumprimento do dever, previsto no âmbito internacional e doméstico, de avaliar os impactos que um projeto terá no meio ambiente, nele inserida a questão climática. Em sua defesa, a parte ré afirma que o Chile está cumprindo os tratados internacionais mediante a elaboração e execução de políticas necessárias para cumprir sua NDC. Além disso, aduz que não há regulamentação expressa e específica que estabeleça obrigações em matéria de mudanças climáticas e que devam ser abordadas durante a avaliação ambiental.

A corte chilena entendeu que o estabelecido nos instrumentos internacionais mencionados são compromissos de formular políticas e medidas que considerem as mudanças climáticas e a redução de GEE, não havendo obrigações ou deveres específicos que sejam diretamente aplicáveis no âmbito do procedimento de avaliação ambiental. Segundo o tribunal, os tratados internacionais tratam da responsabilidade dos Estados, sendo que os compromissos assumidos não devem ser transferidos aos administrados. Considerou-se, portanto, que não há obrigação legal ou regulamentar de analisar os impactos climáticos no procedimento de avaliação de impacto ambiental, embora a ação tenha sido julgada procedente em razão de outros argumentos de cunho ambiental invocados pela autora.

Pode-se observar que os casos sul-africanos e chileno, embora similares na argumentação, tiveram resultados diferentes quanto à aplicação da tese relativa à necessidade de avaliação de impactos climáticos no licenciamento ambiental com base nas obrigações assumidas pelo Estado em acordos internacionais ratificados. Não há, pois, nos casos analisados, concordância sobre os deveres específicos do Estado advindos de tratados internacionais e como eles podem ser judicializados, tendo sido identificadas divergências de interpretações nos diferentes países.

Já a ação australiana⁴⁷ trata de questionamento judicial feito por parte de *Gloucester Resources Limited* ante a rejeição pelo Ministro do Planejamento de pedido de licença para um projeto de exploração de carvão (*“Rocky Hill Coal Project”*), que teve como um dos fundamentos os impactos climáticos do empreendimento. Na argumentação para a não concessão da licença pleiteada, os tratados internacionais sobre o clima são articulados a partir da tese de que esses impactos não seriam compatíveis com os compromissos assumidos pela Austrália no âmbito da CQNUMC, do Protocolo de Quioto e especialmente do Acordo de Paris. O indeferimento do pedido de licença sustenta-se no entendimento de que se deve interromper a exploração e a queima da maioria das reservas de combustíveis fósseis do mundo (*“phase out”*) para que a meta do Acordo de Paris possa ser cumprida. Nesse sentido, considera-se que nenhum novo empreendimento de combustíveis fósseis deve ser autorizado, incluindo o *Rocky Hill Coal Project*. Do outro lado, a empresa defende que os países têm liberdade no âmbito interno para definir como vão cortar suas emissões e que a Austrália não determinou, em seus compromissos, que não permitiria mais a exploração de minas de carvão, podendo o objetivo do Acordo de Paris e as metas da NDC australiana ser atingidos por diferentes caminhos.

A corte australiana concluiu que a aprovação do projeto realmente provocaria aumento das emissões de GEE, em desacordo com as obrigações assumidas pelos Estados de reduzir suas emissões segundo o Acordo de Paris. Reconheceu que, embora esse tratado e a NDC australiana não impeçam, expressamente, a autorização de projetos de exploração de combustíveis fósseis, se-

⁴⁷ GLOUCESTER resources limited v. minister for planning. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/gloucester-resources-limited-v-minister-for-planning/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

ria evidente, pela abordagem do orçamento de carbono, que a continuidade dessas atividades impossibilitaria o alcance de seus objetivos. Embora a corte não tenha concordado com a tese de que todas as novas atividades de exploração e queima de combustíveis fósseis devam ser negadas, concluiu que a maioria desses empreendimentos não poderá ser implementada. Considerou que a melhor forma para definir quais projetos devem ser aprovados, e quais não, seria por meio da análise de cada empreendimento, avaliando suas emissões de GEE em conjunto com outros impactos socioambientais. A partir dessa lógica, concluiu que o projeto em questão não deveria ser aprovado por conta de sua baixa performance socioambiental, que, somados aos seus impactos climáticos, se sobrepõem aos benefícios que ele proporcionaria.

Como se vê, a mobilização dos tratados internacionais climáticos no caso australiano difere dos casos anteriores, destacando-se que, nessa jurisdição, já há o reconhecimento na jurisprudência da necessidade de avaliação dos impactos climáticos no âmbito do licenciamento ambiental. A discussão central no caso está relacionada a como a consideração dos impactos climáticos já avaliados, somados a outros impactos socioambientais, pode influenciar na decisão quanto à autorização, ou não, do empreendimento. Nesse contexto, o Acordo de Paris foi apresentado como um parâmetro para a avaliação da viabilidade ambiental e climática do projeto questionado.

Abordagem similar pode ser notada no caso norueguês,⁴⁸ que trata de questionamento judicial ao licenciamento de exploração de poços de petróleo e gás por parte do Ministério de Petróleo e Energia, incluindo no total dez licenças concedidas por meio de decreto. Segundo os autores, a expedição das licenças violou o direito ao meio ambiente saudável assegurado na Constituição do país, na medida em que as atividades licenciadas contribuiriam para futuras emissões de GEE e para a manutenção da dependência de combustíveis fósseis. Os tratados internacionais climáticos são articulados com base na tese de que essas futuras emissões não estariam de acordo com os compromissos internacionalmente assumidos pela Noruega. Refere-se especi-

ficamente à CQNUMC, ao Protocolo de Quioto e, com destaque, ao Acordo de Paris e à NDC norueguesa, que deveriam ser considerados na avaliação quanto à violação ou não do direito fundamental ao meio ambiente saudável.

Também nesse caso, busca-se avaliar o cumprimento de tratados internacionais em face da tomada de decisão sobre a concessão, ou não, de licenças pelo Estado. Porém, a avaliação se faz para a verificação do cumprimento de um dever constitucional, sendo o Acordo de Paris apresentado como um dos parâmetros para essa avaliação. De forma similar à argumentação na ação australiana, os autores sustentam que não poderiam ser licenciados novos poços de petróleo na Noruega, devendo essas atividades serem “*phased out*”.

O Estado norueguês refuta essa tese, afirmando que teria ampla discricionariedade sobre como cumprir suas obrigações perante o Acordo de Paris, as quais já estariam sendo atendidas por meio de medidas menos custosas e mais efetivas. Além disso, afirma-se que a lei que dispõe sobre o procedimento do licenciamento de petróleo no país apenas exigiria o desenvolvimento de um plano que considere impactos e oportunidades socioeconômicas e ambientais de maneira geral, e que o parlamento já teria considerado todas as alegações das partes autoras sobre a questão climática em sua decisão de conceder as licenças.

Em sua decisão, a corte norueguesa ressaltou que a norma constitucional estabelecendo o direito ao meio ambiente saudável cria direitos e deveres — que podem ser efetivados por meio do judiciário — e que o clima é parte do meio ambiente, devendo as emissões de GEE ser consideradas na apuração de eventual violação desse direito. Quanto ao uso do regime internacional, em um primeiro momento a corte afirmou que a Constituição *a priori* deve ser lida de forma independente de tratados internacionais. Porém, posteriormente, reconheceu que a cooperação internacional será crucial para resolver problemas ambientais globais e, dessa forma, ao avaliar o direito fundamental ao meio ambiente, tratados internacionais são capazes de evidenciar os limites de tolerância aceitáveis e as medidas apropriadas a serem adotadas para a sua proteção de forma mais ampla. Assim, afirmou-se que a avaliação da adequação de um ato do governo a previsões de tratados internacionais climáticos é elemento importante para a verificação da ocorrência de uma violação do direito ao meio ambiente.

⁴⁸ GREENPEACE nordic ass'n and nature and youth v. ministry of petroleum and energy. 2016. Disponível em: <http://climate-casechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-and-nature-youth-v-norway-ministry-of-petroleum-and-energy/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

A corte reconheceu, também, que o cumprimento do Acordo de Paris exige um corte drástico de emissões de GEE, mas considerou que o governo tem discricionariedade para determinar quais serão suas prioridades ao cortar e/ou compensar essas emissões. Assim, o Poder Judiciário não poderia determinar quais seriam as medidas mais adequadas, pois as avaliações dos caminhos a serem priorizados seriam decisões políticas e caberiam ao governo eleito. Destacou, ainda, que o parlamento avaliou o licenciamento dos poços de petróleo e gás, seus impactos e as contribuições para as emissões globais e, ainda assim, apoiou a abertura da exploração de petróleo por maioria, não tendo a questão climática sido desconsiderada no caso. Dessa forma, concluiu não ser o caso de invalidação da decisão de licenciamento por inconstitucionalidade no processo, afirmando que as emissões decorrentes das atividades licenciadas não necessariamente estariam em desacordo com o Acordo de Paris.

O julgado pode ser considerado como um precedente positivo na medida que reconhece o cumprimento de tratados internacionais climáticos como um parâmetro para a verificação da garantia do direito fundamental ao meio ambiente saudável. Por outro lado, esse reconhecimento não foi suficiente, já que a corte entendeu que não poderia atestar o descumprimento do Acordo de Paris apenas pela aprovação de um conjunto de licenças, visto que a política climática do Estado seria mais ampla e cada país teria liberdade de determinar quais medidas adotará para realizar suas reduções. Considerou-se que a atividade de exportação de combustíveis fósseis, por parte da Noruega, não necessariamente será o problema, pois haveria espaço para o uso de combustíveis fósseis ainda que em uma sociedade de baixas emissões. O resultado desse julgamento demonstra que o simples reconhecimento de que tratados internacionais devem ser parâmetros para a análise de atos administrativos não foi suficiente para o acolhimento do pleito autoral de anulação de licenças ambientais para exploração de poços de petróleo e gás. Para haver o convencimento do juízo, seria necessária a articulação de argumentos que demonstrem, de forma concreta, como o ato administrativo estaria violando a possibilidade de cumprimento dos compromissos internacionais.

Por fim, tem-se o caso do Reino Unido,⁴⁹ em que organizações ambientais questionam o Plano da Secretaria

de Transporte que autorizou a expansão do aeroporto de Heathrow (*Airport National Policy Statement – ANPS*). Busca-se a declaração de sua ilegalidade devido à desconsideração do Acordo de Paris. A decisão da Suprema Corte, ao acolher o recurso interposto por partes interessadas na expansão do aeroporto, reverteu a decisão da Corte de Apelação que havia invalidado o plano.

A Corte de Apelação havia dado razão às organizações autoras *Plan B Earth* e *Friends of the Earth*, entendendo, com base em diversas manifestações do Poder Público sobre a necessidade de implementação do compromisso britânico no Acordo de Paris em políticas internas, que o tratado deveria ser considerado uma política de governo. Considerando a exigência legal de se considerar todas as políticas de governo relevantes à edição de um plano, a corte entendeu que a edição do ANPS seria ilegal por, de forma explícita, declarar a não consideração do Acordo de Paris, pautando-se apenas em metas internas. Ressaltou neste momento que, ainda que o Acordo seja um tratado internacional, ele traria um conteúdo “obviamente material” (“*so obviously material*”), que precisaria necessariamente ser considerado, não havendo margem para uma eventual discricionariedade do governo. A necessidade de consideração do tratado também foi abordada quanto à elaboração do estudo de impacto ambiental (EIA) referente ao ANPS, tendo a Corte de Apelação britânica afirmado que questões relacionadas ao Acordo de Paris deveriam ter sido avaliadas no estudo, determinando a revisão do plano, de modo a incluir a avaliação de impactos relacionados aos demais GEE (para além do CO₂) e emissões após 2050.

Em razão dessa decisão, as duas empresas responsáveis pela expansão do aeroporto, *Heathrow Airport Limited* e a *Arora Holdings Limited*, recorreram à Suprema Corte do Reino Unido, argumentando que o Acordo de Paris não poderia ser considerado uma política de governo. Afirmaram que não haveria qualquer ilegalidade no ANPS, pois ele teria considerado as metas climáticas do Reino Unido expressas na Lei de Mudanças do Clima de 2008 (*Climate Change Act – CCA*). Defenderam que apenas um novo ato legislativo aprovado pelo parlamento poderia alterar as metas climáticas que vigoram internamente no país, não sendo suficiente a ratificação de tratado internacional.

2018. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/plan-b-earth-v-secretary-of-state-for-transport/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁴⁹ PLAN B earth and others v. secretary of state for transport.

A Suprema Corte britânica deu razão aos recorrentes e rechaçou o argumento de que o Acordo de Paris e, especificamente, suas metas de temperatura e de *net-zero* constituam uma política de governo. Em leitura mais restritiva desse conceito, a corte afirmou que a mera ratificação de um tratado internacional não lhe conferiria o *status* de política de governo. Consequentemente, concluiu que o Secretário de Estado para Transportes não teria incorrido em ilegalidade ao considerar apenas as metas climáticas internas dispostas no CCA.

Para chegar a tal conclusão, a Suprema Corte britânica afirmou que tratados internacionais trazem obrigações específicas apenas no plano do direito internacional, e não no âmbito interno. A decisão não negou, no entanto, que, para o cumprimento do tratado em âmbito internacional, essas metas tenham que ser consideradas domesticamente pelo governo. Porém, em razão das manifestações do governo de que estaria avaliando a melhor forma de ajustar as metas do CCA em face da determinação de *net-zero* do Acordo de Paris, entendeu que o Estado estaria levando em consideração suficientemente o tratado ao estipular suas metas internas.

Quanto à alegação da necessidade de o Acordo de Paris ser considerado dentre as normativas relevantes para a elaboração do estudo de impacto ambiental, a Suprema Corte entendeu que o seu conteúdo teria sido indiretamente considerado ao ser avaliada a legislação climática interna. A partir dessas premissas, concluiu que o plano ANPS e seu respectivo EIA seriam adequados e permitiu-se que o processo de aprovação da terceira pista do Aeroporto Internacional de *Heathrow* avançasse conforme inicialmente previsto.

Nota-se que a discussão central do caso passa pela avaliação de exigências próprias da legislação de planejamento do Reino Unido, especificamente a possibilidade de o Acordo de Paris ser qualificado como uma política de governo. Vale ressaltar que, como visto antes, diferentes tribunais do mesmo país chegaram a conclusões diferentes. Para a Corte de Apelação, o Acordo de Paris deveria ser necessariamente considerado na elaboração de planos para a autorização de empreendimentos por parte do governo, inclusive para determinar o conteúdo de estudos de impacto ambiental e previsão de impactos específicos. Por outro lado, a Suprema Corte entendeu ser suficiente a avaliação da legislação interna.

A partir da análise do conjunto de sete casos-referência, pode-se concluir que a mobilização dos tratados

internacionais climáticos se adequou a peculiaridades de cada ação e a especificidades das diferentes jurisdições, trazendo mais força ao argumento da necessidade de consideração da variável climática no processo de licenciamento ambiental e na elaboração de estudos de impacto ambiental. Destaca-se que, em jurisdições como a África do Sul e o Chile, os tratados internacionais foram articulados para embasar a obrigação de avaliação de impactos climáticos, em razão de essa obrigação ainda não ser prevista expressamente nesses ordenamentos jurídicos. Já em jurisdições em que a avaliação climática já é realizada, os tratados internacionais foram utilizados como parâmetros para a revisão de licenças ou para a manutenção do indeferimento de pedidos de licença. Nesses casos, defendeu-se a análise da adequação dos empreendimentos em questão aos compromissos internacionais climáticos, como observado nos casos da Austrália e da Noruega. Também foi possível observar casos em que os pedidos autorais buscavam a consideração do Acordo de Paris na elaboração do EIA, como no caso do Reino Unido.

5 Considerações finais

O presente estudo confirma que a necessidade de consideração da variável climática no procedimento de licenciamento ambiental à luz dos tratados internacionais sobre clima é argumento que tem sido mobilizado na litigância climática. Pode-se dizer que o Acordo de Paris, assinado em 2015, foi um catalisador para o aumento de ações desse tipo. Com efeito, todos os sete casos-referência foram propostos a partir de 2016 e utilizam o referido tratado como base argumentativa.

Esse movimento se dá em consonância com a exigência de que os Estados, em vista do efetivo cumprimento do Acordo de Paris (em especial seu artigo 4.2), para além da obrigação de apresentarem NDCs no âmbito internacional, adotem medidas domésticas, inclusive na condução dos procedimentos de licenciamento ambiental.

Apesar de os sete casos-referência discutirem a necessidade de avaliação climática no licenciamento ambiental, considerando os compromissos internacionais, há uma diversidade de maneiras de se mobilizar esse argumento. Nos casos sul-africanos e chileno, por exemplo, há a discussão sobre se os compromissos in-

ternacionais do Estado se expressam normativamente em deveres específicos de inserção da variável climática no procedimento de licenciamento ambiental. Já nos casos da Austrália e da Noruega, argumenta-se que os tratados climáticos seriam parâmetros para a avaliação da viabilidade do projeto. Por outro lado, o caso do Reino Unido discute a análise de metas internacionais, como a *net-zero*, como uma política de governo no seu sentido amplo, bem como o *status* jurídico dos tratados ratificados no âmbito interno e a necessidade de sua consideração para a elaboração de estudos de impacto ambiental.

O reconhecimento judicial da existência de obrigações advindas de tratados internacionais climáticos não se traduz, necessariamente, no reconhecimento da existência de obrigação de uma avaliação climática no âmbito do licenciamento, bem como em resultado prático favorável à estabilidade do clima. São necessárias articulações argumentativas que promovam o entendimento da inserção da variável climática no licenciamento como crucial para o cumprimento das metas internacionais.

As cortes podem interpretar a integração das obrigações advindas de tratados internacionais de formas bem distintas. Uma das interpretações observadas foi a consideração de que todas as atividades da Administração Pública devem incorporar as metas para limitação do aumento da temperatura global, devendo a política nacional, como um todo, buscar o cumprimento das metas de redução de emissões de GEE. Por outro lado, identificou-se que há interpretações reconhecendo, em princípio, a discricionariedade do Estado para definir sua política climática e implementar as obrigações internacionais da forma que achar mais pertinente. Entende-se que esse último posicionamento pode ser um empecilho para a proteção climática, sempre a depender do caso concreto sob análise.

Uma mesma tese poderá ser aceita em uma jurisdição e negada em outra. Divergências de entendimento podem ocorrer mesmo na mesma jurisdição, o que demonstra que essas teses ainda estão sendo testadas, não havendo consenso sobre sua aplicação. No entanto, destaca-se a força desse argumento, que busca demonstrar que, com a internalização, os tratados deixam de ser uma questão simplesmente de política entre Estados e passam a constituir uma obrigação jurídica doméstica.

A litigância climática se mostra como importante estratégia para que se exija o cumprimento de obrigações que, apesar de assumidas no âmbito internacional,

têm aplicação e força normativa em âmbito doméstico. Como se identifica nos casos analisados, essa obrigação pode ser concretizada inclusive na exigência de que as ações do Poder Público de autorização de empreendimentos potencialmente poluidores estejam alinhadas com os compromissos internacionais.

Percebe-se que há uma dupla função na litigância climática fundamentada na aplicação interna de tratados internacionais. A primeira é que esses tratados podem ser utilizados como um relevante fundamento para pleitos mais ambiciosos em relação ao Estado que, no âmbito doméstico, deixa de cumprir obrigações relativas à questão climática. Em segundo lugar, o movimento de litigância climática, por si só, e independentemente de seus resultados imediatos, coloca em pauta a discussão quanto ao dever de agir do Estado com relação a seus compromissos internacionais. Assim, podem ser incentivadas novas e mais consistentes demandas que exijam uma atuação mais efetiva do Estado frente à crise climática.

De todo modo, vê-se que a interação entre o direito internacional e o direito interno relacionada ao regime climático é questão dinâmica e em construção. Provavelmente, haverá, cada vez mais, casos sobre o tema, a merecer novas análises e aprofundamentos. Demonstrou-se, neste trabalho, o potencial emergente do licenciamento ambiental como um dos *locus* principais para implementação das obrigações climáticas internacionais no âmbito doméstico, demonstrando-se o relevante papel do Poder Judiciário para a adequação de atos administrativos internos aos compromissos internacionalmente assumidos pelos Estados.

Referências

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- CARVALHO, Délton Winter de; BARBOSA, Kelly de Souza. Litigância climática como estratégia jurisdicional ao aquecimento global antropogênico e mudanças climáticas. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 54-72, 2019.
- CENTER FOR ENVIRONMENTAL RIGHTS. *Major climate impacts scupper another coal power plant*. 11 nov. 2020. Disponível em: <https://cer.org.za/news/major-climate>

- te-impacts-scupper-another-coal-power-plant. Acesso em: 14 jul. 2021.
- CLIMATE ACTION TRACKER. *Climate summit momentum: Paris commitments improved warming estimate to 2.4°C: warming projections global update*. Maio 2021. Disponível em: https://climateactiontracker.org/documents/853/CAT_2021-05-04_Briefing_Global-Update_Climate-Summit-Momentum.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.
- EARTHLIFE Africa Johannesburg v. Minister of environmental affairs and others. 2016. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/4463/>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- GARRIDO, Carolina de Figueiredo. *Mudanças climáticas e as respostas do Direito: do âmbito internacional ao interno*. 2020. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2020.
- GREENPEACE nordic ass'n and nature and youth v. ministry of petroleum and energy. 2016. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-and-nature-youth-v-norway-ministry-of-petroleum-and-energy/>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- GREZ et al. v. environmental evaluation service of chile. 2018. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/grez-et-al-v-environmental-evaluation-service-of-chile/>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- GLOUCESTER resources limited v. minister for planning. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/gloucester-resources-limited-v-minister-for-planning/>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- LEAL, Guilherme J. S. Estudo de impacto ambiental e mudanças climáticas. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter (coord.). *Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 289-323.
- MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=956&sid=3>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- PLAN B earth and others v. secretary of state for transport. 2018. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/plan-b-earth-v-secretary-of-state-for-transport/>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- SDCEA & groundwork v. minister of forestry, fisheries, and the environment. 2021. Disponível em: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/sdcea-groundwork-v-minister-of-forestry-fisheries-and-the-environment/?mc_cid=e15e769911&mc_eid=c80fc9c9dc. Acesso em: 14 jul. 2021.
- SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter (coord.). *Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- TRUSTEES for the time being of groundwork v. minister of environmental affairs, acwa power khanyisa thermal power station rf (pty) ltd, and others. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/groundwork-v-minister-environmental-affairs-others/>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- TRUSTEES for the time being of the groundwork trust v. minister of environmental affairs, kipower (pty) ltd, and others. 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/trustees-time-groundwork-trust-v-minister-environmental-affairs-others/>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Emissions gap report 2020*. Nairobi, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2020>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *The status of climate change litigation: a global review*. 2017. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- WEDY, Gabriel. *Litígios climáticos de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão*. Salvador: JusPodivm, 2019.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.