

DA DISCRICIONARIEDADE POLÍTICA À OBRIGAÇÃO JURÍDICA: RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS PELA INSUFICIÊNCIA DA AÇÃO CLIMÁTICA APÓS OS PARECERES CONSULTIVOS DE 2024 E 2025

Ana Julia Rodrigues dos Santos

Resumo: O artigo examina a transformação contemporânea do regime jurídico internacional das mudanças climáticas a partir dos pareceres consultivos proferidos pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar, em 2024, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Internacional de Justiça, em 2025. Investiga-se em que medida esses pronunciamentos converteram compromissos tradicionalmente percebidos como político-diplomáticos em obrigações jurídicas suscetíveis de controle e de responsabilização internacional. A pesquisa emprega método jurídico-dogmático, abordagem reconstrutiva e crítica e procedimento documental e bibliográfico, com análise comparada dos três pareceres e de sua articulação com o Acordo de Paris, o direito internacional costumeiro, o direito do mar, os direitos humanos e o regime geral da responsabilidade dos Estados. Sustenta-se que os tribunais não substituíram a arquitetura consensual do Acordo de Paris nem transformaram toda insuficiência climática em ilícito automático. Produziram, contudo, uma mudança qualitativa: a autodeterminação nacional das contribuições climáticas passou a encontrar limites jurídicos verificáveis na diligência devida, na melhor ciência disponível, na progressão, na maior ambição possível, na prevenção de danos significativos, na proteção dos direitos humanos e na cooperação internacional. A responsabilidade permanece dependente da identificação da obrigação primária, da atribuição da conduta, da violação e, para fins reparatórios, do nexo causal com o dano. A causalidade climática, embora complexa, não constitui obstáculo absoluto, pois pode ser tratada mediante ciência de atribuição e critérios proporcionais de contribuição. Conclui-se que a política climática continua a envolver escolhas estatais, mas já não constitui domínio juridicamente imune: a discricionariedade subsiste dentro, e não fora, do direito internacional.

Palavras-chave: Direito internacional. Mudanças climáticas. Responsabilidade internacional dos Estados. Diligência devida. Pareceres consultivos.

Abstract: This article examines the contemporary transformation of the international legal regime on climate change in light of the advisory opinions delivered by the International Tribunal for the Law of the Sea in 2024 and by the Inter-American Court of Human Rights and the International Court of Justice in 2025. It asks to what extent these pronouncements have converted commitments traditionally perceived as political and diplomatic into legal obligations capable of judicial review and international responsibility. The study adopts a legal-dogmatic method, a reconstructive and critical approach, and documentary and bibliographical research, comparing the three opinions and their interaction with the Paris Agreement, customary international law, the law of the sea, human rights law, and the general law of State responsibility. It argues that the tribunals neither displaced the consensual architecture of the Paris Agreement nor turned every instance of inadequate climate action into an automatic wrongful act. They did, however, produce a qualitative change: the national determination of climate contributions is now constrained by legally reviewable standards of due diligence, best available science, progression, highest possible ambition, prevention of significant harm, human rights protection, and international cooperation. Responsibility still depends on identifying the primary obligation, attribution, and breach and, for reparation, a causal link to damage. Although climate causation is complex, it is not an absolute barrier, as attribution science and proportional contribution criteria may support legal assessment. Climate policy continues to involve State choices, but it is no longer a legally immune domain: discretion operates within, rather than outside, international law.

Keywords: International law. Climate change. State responsibility. Due diligence. Advisory opinions.

INTRODUÇÃO

A governança internacional do clima foi construída sobre uma tensão estrutural. De um lado, o aquecimento global exige coordenação coletiva, redução acelerada de emissões e proteção dos sistemas naturais dos quais dependem as sociedades humanas. De outro, o regime convencional preservou ampla margem de autodeterminação estatal quanto à

intensidade, ao ritmo e aos instrumentos das políticas nacionais. O Acordo de Paris expressa com nitidez esse desenho: universalizou a participação e instituiu ciclos de contribuições nacionalmente determinadas, transparência e revisão, mas evitou distribuir, por fórmula centralizada, cotas obrigatórias de redução entre os Estados. Essa flexibilidade tornou possível o consenso diplomático de 2015; simultaneamente, alimentou a percepção de que a ambição climática pertenceria sobretudo ao domínio da política e de que o direito internacional controlaria procedimentos, não a suficiência material das respostas nacionais.

Essa leitura tornou-se progressivamente menos sustentável. A distância entre as trajetórias de emissões e os objetivos de temperatura não é apenas um problema de desempenho institucional. Ela significa ampliação previsível de riscos à vida, à saúde, à alimentação, à água, à habitação, ao território, à autodeterminação dos povos e à integridade dos ecossistemas. O Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas demonstrou que cada incremento do aquecimento intensifica perdas e danos e reduz as opções de adaptação, com impactos distribuídos de modo profundamente desigual (IPCC, 2023). A inadequação das respostas estatais passou, por isso, a ser formulada como questão jurídica: quais obrigações vinculam os Estados quando suas escolhas energéticas, regulatórias e fiscais contribuem para um risco global grave, cumulativo e cientificamente previsível?

Entre 2024 e 2025, três tribunais internacionais responderam a dimensões complementares dessa questão. O Tribunal Internacional do Direito do Mar, provocado pela Comissão de Pequenos Estados Insulares sobre Mudanças Climáticas e Direito Internacional, interpretou a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e reconheceu que emissões

antropogênicas de gases de efeito estufa constituem poluição do meio marinho. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em consulta apresentada por Chile e Colômbia, desenvolveu um conjunto abrangente de obrigações estatais diante da emergência climática, reconheceu o direito a um clima saudável e adotou o parâmetro de diligência devida reforçada. Poucas semanas depois da divulgação pública dessa opinião, a Corte Internacional de Justiça apresentou a mais ampla reconstrução já realizada das obrigações dos Estados em matéria climática e das consequências jurídicas de sua violação (TIDM, 2024; CORTE IDH, 2025; CIJ, 2025).

O problema central deste artigo consiste em determinar em que medida esses pareceres converteram compromissos políticos do regime climático em obrigações juridicamente controláveis, capazes de fundamentar a responsabilidade internacional por ação ou omissão insuficiente. A hipótese sustentada é que não ocorreu uma simples transformação de metas políticas em obrigações de resultado, nem uma judicialização integral das escolhas climáticas. O que se formou foi uma estrutura normativa composta: tratados climáticos, direito costumeiro, direito do mar e direitos humanos operam de maneira integrada para limitar a autodeterminação estatal. A diligência devida funciona como técnica de tradução entre objetivos coletivos e deveres individualizados, permitindo avaliar a racionalidade, a coerência, a ambição e a execução das políticas nacionais sem impor uma política pública única.

A pesquisa adota método jurídico-dogmático, com abordagem reconstrutiva e crítica. O procedimento é documental e bibliográfico, centrado nos textos integrais dos três pareceres, no Acordo de Paris, nos Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos e na literatura especializada sobre diligência devida, diferenciação e

litigância climática. A análise é comparativa não para apagar diferenças de competência entre os tribunais, mas para identificar convergências, tensões e efeitos sistêmicos. Após reconstruir a normatividade do Acordo de Paris, examinam-se sucessivamente as contribuições do TIDM, da Corte Interamericana e da CIJ. Em seguida, investigam-se os pressupostos da responsabilidade internacional, o problema da causalidade e as exigências de justiça climática. Ao final, sustenta-se que a principal inovação dos pareceres reside em deslocar a pergunta jurídica: já não basta verificar se o Estado apresentou uma contribuição climática; torna-se necessário indagar se utilizou todas as suas capacidades, à luz da ciência, da equidade e dos direitos afetados, para produzir uma resposta coerente com a gravidade do risco.

A NORMATIVIDADE CLIMÁTICA ENTRE AUTODETERMINAÇÃO NACIONAL E CONTROLE JURÍDICO

O Acordo de Paris substituiu a lógica binária mais rígida do Protocolo de Quioto por uma arquitetura universal, iterativa e diferenciada. Cada Parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas, adotar medidas domésticas destinadas a alcançá-las e apresentar nova contribuição a cada cinco anos. O conteúdo quantitativo de cada contribuição é formulado nacionalmente, mas essa liberdade convive com parâmetros normativos: cada contribuição sucessiva deve representar progressão e refletir a maior ambição possível, consideradas as responsabilidades comuns porém diferenciadas e as respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais (NAÇÕES UNIDAS, 2015, art. 4).

O caráter nacionalmente determinado das metas não equivale, portanto, a uma reserva absoluta de domínio. A distinção entre

determinação e discricionariedade é decisiva. Determinar nacionalmente significa que não há órgão central autorizado a fixar ex ante a cota de cada Estado. Não significa que o processo ou o resultado da determinação sejam juridicamente indiferentes. A contribuição deve ser periódica, progressiva, transparente, informada pelo balanço global e compatível com a finalidade do tratado. Voigt e Ferreira (2016) denominam essa estrutura de diferenciação dinâmica: as diferenças entre Estados não desaparecem, mas são permanentemente reavaliadas segundo capacidades, responsabilidades, progressão e ambição.

A normatividade do sistema manifesta-se em camadas. Existem obrigações procedimentais relativamente determinadas, como comunicar contribuições, prestar informações e contabilizar emissões. Existem obrigações de conduta relacionadas à adoção de medidas internas. Há, ainda, padrões avaliativos, como progressão e maior ambição possível, cuja abertura semântica não elimina o caráter jurídico. Mayer (2024) demonstra que a maior ambição possível pode funcionar como padrão de consistência interna: um Estado não pode declarar impossível uma medida que seus próprios dados, recursos, políticas setoriais ou compromissos financeiros revelam viável. O controle não precisa começar por uma distribuição abstrata e controversa de “parcelas justas”; pode examinar se o Estado mobilizou seriamente as capacidades que reconhece possuir.

O Acordo de Paris também não esgota o direito aplicável. A tese da especialidade exclusiva sustentaria que, por disciplinar especificamente a mudança do clima, o regime climático afastaria normas gerais mais exigentes. Essa construção foi rejeitada pela tendência de integração sistêmica. Os tratados climáticos concretizam e informam obrigações que também decorrem do costume internacional, da Convenção do Direito do

Mar, dos tratados de direitos humanos e de convenções ambientais setoriais. Como observa Voigt (2023), a força do Acordo de Paris na litigância não reside apenas na aplicação isolada de seus dispositivos, mas em sua capacidade de fornecer objetivos, ciclos, dados e padrões para interpretar deveres jurídicos provenientes de diferentes fontes.

A regra costumeira de prevenção de dano ambiental significativo ocupa posição central nessa interação. A jurisprudência internacional a caracteriza como obrigação de diligência: o Estado deve empregar todos os meios ao seu alcance para impedir que atividades sob sua jurisdição ou controle causem dano significativo a outros Estados ou a áreas além da jurisdição nacional (CIJ, 2010). A atmosfera e o sistema climático desafiam a imagem clássica de uma fonte poluidora, um Estado de origem e um Estado lesado, mas não eliminam a razão normativa da regra. Emissões são cumulativas, misturam-se globalmente e produzem efeitos distribuídos; justamente por isso, a prevenção depende de cooperação e de controle sobre múltiplas contribuições.

O passo decisivo dado pelos pareceres foi recusar que a causalidade coletiva dissolva o dever individual. A obrigação primária dirige-se à conduta controlável por cada Estado: emissões, regulação de empresas, proteção de sumidouros, autorizações, subsídios e cooperação internacional. A indivisibilidade física do sistema climático não implica indivisibilidade jurídica da conduta.

O PARECER DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR: EMISSÕES COMO POLUIÇÃO E DILIGÊNCIA RIGOROSA

O parecer consultivo do TIDM, de 21 de maio de 2024, produziu uma conexão normativa de grande alcance entre clima e oceanos. A questão

submetida ao Tribunal não era se os Estados deveriam combater genericamente o aquecimento global, mas quais obrigações específicas lhes cabiam, sob a Parte XII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, para prevenir, reduzir e controlar a poluição marinha decorrente das emissões antropogênicas e para proteger e preservar o meio marinho diante da mudança climática e da acidificação dos oceanos.

O primeiro movimento interpretativo foi reconhecer que emissões antropogênicas de gases de efeito estufa se enquadram na definição convencional de poluição do meio marinho. A Convenção exige introdução humana, direta ou indireta, de substâncias ou energia no ambiente marinho, com efeitos deletérios reais ou prováveis. O dióxido de carbono absorvido pelos oceanos, a acidificação e o calor acumulado satisfazem esses elementos. O Tribunal concluiu, por isso, que as emissões atmosféricas constituem poluição marinha para os fins do artigo 1º, parágrafo 1, item 4, da Convenção (TIDM, 2024, par. 159-179). O alcance da conclusão é relevante: uma obrigação climática deixa de depender exclusivamente do regime da Convenção-Quadro e passa a decorrer também de um tratado que contém deveres próprios de prevenção, cooperação, monitoramento e proteção ambiental.

O segundo movimento consistiu em interpretar a obrigação do artigo 194 de adotar todas as medidas necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição. Embora os Estados conservem escolha quanto aos instrumentos, o conceito de necessidade é objetivo. As medidas não são simplesmente aquelas que o Estado reputa convenientes. Devem ser identificadas a partir da melhor ciência disponível, das regras e padrões internacionais relevantes, do princípio da precaução, dos meios práticos ao alcance do Estado e de suas capacidades. O Acordo de Paris atua como

referência, mas não como teto de proteção: o cumprimento formal de uma contribuição nacional não prova, por si, a observância da Convenção do Direito do Mar (TIDM, 2024, par. 203-229).

O Tribunal qualificou a obrigação como diligência devida e afirmou que seu padrão é rigoroso em razão do alto risco de danos graves e irreversíveis. A diligência varia conforme as circunstâncias, porém a variabilidade não opera apenas para reduzir exigências. Estados com maiores capacidades e recursos devem fazer mais; Estados com menores capacidades continuam obrigados a empregar tudo o que razoavelmente puderem. O princípio da precaução integra essa diligência, impedindo que incerteza científica residual seja utilizada para retardar medidas diante de riscos sérios (TIDM, 2024, par. 239-242). A fórmula combina diferenciação e universalidade: capacidades modulam a implementação, sem converter vulnerabilidade institucional em licença para inação.

O parecer também esclarece a dimensão regulatória da obrigação. O Estado não responde somente por emissões produzidas por órgãos públicos. Deve exercer controle diligente sobre atividades de atores privados sob sua jurisdição. Isso exige legislação, fiscalização, monitoramento e mecanismos administrativos e judiciais capazes de prevenir emissões incompatíveis com a proteção marinha. A relevância desse ponto é evidente em economias nas quais a maior parcela das emissões provém de empresas de energia, transporte, mineração, agricultura e indústria. O direito internacional não atribui automaticamente ao Estado toda conduta empresarial, mas pode considerar ilícita a omissão estatal em regular e controlar riscos conhecidos.

O TIDM não fixou percentuais nacionais de redução, nem converteu a meta de 1,5 °C em obrigação individual de resultado idêntica para todas as

Partes. A obrigação exige medidas necessárias e diligentes, não a garantia de que a poluição global cessará por ação unilateral. Ainda assim, o parecer rompe o confinamento institucional do clima: o regime climático fornece metas e conhecimento, enquanto o direito do mar acrescenta obrigações independentes.

A CORTE INTERAMERICANA: EMERGÊNCIA CLIMÁTICA, DIREITOS HUMANOS E DILIGÊNCIA REFORÇADA

A Opinião Consultiva OC-32/25, adotada em 29 de maio de 2025, representa a formulação mais abrangente das obrigações climáticas no direito internacional dos direitos humanos. A Corte Interamericana parte do diagnóstico de emergência: gravidade, urgência e complexidade diferenciam a mudança climática de problemas ambientais localizados. O aquecimento ameaça simultaneamente direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, com efeitos desproporcionais sobre crianças, idosos, povos indígenas, comunidades tradicionais, pessoas em situação de pobreza, habitantes de ilhas e populações expostas a desastres.

A obrigação geral de garantir direitos assume, nesse contexto, a forma de diligência devida reforçada. Para a Corte, a previsibilidade dos impactos, sua intensidade e o risco de irreversibilidade exigem identificação detalhada de riscos, medidas preventivas proativas e ambiciosas, emprego da melhor ciência disponível, monitoramento contínuo, transparência, participação e mecanismos efetivos de responsabilização (CORTE IDH, 2025, par. 231-236). O adjetivo “reforçada” não cria responsabilidade objetiva. Ele eleva o nível de cuidado juridicamente esperado quando o Estado dispõe de conhecimento suficiente sobre ameaças extraordinárias e quando a demora reduz drasticamente a possibilidade de proteção.

A inovação mais visível é o reconhecimento do direito a um clima saudável como direito autônomo derivado do direito ao meio ambiente saudável. A Corte define clima saudável como sistema climático livre de interferência antropogênica perigosa para seres humanos e para a natureza. Em dimensão coletiva, o direito protege o interesse indivisível das gerações presentes e futuras e das demais espécies; em dimensão individual, protege a possibilidade de cada pessoa desenvolver-se em condições climáticas que não comprometam seus demais direitos (CORTE IDH, 2025, par. 298-303). Esse reconhecimento permite tratar a desestabilização do clima como lesão jurídica em si, e não somente quando seja possível reconduzir cada impacto à vida ou à saúde de uma vítima determinada.

Da proteção do sistema climático a Corte extrai deveres de mitigação. Os Estados devem definir metas, formular estratégias atualizadas baseadas em direitos humanos, regular empresas, monitorar e controlar atividades emissoras e exigir avaliações de impacto. As metas devem ser progressivas e refletir a maior ambição possível de cada Estado, segundo suas responsabilidades e capacidades. Estratégias climáticas não podem permanecer declarações programáticas: devem conter prazos, recursos, mecanismos de execução e coerência entre setores. Assim, políticas de expansão de combustíveis fósseis, subsídios, licenciamento e planejamento energético passam a integrar o exame jurídico da diligência, sobretudo quando contradizem metas oficialmente assumidas.

Os direitos procedimentais completam a arquitetura. O acesso à ciência, à informação, à participação pública e à justiça não é elemento periférico, mas condição de legitimidade e eficácia das políticas climáticas. A Corte destaca a produção ativa de informações, o enfrentamento da

desinformação, a valorização de conhecimentos indígenas e locais e a proteção de defensores ambientais. Em matéria probatória, reconhece a necessidade de adaptar regras de acesso à justiça à complexidade climática. Essa dimensão reduz assimetrias informacionais entre governos, empresas e comunidades e permite que a diligência seja verificada publicamente.

Um ponto especialmente ousado é a afirmação, por maioria, do caráter de jus cogens da proibição de condutas antropogênicas capazes de causar danos massivos e irreversíveis ao clima e ao ambiente (CORTE IDH, 2025, par. 287-294). A formulação projeta uma hierarquia normativa forte, mas exige leitura cuidadosa. Não significa que toda emissão ou atraso regulatório viole norma imperativa. O objeto da proibição é qualificado pela magnitude e irreversibilidade do dano. Além disso, os votos parcialmente dissidentes revelam que a base costumeira e a aceitação universal dessa caracterização permanecem controvertidas. Seu valor imediato talvez seja menos o de resolver litígios concretos e mais o de afirmar que a preservação das condições ecológicas da vida delimita a própria autonomia convencional dos Estados.

A OC-32/25 transforma a emergência climática em problema de Estado de Direito. Orçamentos, regulações, licenciamentos e planos nacionais devem ser justificados por razões públicas compatíveis com ciência, direitos humanos e equidade. A Corte não administra a transição energética, mas estrutura os deveres que condicionam essa administração.

A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA E A RECONSTRUÇÃO SISTÊMICA DAS OBRIGAÇÕES CLIMÁTICAS

O parecer da CIJ, de 23 de julho de 2025, conferiu alcance universal à tendência de juridicização. A Assembleia Geral das Nações Unidas solicitou

que a Corte identificasse as obrigações dos Estados de proteger o sistema climático e as consequências jurídicas de atos e omissões causadores de dano significativo, especialmente em relação a Estados particularmente vulneráveis e às gerações presentes e futuras. A resposta não se limitou à Convenção-Quadro e ao Acordo de Paris. A Corte articulou tratados climáticos, direito costumeiro, Convenção do Direito do Mar, tratados ambientais e direitos humanos, recusando a ideia de que o regime climático funcionaria como *lex specialis* excludente (CIJ, 2025).

No âmbito convencional, a CIJ distinguiu a liberdade de formular o conteúdo da contribuição nacional das obrigações que disciplinam essa formulação. Preparar, comunicar e manter contribuições são deveres jurídicos; adotar medidas internas para alcançar seus objetivos também integra a conduta exigida. Mais importante, a contribuição não pode ser arbitrária. Progressão e maior ambição possível informam a avaliação da diligência, e o objetivo de temperatura oferece direção normativa. A Corte não distribuiu matematicamente o orçamento global de carbono, mas afastou a tese de que qualquer meta escolhida de boa-fé satisfaria o Acordo. Foster (2025) observa que essa leitura harmoniza os componentes procedimentais e materiais do regime, tornando controlável a racionalidade da determinação nacional.

Fora do regime convencional, a Corte reconheceu a obrigação costumeira de prevenir dano significativo ao ambiente e o dever de cooperar. A prevenção se aplica ao sistema climático e exige que os Estados regulem atividades públicas e privadas sob sua jurisdição ou controle. O padrão de diligência é rigoroso em razão da escala e da gravidade do risco. A melhor ciência disponível, o princípio da precaução, avaliações de impacto ambiental, monitoramento e regulação empresarial integram a

concretização do dever. Essa conclusão possui particular importância para Estados que não sejam Partes de determinado instrumento climático: obrigações costumeiras não dependem da adesão ao Acordo de Paris.

A relação com direitos humanos amplia o conteúdo protetivo. A CIJ reconheceu que um ambiente limpo, saudável e sustentável é essencial ao gozo de outros direitos e que os Estados devem considerar impactos climáticos sobre vida, saúde, moradia, água e alimentação. A proteção não se restringe às pessoas atualmente identificáveis. Gerações futuras figuram como destinatárias relevantes da prevenção, porque decisões presentes determinam riscos e reduzem o espaço de escolhas futuras. A integração entre ambiente e direitos humanos desloca a análise de uma contabilidade abstrata de carbono para as condições materiais de dignidade e sobrevivência.

No plano da responsabilidade, a Corte aplicou a estrutura geral dos Artigos da Comissão de Direito Internacional. A violação de uma obrigação climática atribuível ao Estado constitui ato internacionalmente ilícito. Dependendo da natureza da obrigação e da situação, surgem deveres de cessação, garantias de não repetição e reparação integral, que pode assumir as formas de restituição, compensação e satisfação (CDI, 2001; CIJ, 2025, par. 427-457). O parecer não declarou responsáveis Estados determinados, porque a função consultiva não envolve apuração de fatos de um caso contencioso. Esclareceu, contudo, que a natureza cumulativa das emissões não impede, em princípio, a aplicação das regras de responsabilidade.

O caráter consultivo do pronunciamento requer precisão. Pareceres não têm, como tais, a força vinculante de uma sentença entre partes. Isso não torna seu conteúdo mera recomendação: a CIJ oferece interpretação autoritativa das normas vigentes, cuja força obrigatória provém das fontes

interpretadas. Tribunais nacionais, órgãos internacionais e negociadores podem utilizar essa interpretação para avaliar políticas, licenças e deveres regulatórios.

A CIJ produziu, assim, uma reconstrução sistêmica, e não um novo código climático. Sua força reside na convergência: disposições abertas do Acordo de Paris ganham densidade à luz da prevenção, da diligência, da cooperação e dos direitos humanos; normas gerais, por sua vez, são concretizadas por metas de temperatura, ciclos de progressão, inventários e conhecimento científico desenvolvidos no regime climático. A combinação evita dois extremos: nem voluntarismo diplomático, no qual toda meta nacional seria suficiente por definição, nem governo judicial do clima, no qual tribunais escolheriam diretamente a matriz energética de cada país.

DA DILIGÊNCIA DEVIDA À RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL

A afirmação de obrigações climáticas não elimina a necessidade de reconstruir rigorosamente os pressupostos da responsabilidade. Conforme os Artigos da CDI, há ato internacionalmente ilícito quando uma ação ou omissão é atribuível ao Estado e constitui violação de obrigação internacional vigente para ele (CDI, 2001, arts. 2 e 13). Em matéria climática, a análise deve separar obrigação primária, atribuição, violação, dano e consequências. A separação impede tanto a imunidade generalizada quanto a responsabilização retórica sem base normativa.

A primeira questão é identificar a obrigação violada. Ela pode consistir em deixar de comunicar contribuição, não adotar medidas internas, formular meta incompatível com a maior ambição possível, omitir regulação de grandes emissores, autorizar atividade sem avaliação adequada, não proteger sumidouros, falhar na adaptação de população previsivelmente

exposta ou recusar cooperação e financiamento devidos. Cada hipótese possui fonte, titularidade e padrão próprios. A afirmação genérica de que um Estado “não fez o suficiente” precisa ser convertida em comparação entre conduta exigida e conduta efetivamente adotada.

A atribuição é relativamente direta para atos legislativos, executivos e judiciais. É mais complexa quando a emissão provém de empresas privadas. Nesse caso, a responsabilidade não depende necessariamente de atribuir a emissão empresarial ao Estado como se fosse ato de seu órgão. Pode decorrer da violação autônoma do dever estatal de regular, fiscalizar e prevenir. Autorizações administrativas, subsídios, empresas estatais e omissões fiscalizatórias são condutas estatais examináveis. A diligência devida torna visível a infraestrutura pública que permite ou restringe emissões privadas.

A violação de obrigação de conduta não é demonstrada apenas porque ocorreu dano. Tampouco é afastada pela existência de alguma política climática. O exame é contextual e objetivo. Uma estratégia pode ser formalmente extensa e juridicamente insuficiente se suas metas não forem executáveis, se não houver orçamento, se setores decisivos forem excluídos, se os dados forem manipulados ou se políticas fiscais contraditórias neutralizarem reduções anunciadas. Em sentido inverso, a incapacidade de eliminar determinado impacto não caracteriza automaticamente violação quando o Estado demonstra ter mobilizado, de boa-fé e com eficácia, todos os meios razoavelmente disponíveis.

O padrão de diligência construído pelos três pareceres apresenta núcleo convergente. Gravidade e previsibilidade do risco elevam o cuidado exigível; a melhor ciência disponível informa metas e medidas; a precaução impede que incerteza residual justifique paralisia; capacidades e

responsabilidades diferenciam a extensão dos esforços; cooperação é indispensável; e direitos procedimentais tornam a conduta verificável. A diligência funciona, portanto, como estrutura de justificação. O Estado deve demonstrar por que sua meta representa sua maior ambição possível, como suas medidas conduzem a ela, quais riscos foram considerados, como afetados participaram e como a execução será monitorada.

Para fins de cessação e não repetição, a demonstração do ilícito pode ser suficiente sem prova de dano individualizado. Se uma política atual viola obrigação de prevenção ou de progressão, o Estado pode ser chamado a adequá-la. Para compensação, entretanto, é necessário demonstrar dano e nexos causal. Essa diferença é estratégica. Litígios voltados à correção prospectiva de políticas enfrentam carga causal distinta de demandas indenizatórias por perdas já ocorridas. Os pareceres abrem ambos os caminhos, mas não apagam suas exigências probatórias.

CAUSALIDADE CLIMÁTICA, PLURALIDADE DE RESPONSÁVEIS E REPARAÇÃO

A causalidade é frequentemente apresentada como barreira intransponível à responsabilidade climática. Um evento extremo resulta da interação entre variabilidade natural, aquecimento antropogênico, exposição territorial e vulnerabilidades sociais. As emissões de um Estado misturam-se às de muitos outros e permanecem na atmosfera por períodos distintos. Nenhum emissor isolado causa, sozinho, um furacão, uma seca ou a elevação global do nível do mar. A conclusão de impossibilidade, contudo, confunde causalidade exclusiva com contribuição causal juridicamente relevante.

A ciência de atribuição avançou na estimativa de quanto a mudança climática alterou a probabilidade ou a intensidade de eventos e na quantificação aproximada da contribuição de emissões históricas de países e grandes produtores. Esses conhecimentos não resolvem automaticamente o nexo jurídico, mas oferecem evidência para duas conexões diferentes: atribuição de fonte, que relaciona emissões a Estados ou atividades, e atribuição de impacto, que relaciona o aquecimento a determinado dano. A CIJ reconheceu que o nexo deve ser examinado em cada caso segundo a prova disponível, sem impor de antemão impossibilidade decorrente da natureza difusa do fenômeno (CIJ, 2025, par. 429-438).

O direito da responsabilidade já lida com causalidade múltipla. A existência de vários Estados contribuintes não extingue a responsabilidade de cada um por sua própria conduta ilícita. O problema desloca-se para o alcance das consequências e a divisão da reparação. Pode ser necessário distinguir danos divisíveis, contribuições materiais, períodos de emissão e obrigações específicas. Critérios proporcionais não significam indulgência; procuram evitar tanto que uma vítima fique sem reparação quanto que um Estado suporte parcela de dano sem relação com sua contribuição.

A reparação climática não se resume a transferências financeiras. Cessação pode exigir revisão de políticas incompatíveis, controle de emissões, suspensão de incentivos ou proteção de sumidouros. Garantias de não repetição podem incluir legislação, transparência, órgãos de fiscalização e planejamento de longo prazo. Restituição ambiental, quando materialmente possível, envolve restauração de ecossistemas. Compensação alcança perdas economicamente avaliáveis; satisfação pode assumir reconhecimento da violação e outras medidas adequadas. Em

direitos humanos, a reparação deve considerar vulnerabilidades, danos coletivos e participação das comunidades afetadas.

A maior contribuição dos pareceres é afastar a causalidade como argumento abstrato de não justiciabilidade. O fato de a prova ser complexa recomenda análise pericial sofisticada, não abdicação do direito. Ao mesmo tempo, seria incorreto prometer reparação automática a qualquer pessoa afetada por evento climático. A passagem da obrigação geral à indenização concreta exige prova, identificação da norma violada, temporalidade e conexão suficientemente próxima. A responsabilidade climática amadurece precisamente quando abandona tanto o ceticismo absoluto quanto a retórica sem critérios.

JUSTIÇA CLIMÁTICA, DIFERENCIAÇÃO E OS LIMITES DA JURIDICIZAÇÃO

A transformação de compromissos em obrigações não pode ignorar a distribuição desigual de causas, capacidades e impactos. Países industrializados acumularam riqueza mediante uso intensivo de combustíveis fósseis e concentram parcela expressiva das emissões históricas. Muitos Estados vulneráveis contribuíram pouco para o aquecimento e enfrentam perdas existenciais, limitações fiscais e custos elevados de adaptação. Dentro de cada país, grupos de baixa renda e comunidades tradicionais frequentemente suportam riscos maiores com menor capacidade de proteção. A universalidade dos deveres climáticos precisa, portanto, ser mediada por diferenciação.

O princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades não autoriza imobilismo de países em desenvolvimento, nem congela categorias de 1992. Ele exige distribuição equitativa de esforços à luz de responsabilidades, recursos e circunstâncias

mutáveis. A diferenciação dinâmica descrita por Voigt e Ferreira (2016) combina liderança dos países desenvolvidos, progressão universal e avaliação contínua de capacidades. Os pareceres reproduzem essa lógica: todos devem agir, mas não necessariamente da mesma forma ou intensidade; maiores capacidades implicam maior diligência e maior dever de apoio.

Financiamento, tecnologia e capacitação integram o dever de cooperação. Sem apoio, a exigência de transição pode transferir aos Estados vulneráveis custos de um problema que pouco causaram. A justiça climática também demanda atenção a perdas e danos que não podem mais ser evitados por mitigação ou adaptação. O direito da responsabilidade e os mecanismos cooperativos do regime climático possuem funções distintas, embora complementares. Fundos internacionais podem operar sem declaração de ilicitude; reparação jurídica, por sua vez, depende dos pressupostos da responsabilidade. Confundi-los pode politizar indevidamente a assistência ou enfraquecer a imputação quando houver violação demonstrável.

A transição justa projeta a equidade para as políticas internas. Descarbonização pode afetar trabalhadores, regiões dependentes de atividades fósseis, preços de energia e segurança alimentar. Uma política climaticamente ambiciosa, mas socialmente regressiva, pode violar direitos e perder legitimidade. A abordagem de direitos humanos exige participação, proteção social, redistribuição de custos e acesso equitativo aos benefícios da economia de baixo carbono. Justiça climática não é freio à ambição; é condição para que a ambição seja sustentável e democraticamente implementável.

Esses limites não restauram uma esfera de discricionariedade ilimitada. Em problemas de longo prazo, maiorias presentes podem externalizar custos para estrangeiros, minorias e gerações futuras que não participam adequadamente da decisão. O controle jurídico corrige parcialmente esse déficit de representação. Direitos procedimentais, ciência independente e deveres de fundamentação qualificam a democracia, em vez de simplesmente competir com ela. O papel dos tribunais é particularmente legítimo quando governos descumprem compromissos próprios, ocultam dados, ignoram riscos comprovados ou adotam políticas contraditórias sem justificação.

Os pareceres, portanto, devem ser entendidos como infraestrutura normativa para múltiplos processos. Influenciam negociações internacionais, interpretação de tratados, litigância doméstica, regulação empresarial, deveres fiduciários, licenciamento e planejamento público. Seu efeito mais provável não será uma única grande condenação internacional, mas a difusão de padrões de diligência por diferentes instituições. A juridicização é incremental e policêntrica: modifica o vocabulário e o ônus argumentativo das decisões climáticas, tornando mais difícil apresentar inação como escolha soberana imune a controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pareceres consultivos de 2024 e 2025 marcaram uma inflexão na evolução do direito internacional climático. O TIDM reconheceu as emissões antropogênicas como poluição do meio marinho e submeteu sua prevenção a diligência rigorosa. A Corte Interamericana reconstruiu a emergência climática como problema de direitos humanos, afirmou diligência reforçada e reconheceu o direito a um clima saudável. A CIJ integrou as diversas fontes do direito aplicável e esclareceu que violações climáticas podem configurar

atos internacionalmente ilícitos, com consequências de cessação, não repetição e reparação.

A hipótese do estudo foi confirmada com uma qualificação essencial. Os tribunais não converteram as contribuições nacionalmente determinadas em cotas uniformes de resultado nem eliminaram a autonomia política dos Estados. A transformação ocorreu pela densificação dos limites que envolvem essa autonomia. Melhor ciência disponível, precaução, prevenção de dano significativo, progressão, maior ambição possível, capacidades, direitos humanos e cooperação constituem parâmetros jurídicos de avaliação. A apresentação formal de uma contribuição ou a adoção de medidas simbólicas já não bastam para afastar o exame de conformidade.

A diligência devida ocupa o centro dessa mudança porque permite individualizar condutas em um problema coletivo. Cada Estado deve controlar o que se encontra sob sua jurisdição, regular agentes privados, proteger sumidouros, formular metas coerentes, executar estratégias e cooperar segundo suas capacidades e responsabilidades. O caráter cumulativo das emissões não dissolve obrigações individuais. Ao contrário, torna indispensável que a contribuição de cada ator seja avaliada como parte de um esforço comum.

A responsabilidade internacional, entretanto, não pode ser presumida genericamente. Deve-se identificar a obrigação primária, a atribuição e a violação; para reparação de danos, também o nexo causal. A ciência de atribuição e critérios de contribuição proporcional tornam a causalidade juridicamente tratável, mas não dispensam prova concreta. A diferença entre demandas prospectivas de cessação e demandas compensatórias é particularmente importante: o controle preventivo pode

incidir antes que um dano individual seja plenamente materializado, enquanto a indenização exige demonstração mais específica.

Do ponto de vista da justiça climática, a universalidade das obrigações convive com diferenciação. Todos os Estados devem agir, mas os que possuem maiores capacidades, maiores emissões atuais e maior contribuição histórica suportam exigências mais intensas de mitigação e apoio. A proteção de grupos vulneráveis, a adaptação e a transição justa impedem que o combate ao aquecimento reproduza desigualdades. A juridicização será legítima se mantiver essa sensibilidade distributiva e se qualificar, em vez de substituir, deliberação democrática e cooperação internacional.

O resultado normativo pode ser sintetizado em uma fórmula: a política climática permanece política, mas deixou de ser apenas política. Escolhas sobre energia, florestas, transportes, indústria, agricultura e financiamento continuam abertas à decisão estatal, porém devem ser justificadas dentro de uma moldura jurídica cada vez mais densa. A discricionariedade não desapareceu; passou a operar no interior de obrigações internacionais. É essa passagem, da liberdade não controlada para a autonomia juridicamente responsável, que constitui a contribuição mais duradoura dos recentes pareceres consultivos.

REFERÊNCIAS

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. *International climate change law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL (CDI). *Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, with commentaries*. Yearbook of the International Law Commission, New York, v. II, parte 2,

2001. Disponível em:
https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Acesso em: 3 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). Emergencia climática y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-32/25, de 29 de maio de 2025. San José: Corte IDH, 2025. Série A, n. 32. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm. Acesso em: 3 set. 2026.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Judgment of 20 April 2010. The Hague: ICJ, 2010. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/135>. Acesso em: 3 set. 2026.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). Obligations of States in respect of climate change. Advisory Opinion of 23 July 2025. The Hague: ICJ, 2025. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/187>. Acesso em: 3 set. 2026.

DUVIC-PAOLI, Leslie-Anne. International law: a discipline of ambition. Leiden Journal of International Law, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 233-249, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0922156522000711>.

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

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

Change. Geneva: IPCC, 2023. DOI: <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>.

MAYER, Benoit. Progression requirements applicable to state action on climate change mitigation under nationally determined contributions. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Dordrecht, v. 23, n. 3, p. 293-309, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10784-023-09614-w>.

MAYER, Benoit. The 'highest possible ambition' on climate change mitigation as a legal standard. *International & Comparative Law Quarterly*, Cambridge, v. 73, n. 2, p. 285-317, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020589324000010>.

NAÇÕES UNIDAS. United Nations Framework Convention on Climate Change. New York, 9 maio 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 3 set. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Paris Agreement. Paris, 12 dez. 2015. United Nations Treaty Series, v. 3156, p. 79. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 3 set. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolution 76/300: the human right to a clean, healthy and sustainable environment. New York, 28 jul. 2022. Doc. A/RES/76/300. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/76/300>. Acesso em: 3 set. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolution 77/276: request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of

States in respect of climate change. New York, 29 mar. 2023. Doc. A/RES/77/276. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/77/276>. Acesso em: 3 set. 2026.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139565851>.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). Emissions Gap Report 2025: off target. Nairobi: UNEP, 2025. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2025>. Acesso em: 3 set. 2026.

TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR (TIDM). Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law. Advisory Opinion of 21 May 2024. Hamburg: ITLOS, 2024. Case n. 31. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/>. Acesso em: 3 set. 2026.

VOIGT, Christina. The power of the Paris Agreement in international climate litigation. Review of European, Comparative & International Environmental Law, Hoboken, v. 32, n. 2, p. 237-249, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1111/reel.12514>.

VOIGT, Christina; FERREIRA, Felipe. 'Dynamic differentiation': the principles of CBDR-RC, progression and highest possible ambition in the Paris Agreement. Transnational Environmental Law, Cambridge, v. 5, n. 2, p. 285-303, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2047102516000212>.

Recebido em: 19 de agosto de 2026.

Aprovado em: 3 de setembro de 2026.