



Número: **5008035-37.2021.4.03.6100**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **14ª Vara Cível Federal de São Paulo**

Última distribuição : **13/04/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Improbidade Administrativa**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
THALITA SILVA E SILVA (AUTOR)	FERNANDO CAVALCANTI WALCACER (ADVOGADO) NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (ADVOGADO) RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (ADVOGADO) MARCELO GOMES SODRE (ADVOGADO) FERNANDO NABAIS DA FURRIELA (ADVOGADO) PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (ADVOGADO)
MARCELO DOS SANTOS ROCHA (AUTOR)	FERNANDO CAVALCANTI WALCACER (ADVOGADO) NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (ADVOGADO) RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (ADVOGADO) MARCELO GOMES SODRE (ADVOGADO) FERNANDO NABAIS DA FURRIELA (ADVOGADO) PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (ADVOGADO)
WALELASOETXEIGE PAITER BANDEIRA SURUI (AUTOR)	FERNANDO CAVALCANTI WALCACER (ADVOGADO) NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (ADVOGADO) RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (ADVOGADO) MARCELO GOMES SODRE (ADVOGADO) FERNANDO NABAIS DA FURRIELA (ADVOGADO) PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (ADVOGADO)
PAULO RICARDO DE BRITO SANTOS (AUTOR)	FERNANDO CAVALCANTI WALCACER (ADVOGADO) NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (ADVOGADO) RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (ADVOGADO) MARCELO GOMES SODRE (ADVOGADO) FERNANDO NABAIS DA FURRIELA (ADVOGADO) PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (ADVOGADO)
PALOMA COSTA OLIVEIRA (AUTOR)	FERNANDO CAVALCANTI WALCACER (ADVOGADO) NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (ADVOGADO) RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (ADVOGADO) MARCELO GOMES SODRE (ADVOGADO) FERNANDO NABAIS DA FURRIELA (ADVOGADO) PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (ADVOGADO)
DANIEL AUGUSTO ARAUJO GONCALVES HOLANDA (AUTOR)	FERNANDO CAVALCANTI WALCACER (ADVOGADO) NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (ADVOGADO) RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (ADVOGADO) MARCELO GOMES SODRE (ADVOGADO) FERNANDO NABAIS DA FURRIELA (ADVOGADO) PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (ADVOGADO)
RICARDO DE AQUINO SALLES (REU)	

Ernesto Henrique Fraga Araújo (REU)			
AGU UNIÃO FEDERAL (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
48815 974	13/04/2021 19:23	<a href="#">Doc. 3 - Carta de Apoio</a>	Outros Documentos
48815 955	13/04/2021 19:23	<a href="#">Doc. 2 - Procuração</a>	Procuração/Habilitação
48815 731	13/04/2021 19:23	<a href="#">Doc. 1 - Documentos Pessoais</a>	Documento de Identificação
48812 906	13/04/2021 19:23	<a href="#">Petição inicial</a>	Petição inicial - PDF
48812 648	13/04/2021 19:23	<a href="#">Ação Popular</a>	Petição inicial

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA VARA DA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO (3ª REGIÃO).**

“(…) A NDC entregue em 2020 eleva a base de cálculo das emissões do ano-base de 2005, mas mantém as porcentagens de redução ambicionadas para os anos de 2025 e 2030, o que na prática reduz a contribuição brasileira no atingimento das metas e objetivos do Acordo de Paris. No total, serão 400 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente a mais em 2030 do que o proposto inicialmente em 2015. Na prática, uma “pedalada” climática, um retrocesso inaceitável do ponto de vista técnico e jurídico. (...)”<sup>1</sup>

**PAULO RICARDO DE BRITO SANTOS,** [REDACTED]

[REDACTED] **THALITA SILVA E SILVA,** [REDACTED]

**WALELASOETXEIGE PAITER BANDEIRA SURUÍ,** [REDACTED]

[REDACTED] **PALOMA COSTA OLIVEIRA,** [REDACTED]

[REDACTED] (os quatro integrantes da organização **ENGAJAMUNDO**), **MARCELO DOS SANTOS ROCHA,** [REDACTED]

[REDACTED] **DANIEL AUGUSTO ARAÚJO GONÇALVES HOLANDA,** [REDACTED]

[REDACTED] (os dois últimos integrantes da organização **FRIDAYS FOR FUTURE BRASIL**) (**Doc. 01**), em causa própria, neste ato representados por seus advogados nomeados na anexa procuração (**Doc. 02**), vêm à presença de Vossa Excelência, com fundamento no inciso LXXIII, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, e na específica Lei nº 4.717/1965, para propor a presente

<sup>1</sup> Trecho de carta elaborada por 8 (oito) ex-Ministros do Meio Ambiente do Brasil em 13 de abril de 2021, ora juntada como **Doc. 03**, em apoio à presente Ação Popular. Assinam o documento: Rubens Ricupero, Gustavo Krause, Sarney Filho, José Carlos Carvalho, Marina Silva, Carlos Minc, Izabella Teixeira, e Edson Duarte.



**AÇÃO POPULAR**  
**Com Pedido de Liminar**

contra o Senhor **RICARDO DE AQUINO SALLES, MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE**, com endereço na Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 5º andar, Brasília/DF, CEP 70068-900, o Senhor **ERNESTO HENRIQUE FRAGA ARAÚJO, EX-MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**, com endereço no Palácio do Itamaraty, Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Brasília/DF, CEP 70170-900, e a **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, devendo os três serem citados por meio da **ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**, nos termos da Lei Federal nº 9.028/1995, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, Lote 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília/DF, CEP 70.070-030, para que apresentem suas defesas, considerando a edição de ato administrativo lesivo à moralidade administrativa e ao meio ambiente, consistente na formalização de meta de redução de emissões de gases de efeito estufa mais baixa que o anteriormente informado pelo Brasil e, conseqüentemente, em descumprimento ao marco estabelecido pelo **Acordo de Paris**.

**I) BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO**

**1. O ACORDO DE PARIS.**

O Brasil assumiu uma série de deveres relacionados à mitigação das mudanças climáticas, e os principais instrumentos que definem e organizam essas obrigações se encontram na **Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/2009)** e no **Acordo de Paris**, promulgado e conseqüentemente incorporado ao nosso ordenamento na condição de lei ordinária por meio do **Decreto nº 9.073/2017**.

O Acordo de Paris é um tratado internacional juridicamente vinculante sobre mudanças climáticas. Foi adotado por 196 países na 21ª Conferência do Clima (COP 21) realizada em dezembro de 2015. Por meio dele, os países aderentes comprometeram-se a atuar no sentido de coletivamente reduzirem a emissão de gases de efeito estufa (“GEE”),



limitando o aumento da temperatura global e evitando as terríveis – e já fartamente documentadas – consequências do fenômeno para a vida no planeta.

O instrumento entrou em vigor no ano seguinte, mais precisamente em 4 de novembro de 2016, e em seu artigo segundo estabelece os seguintes objetivos<sup>2</sup>:

- Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 graus Celsius em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento a 1,5 grau Celsius em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima;
- Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de forma a não ameaçar a produção de alimentos; e
- Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima.

Seu objetivo mais concreto, portanto, é limitar o aquecimento global a menos de 2 graus Celsius, de preferência a 1,5 grau Celsius, em comparação com os níveis pré-industriais.

O Brasil é o sexto maior emissor de gases de efeito estufa no mundo, respondendo por 3,2% do total. Se os 28 países da União Europeia não forem computados em bloco, nosso país passa a ser o quinto maior emissor. As emissões *per capita* do Brasil são maiores que a média mundial. Em 2019, a média de emissões de CO<sub>2</sub> por brasileiro foi de 10,4 toneladas brutas. A chamada intensidade de carbono da economia cresceu 3% entre 2018 e 2019. O Brasil tem piorado em termos de geração de gases de efeito estufa, sem que isso corresponda a crescimento econômico<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Disponível na íntegra, em português, em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>3</sup> Página 8 do Relatório ANÁLISE DAS EMISSÕES BRASILEIRAS DE GASES DE EFEITO ESTUFA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS METAS DE CLIMA DO BRASIL. 1970-2019. Ver o relatório completo em: [https://seegbr.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_1990-2019.pdf](https://seegbr.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf). Acesso em: 05 abr. 2021.



As mudanças no uso da terra – que incluem o desmatamento da Amazônia e de outros biomas – são os principais vetores de emissões de gases de efeito estufa no país, respondendo por 44% do total de emissões brutas em 2019. Esse percentual tende a aumentar com a continuidade do crescimento do desmatamento na Amazônia registrado em 2020<sup>4</sup>. As emissões diretamente ligadas à agropecuária representam 28%. Somadas, atividade rural e agropecuária perfazem um total de 72%. Mais de uma década depois da edição da Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)<sup>5</sup>, o país não consegue evoluir no alcance de suas metas.

O Acordo de Paris é um marco no processo multilateral de mudança climática porque, pela primeira vez, um acordo vinculante reuniu um conjunto significativo de nações em torno de uma causa comum para conjuntamente empreenderem esforços ambiciosos no sentido de combater a emergência climática e se adaptar a seus efeitos. Para a entrada em vigor do acordo, 55 países que representam 55% das emissões de gases de efeito estufa (sobretudo o **gás carbônico equivalente – “CO<sub>2</sub>e”**) precisavam ratificá-lo. Isso aconteceu em 4 de novembro de 2016. Até março de 2021, 191 dos 197 membros da Convenção do Clima haviam ratificado o acordo multilateral.

O Acordo de Paris trouxe uma mudança importantíssima no processo de implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas<sup>6</sup>. A partir do Acordo de Paris, todos os países, tanto os desenvolvidos como os em desenvolvimento, passaram a se comprometer individualmente e formalmente com a concretização de seus esforços no sentido de mitigar as causas e efeitos da emergência

---

<sup>4</sup> Ver: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>5</sup> Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

<sup>6</sup> A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) tem o objetivo de estabelecer a base para a cooperação internacional sobre as questões técnicas e políticas relacionadas ao aquecimento global. Em 1992, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi assinada e ratificada por mais de 175 países, Brasil incluso, com o objetivo de estabilizar a emissão de gases de efeito estufa, assim, prevenindo uma interferência humana perigosa para o clima de nosso planeta. Em seu texto, a Convenção reconhece as mudanças climáticas globais como uma questão que requer o esforço de todos os países a fim de tratá-la de forma efetiva. Ainda no âmbito da Convenção, a comunidade internacional reconheceu as mudanças climáticas como um problema ambiental real e global; reconheceu o papel das atividades humanas nas mudanças climáticas e a necessidade de cooperação internacional no assunto; estabeleceu como objetivo final a estabilização dos gases de efeito estufa em um nível no qual a atividade humana não interfira seriamente com o sistema climático, ou no qual as mudanças no clima ocorram lentamente de modo a permitir a adaptação dos ecossistemas, além de assegurar que a produção de alimentos e que o desenvolvimento econômico sigam de uma maneira sustentável.



climática, por meio de um instrumento chamado **Contribuição Nacionalmente Determinada** (*Nationally Determined Contribution* – “NDC”)<sup>7</sup>.

Verdadeiro coração do Acordo de Paris, as NDCs são as metas e objetivos que cada Estado-parte declara ao conjunto de países signatários para que globalmente se opere um eficaz controle do clima no planeta. Cada nação deve comunicar e realizar esforços ambiciosos no sentido de mitigar as emissões dos gases de efeito estufa em seus territórios (artigo terceiro), e preparar e declarar, a cada cinco anos (artigo quarto, item 9), sucessivas contribuições nacionalmente determinadas, que representem uma progressão além da contribuição nacionalmente determinada anterior e reflitam a máxima ambição possível (artigo quarto, item 3).

Portanto, é através da formulação e apresentação formal de sua NDC que cada país aderente ao Acordo de Paris comunica seu plano de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa e se compromete a implementá-lo. As NDCs são, portanto, a linha mestra e núcleo central do Acordo de Paris.

## **2. NDCs COMO INSTRUMENTOS FORMAIS DE COMPROMISSOS PROGRESSIVOS.**

A implementação do Acordo de Paris requer medidas de transformação e adaptação econômica e social dos Estados-partes à luz da melhor ciência disponível em cada ciclo de cinco anos (artigo quarto, item 9). Ao término desses ciclos, cada país deve atualizar sua NDC. E, ponto fundamental, as atualizações devem ser sempre progressivas em relação aos compromissos assumidos na NDC anterior.

Assim, a NDC declarada e atualizada por cada país a cada ciclo de cinco anos deve, obrigatoriamente, ser mais ambiciosa que a anterior. Portanto, o Acordo de Paris impede o retrocesso nas metas apresentadas anteriormente. Segue o dispositivo sobre o tema no Acordo de Paris (artigo quarto, item 3):

A contribuição nacionalmente determinada sucessiva de cada Parte representará uma progressão em relação à contribuição nacionalmente determinada então vigente e refletirá sua maior ambição possível, tendo

---

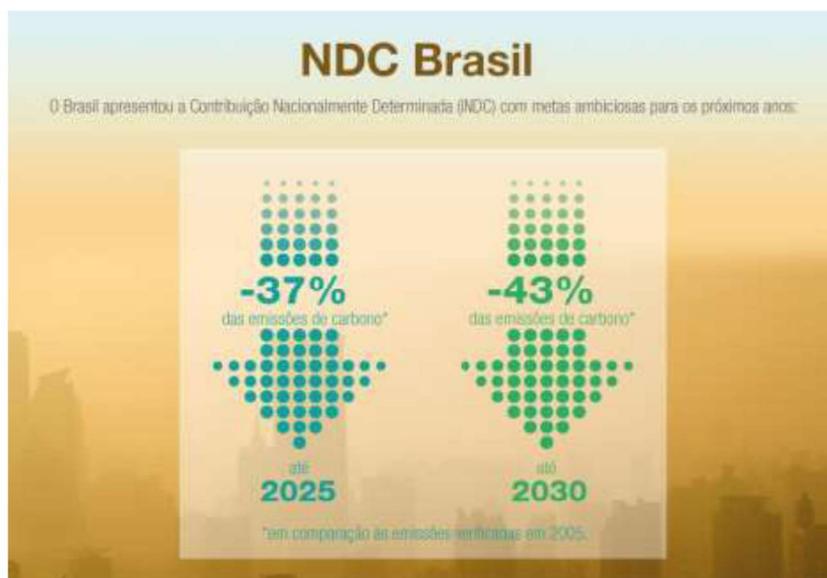
<sup>7</sup> INSTITUTO TALANOA, 2020, p. 39. Acesso em: 05 abr. 2021.



em conta suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais. (destaques nossos)

Em 2015, ano da celebração do histórico compromisso, o Brasil apresentou seu documento com a meta de redução de gases de efeito estufa. Em outras palavras, o Brasil formalizou naquele ano sua primeira Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida – INDC<sup>8</sup>, tornada NDC no ato de ratificação do acordo, em 12 de setembro de 2016. A declaração brasileira:

- Fixou o compromisso do Brasil em reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa em 37% até 2025, em relação ao ano-base 2005; e
- Adotou o compromisso indicativo subsequente do Brasil de reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa em 43% até 2030, em relação ao ano-base 2005.



**Figura 01. Compromissos assumidos pelo Brasil na NDC de 2015**

Além disso, a NDC de 2015 traz os números equivalentes às emissões líquidas de gases do efeito estufa, que serviriam de base e referência para o cálculo de seus compromissos de redução de emissões nas porcentagens expressas na figura acima, fixando como ano-base

<sup>8</sup> Disponível na íntegra, em português, em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-INDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-INDC-portugues.pdf). Acesso em: 05 abr. 2021.



2005 e uma quantidade-base de emissão de 2,1 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e)<sup>9</sup>.

Em resumo, a NDC apresentada comprometeu formalmente o país nos seguintes termos:

- Para 2025: **37% de redução** nas emissões de gás carbônico, calculadas sobre o montante de **2,1 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (2005)**, significando um nível de emissão de **1,3 bilhão de toneladas em 2025**.
- Indicava, ainda, que o país poderia se comprometer em 2030 com **43% de redução** nas emissões, calculadas sobre o montante de **2,1 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (2005)**, significando nível de emissão de **1,2 bilhão de toneladas em 2030**.

A NDC do Brasil afirmava em seu anexo que a meta proposta, de 37% de redução de emissões em 2025 e o compromisso indicativo de redução de 43% em 2030 (sempre em relação ao ano-base 2005) eram consistentes com níveis de emissão de 1,3 bilhão de toneladas líquidas de CO<sub>2</sub>e (GTCO<sub>2</sub>e) em 2025 e 1,2 GTCO<sub>2</sub>e em 2030, calculados em potencial de aquecimento global segundo os fatores de emissão do Quinto Relatório do IPCC, o AR5 (OC, 2020)<sup>10</sup>.

As emissões do ano-base haviam sido estimadas em 2,1 bilhões de toneladas líquidas, num cálculo feito com base no Segundo Inventário Nacional de emissões, de 2010. Logo após a publicação da NDC, o Governo brasileiro publicou seu Terceiro Inventário Nacional, que aumentava o volume de emissões do ano-base, estimando-as agora em 2,8 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e.

---

<sup>9</sup> Na página 2 do Anexo da NDC: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf): “Esta contribuição é consistente com níveis de emissão de 1,3GtCO<sub>2</sub>e (GWP-100; IPCC AR5) em 2025 e 1,2GtCO<sub>2</sub>e (GWP-100; IPCC AR5) em 2030, correspondendo, respectivamente, a reduções de 37% e 43%, com base no nível de emissões em 2005 de 2,1 GtCO<sub>2</sub>e (GWP-100; IPCC AR5).” Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>10</sup> Ver: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.



Em 8 de dezembro de 2020, no apagar das luzes do ano em que as atenções do país se concentravam no combate à pandemia da Covid-19<sup>11</sup>, o atual Ministro do Meio Ambiente anunciou à imprensa, sem publicar o documento, a atualização<sup>12</sup> da NDC, entregue formalmente à ONU no dia seguinte. Como visto, ela simplesmente **ELEVA A BASE DE CÁLCULO** das emissões do ano-base de 2005, mas **MANTÉM AS PORCENTAGENS DE REDUÇÃO** ambicionadas para os anos de 2025 e 2030, o que na prática reduz a contribuição brasileira no atingimento das metas e objetivos do Acordo de Paris, e consequentemente o viola. Não se trata de uma contribuição aquém do esperado, mas sim de um retrocesso em relação à NDC anterior.

Na prática o Governo brasileiro apresenta uma **REDUÇÃO** de seu compromisso de diminuir as emissões de gases de efeito estufa no país para os anos de 2025 e 2030, o que fere o **pilar central** do Acordo de Paris, que requer de cada Estado-parte NDCs **progressivas** a cada ciclo.

A Decisão 1/CP21 da Convenção do Clima, que adotou o Acordo de Paris, demandou (item 23) aos países com metas iniciais para 2025 que comunicassem até 2020 novas NDCs para 2030<sup>13</sup>. A NDC brasileira foi atualizada e submetida à Convenção em 9 de dezembro de 2020. Ela ratifica a meta indicativa de 43% em 2030 em relação a 2005 e mantém a meta anterior de 37% para 2025. No entanto, afirma explicitamente em seu anexo que: “*Para fins de referência, o nível de emissões de gases de efeito estufa para o ano-base está registrado no inventário atual de acordo com a Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, apresentada em 20 de abril de 2016.*”

---

<sup>11</sup> Na data de hoje, o Brasil já contabiliza mais de 300 mil mortos pela Covid-19, e não podemos deixar de lembrar que, para o atual Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, a pandemia constitui uma “oportunidade” para “passar a boiada” e mudar as legislações ambientais sem dialogar com o Congresso e imprensa, já que estariam focados na pandemia, conforme dito em reunião ministerial ocorrida em abril de 2020, gravada, e divulgada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do inquérito policial nº 4831, em trâmite naquela Corte. Mais informações em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443959&ori=1>. Também merece lembrarmos que o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, afirmou que achava bom o Brasil ser um “paria” internacional e que havia um “covidismo” no país, conforme publicado pela imprensa: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/se-atuacao-do-brasil-nos-faz-um-paria-internacional-que-sejamos-esse-paria-diz-chanceler.shtml>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>. Acesso em: 05 abr. 2021.



Ou seja, para o Governo brasileiro neste momento vale o Terceiro Inventário Nacional, portanto as emissões de 2,8 bilhões de toneladas no ano-base. Assim, descontando-se 37% e 43% desse total, teríamos agora emissões em 2025 e 2030, respectivamente, em 1,76 bilhão e 1,6 bilhão de toneladas – 400 milhões de toneladas a mais em 2030 do que o proposto inicialmente em 2015!

**Houve incontestemente redução de ambição climática do Brasil, o que é vedado pelo Acordo de Paris.**

A NDC também diz que *“informações sobre as emissões em 2005 e valores de referência poderão ser atualizados e recalculados em decorrência de melhorias metodológicas aplicáveis aos inventários”*. Ora, quando a mais recente NDC foi formalizada, o Governo Federal já havia concluído o Quarto Inventário Nacional de emissões, mas estranhamente não fez referência a ele na meta brasileira. E, de acordo com o Quarto Inventário Nacional<sup>14</sup>, o Brasil emitiu em 2005 **2,4** bilhões de toneladas líquidas de CO<sub>2</sub>e – menos, portanto, do que o número que consta do Terceiro Inventário, utilizado para o cálculo à época: **2,8** bilhões de toneladas líquidas de CO<sub>2</sub>e.

Ora, se o argumento do Estado brasileiro para as mudanças era verdadeiro – havia dados melhores devido às novas metodologias de cálculo –, por que então não foi aplicado o dado mais recente à época como base de cálculo, então publicado no Quarto Inventário?

Vale dizer: os Réus não utilizaram nem a base de cálculo referência da primeira NDC nem a mais atual. Simplesmente pinçaram aquela que mais lhe convinha, e a base de cálculo escolhida era a maior das três. Como se vê, é patente o firme propósito de regredir no compromisso assumido pelo país através do tratado internacional e das normas internas.

Portanto, a nova NDC brasileira **permitirá ao país chegar ao ano de 2030 emitindo entre 200 milhões e 400 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e a mais que o proposto em 2015, um nível de ambição do país de 16% a 33% menor, o que é vedado pelo Acordo de Paris.**

---

<sup>14</sup> Ver p. 96 da Quarta Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC: [https://sirene.mctic.gov.br/portal/export/sites/sirene/backend/galeria/arquivos/2020/12/2020\\_12\\_22\\_4C\\_N\\_v5\\_PORT\\_publicada.pdf](https://sirene.mctic.gov.br/portal/export/sites/sirene/backend/galeria/arquivos/2020/12/2020_12_22_4C_N_v5_PORT_publicada.pdf). Acesso em: 05 abr. 2021.



Ou seja, através de uma manobra que já vem sendo chamada de pedalada climática<sup>15</sup>, os Réus violaram o acordo climático mais importante da história, bem como a Constituição da República e a lei brasileira, o que dá ensejo à presente Ação Popular.

## II) O CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR

### 1. A “PEDALADA” CLIMÁTICA E O RETROCESSO DO BRASIL NO ACORDO DE PARIS

A NDC atualizada pelo Brasil em 2020 é um documento de nove páginas<sup>16</sup> que apresenta duas metas:

- Confirma o compromisso assumido em 2005 de reduzir em 37% as emissões em 2025 e formaliza a meta de 43% em 2030 indicada em 2015;
- Traz um “*objetivo indicativo de longo prazo*” de atingir a neutralidade em carbono em 2060, alertando que o desenvolvimento de uma estratégia de longo prazo “*dependerá do funcionamento dos mercados de carbono propostos no Acordo de Paris*”.<sup>17</sup>

À primeira vista, portanto, uma leitura desatenta poderia levar à conclusão de que, ao menos em relação à redução de emissão dos gases de efeito estufa, a NDC é mais ambiciosa, ao comprometer-se em 2030 com um nível de redução (43%), e ainda sinalizando a neutralidade em carbono para 2060, lembrando que o país não poderia apresentar compromisso que representasse regressão à NDC de 2015.

Todavia, o anexo da NDC 2020 informa que, “*para fins de referência, o nível de emissões de gases de efeito estufa para o ano-base está registrado no inventário atual de acordo com a Terceira*

---

<sup>15</sup> Exemplo é a Nota Técnica da rede Observatório do Clima que congrega 63 das mais representativas organizações de defesa do meio ambiente no país:

<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>

<https://climainfo.org.br/2020/12/11/pedalada-climatica-exclui-brasil-de-cupula-de-aniversario-do-acordo-de-paris/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>16</sup>Ver:

[https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf). Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>17</sup> De saída, portanto, o Brasil não atende ao convite do Acordo de Paris de entregar uma estratégia de longo prazo em 2020, e posterga esse compromisso para um segundo momento.



*Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima', apresentada em 20 de abril de 2016.*<sup>18</sup>

A referida “Comunicação” atende ao compromisso do país como integrante da Convenção sobre Mudança do Clima de elaborar, atualizar e fornecer à Conferência das Partes inventários nacionais de emissões e remoções de todos os gases de efeito estufa (GEE). Assim, demonstrando seu compromisso com a agenda climática, o Brasil alimenta de tempos em tempos seus pares com dados que devem ser sempre atualizados, para que os objetivos e metas do Acordo sejam os mais precisos possível.

A “Terceira Comunicação Nacional”<sup>19</sup> contém o chamado “Terceiro Inventário Nacional” que, ao aprimorar a metodologia de estimativas de emissões de GEE no país, acabou elevando significativamente o cálculo das emissões líquidas no ano-base de 2005. Ou seja, passados alguns anos do cálculo que dera origem à meta de 2015, o Brasil agora declara que no ano-base de 2005 não foram emitidos 2,1 bilhões de toneladas de GEE, e sim 2,8 bilhões.

Ocorre que a nova NDC não muda os compromissos nacionais no que se refere aos percentuais de corte de emissões que se deve esperar do Brasil para os próximos ciclos. Portanto, a linha de base fixada pelo país para a aplicação desses percentuais **AUMENTOU**. Como explicado, a nova base de cálculo apresentada é de 2,8 bilhões de toneladas de gás carbônico, o que significam 700 milhões de toneladas acima da base anterior (2,1 bilhões). Ao manter as mesmas porcentagens de redução sobre um número substancialmente superior, na prática os Réus reduziram o compromisso assumido pelo país para 2025 e 2030, o que viola o Acordo de Paris. Vejamos:

- Para 2025: **37% de redução** nas emissões de gás carbônico, calculadas sobre o **NOVO** montante de **2,8 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (2005)**, significando **NOVO** nível de emissão de **1,76 bilhão de toneladas em 2025**.

<sup>18</sup> Tradução livre do documento apresentado em inglês: “For reference purposes, the level of emissions of greenhouse gases for the base year is registered in the current inventory as per the “Third National Communication from Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change”, submitted on 20 April 2016.”

<sup>19</sup> Ver: <http://www.ccst.inpe.br/publicacao/terceira-comunicacao-nacional-do-brasil-a-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima-portugues/>. Acesso em: 05 abr. 2021.



- Para 2030: **43% de redução** nas emissões de gás carbônico, calculadas sobre o **NOVO** montante de **2,8 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (2005)**, significando **NOVO** nível de emissão de **1,6 bilhão de toneladas em 2030**.

Como vimos, na NDC de 2015 o Brasil havia se comprometido a emitir 1,3 bilhão de toneladas de gás carbônico equivalente em 2025 e 1,2 bilhão em 2030.

**A pedalada climática realizada pelo Brasil implica em se chegar a 2025 emitindo 460 milhões de toneladas de gás carbônico a mais do que o prometido na NDC anterior, e em 2030 emitindo cerca de 400 milhões de toneladas a mais em relação ao compromisso anterior.** Mesmo se viesse a ser fixado o Quarto Inventário como orientador dos cálculos de emissões do ano-base, possibilidade aberta pelo texto, a “pedalada” se reduziria para 300 milhões de toneladas a mais em 2025 e 200 milhões em 2030. Nos dois casos, um retrocesso significativo na ambição que, ressaltemos mais uma vez, só poderia umentar pelos termos do acordo sobre o clima.

Cabe esclarecer que a mudança de metodologia para esses cálculos é normal e esperada no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, uma vez que os países seguem aprimorando suas ferramentas de formação e controle de dados, e as metas nacionais devem considerar os inventários e técnicas mais recentes para que os compromissos espelhem melhor a realidade, ao menos a realidade possível de se aferir com a técnica e as informações disponíveis a cada ciclo. Não por outra razão, o próprio Acordo de Paris (artigo quarto, item 11) permite às Partes ajustar suas NDCs a qualquer tempo, desde que no sentido de aumentar sua ambição.

No entanto, no caso em tela, para se manter o mesmo nível absoluto de emissões indicado em 2015 e, conseqüentemente, se cumprir a cláusula de progressividade do Acordo de Paris, o Brasil deveria elevar suas metas de reduções percentuais de emissão de CO<sub>2</sub>e para 2025 e 2030, e não as manter inalteradas como fez.

Ao manter as propostas de corte em 37% e 43% sobre uma base de cálculo maior, o Governo brasileiro está, na prática, se comprometendo com menos esforço na mitigação das emissões de CO<sub>2</sub>e. Isso equivale a uma “pedalada” (espécie de truque contábil), o que conflita frontalmente com o espírito do Acordo de Paris, que prevê o aumento sucessivo da ambição



declarada por cada país, e impede retrocessos. Conflita também com o ordenamento brasileiro, notadamente a Constituição e seus princípios. Lembre-se que hoje o próprio Acordo de Paris é parte integrante do ordenamento pátrio na condição de lei ordinária.

O renomado *Climate Action Tracker*, aliás, não só classificou a NDC atualizada do Brasil como “altamente insuficiente”, como afirmou que se todos os países signatários do Acordo de Paris assumissem essa nova postura expressa na última NDC brasileira, não só não seria possível alcançarmos o objetivo de se limitar o aquecimento global a 1,5 e 2,0 graus Celsius, como aqueceríamos o planeta em algo entre 3 e 4 graus Celsius.<sup>20</sup>

Por fim, vale destacar que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 7.030/2009<sup>21</sup>, e que dispõe sobre a celebração, aplicação e interpretação de tratados internacionais, em seu artigo 26 dispõe que “*Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé*”. Além disso, estabelece em seu artigo 31 que “*Um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade*”, e que o “*contexto*”, para fins de interpretação do tratado, compreende: “*a) qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes em conexão com a conclusão do tratado; e b) qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado*”.

Assim, à luz da normativa internacional já incorporada e positivada em nossa legislação nacional, as NDCs se encaixam como instrumentos estabelecidos “por várias partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado”. Por consequência, as NDCs submetidas pelo Brasil são inseparáveis da interpretação sobre o Acordo de Paris enquanto instrumento de direito internacional apto a gerar efeitos jurídicos no plano doméstico.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://climateactiontracker.org/countries/brazil/>. Acesso em: 05 abr. 2021. Conhecido como “CAT”, o *Climate Action Tracker* é uma análise científica independente que rastreia a ação climática do governo e a mede em relação ao objetivo do Acordo de Paris acordado globalmente de “manter o aquecimento bem abaixo de 2° C e buscar esforços para limitar o aquecimento a 1,5° C”. Uma colaboração de duas organizações, *Climate Analytics* e *New Climate Institute*, o CAT tem fornecido essa análise independente aos formuladores de políticas desde 2009. O CAT quantifica e avalia os compromissos de mitigação das mudanças climáticas e avalia se os países estão no caminho certo para cumpri-los. Em seguida, agrega a ação do país ao nível global, determinando o provável aumento da temperatura até o final do século. O CAT também desenvolve análises setoriais para ilustrar os caminhos necessários para atender às metas de temperatura global.

<sup>21</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)



## 2. A NDC DE 2020 COMO ATO LESIVO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA E AO MEIO AMBIENTE.

O artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, admite o ajuizamento da Ação Popular, por qualquer cidadão, visando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, entre outros. No mesmo sentido é a disposição contida no caput do art. 1º da Lei Federal nº 4.717/1965, que disciplina a ação popular (LAP).

A Constituição de 1988 conferiu especial importância à ação popular, tornando-a um instrumento jurídico disponível a qualquer cidadão interessado em exercer uma cidadania mais direta e buscar a guarda e intervenção do Poder Judiciário para proteger o Estado contra atos lesivos e atentatórios cometidos por seus próprios agentes, aos quais é legítimo governar apenas dentro dos limites estabelecidos na Constituição e leis brasileiras. Assim, a ação popular é relevantíssima por garantir a participação direta de cidadãos nos destinos da coisa pública, facultando-lhes agir como verdadeiros fiscais em prol do bem comum e da comunidade. Pode-se dizer que a verdadeira cidadania decorre justamente desse direito de todos e de cada um de fazer valer, cobrar, influenciar e implementar as prerrogativas dos agentes públicos e suas políticas em um Estado Democrático de Direito, e que, nesse contexto, a ação popular é uma das formas de exercício imediato da cidadania.

A ação popular coaduna-se, em especial, com o artigo 225, caput, da Constituição, que demanda expressamente o envolvimento ativo e direto de representantes da sociedade civil (coletividade) na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Seguem importantes lições de Hely Lopes Meirelles sobre o cabimento da ação popular:

Ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos (...) ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal (...).

Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas, sim, interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão



promove em nome da coletividade no uso de uma prerrogativa cívica que a constituição lhe outorga.<sup>22</sup>

No presente caso, é evidente que a apresentação formal de nova NDC contendo **disfarçada alteração na base de cálculo das emissões de gases de efeito estufa** gerou, e continuará a gerar, prejuízos aos interesses da sociedade brasileira, a qual possui o direito público subjetivo de ver seus representantes agirem de maneira alinhada aos ditames constitucionais.

Assim, não basta que o administrador se limite a cumprir, friamente, o texto da lei. Ele deve, além disso, atender à moralidade administrativa e à sua finalidade, que é a realização do interesse público. Nesse sentido, novamente Hely Lopes Meireles:

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A Administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. Desses princípios é que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da moralidade administrativa.<sup>23</sup>

No presente caso, como resta evidenciado, os Réus, ainda que tenham cumprido formalmente um dos dispositivos do Acordo de Paris (o item 23 da decisão 1/CP.21) que impôs ao país a apresentação de uma nova NDC, o fizeram em violação a outras disposições vinculantes do mesmo documento, notadamente a obrigação de apresentar metas sempre progressivas. Pior, o fizeram através de subterfúgio capaz de produzir uma aparência de normalidade ao ato, quando, na realidade, produziavam prejuízo ao bem comum.

Se os Réus realizaram um ato formal que representa o despejo de 400 milhões de toneladas A MAIS em 2030, claro está que o interesse público e o bem comum foram violados.

A lesão ao meio ambiente também é incontestável. É evidente – e hoje até intuitivo – que qualquer aumento das emissões de gases do efeito estufa, e a conseqüente redução da

---

<sup>22</sup> Hely Lopes. WALD, Arnold, Gilmar Ferreira Mendes. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 37 ed.. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 195 e seguintes.

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 83.



contribuição do Brasil nos esforços internacionais para mitigar esse fenômeno, não apenas ferem o Acordo de Paris, o artigo 225 da Constituição e a moralidade pública, como geram um dano ambiental enorme e incalculável, consistente na elevação das temperaturas do planeta em prazos mais exíguos, com impactos incomensuráveis à vida das presentes e, sobretudo, das futuras gerações. O aumento dos mares e da intensidade de furacões, as secas e queimadas espontâneas observadas em 2020 na Austrália e na Califórnia, são apenas alguns dos exemplos do que está por vir em escalas bem maiores se as autoridades de hoje não forem capazes de conter a elevação das temperaturas da Terra, o principal objetivo do Acordo de Paris.

Como ressaltado, a Constituição Federal, em seu artigo 225, dispõe que o Poder Público e a coletividade têm o dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações. Portanto, todas as esferas de poder público e privado têm o dever constitucional de observar e se pautar por esse princípio.

Além desse princípio, o cumprimento do Acordo de Paris reforça a observância de outros mandamentos constitucionais estabelecidos no artigo 225, que também se veem prejudicados pela “pedalada” climática em referência. São eles: (i) o dever de preservar e restaurar processos ecológicos, promovendo o manejo ecológico dos ecossistemas (CF/88, art. 225, § 1º, inciso I); (ii) definir espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos (§ 1º, III); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (§ 1º, V); e proteger a fauna e a flora (§ 1º, VII).

A regressão na NDC e nas metas de reduzir as emissões de gases do efeito estufa não fere apenas o Acordo de Paris, mas o princípio da não regressão de políticas públicas, sobretudo da política ambiental.

Na visão do constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, o princípio da **proibição de retrocesso** significa que os direitos sociais e econômicos, “*uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo*”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 468-469.



Consequentemente, não podem retroceder. O mesmo deve valer para o direito a um meio ambiente equilibrado, hoje equiparado a direito fundamental.

Para alguns autores, o princípio do não retrocesso também é uma emanção do direito à “segurança jurídica” previsto no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal. Parece evidente que a segurança jurídica é um dever incumbente aos poderes constituídos da nação. Em direito ambiental, implica garantir a continuidade das políticas públicas voltadas à preservação que já tenham se revelado eficazes. Em seu mínimo, a obrigação de mantê-las e de não retroceder. Idealmente, aperfeiçoá-las e incrementá-las. No presente caso, implica em se reduzir progressivamente as emissões de gases do efeito estufa. Desta forma, se cumprirá a Constituição e também o Acordo de Paris.

Segundo o Juiz Federal Gabriel Wedy:

Exatamente o mesmo ocorre com a proibição de retrocessos ambientais. É dizer, veda-se aos Poderes Públicos que promovam uma desconstrução e regressão dos níveis de proteção ambiental já alcançados, notadamente diante de um dever constitucional justamente em sentido oposto, isto é, de que o Estado assegure uma progressiva efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, como se extrai do art. 225, § 1º, da Constituição Federal.<sup>25</sup>

Na jurisprudência, o princípio do não retrocesso vem sendo reconhecido em questões de direito ambiental:

11. O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao *princípio da não-regressão* (ou, por outra terminologia, *princípio da proibição de retrocesso*), **garantia de que os avanços**

---

<sup>25</sup> WEDY, Gabriel. *O Brasil e a Vedação Constitucional de Retrocessos Ambientais* – <https://www.conjur.com.br/2019-mai-25/ambiente-juridico-brasil-vedacao-retrocessos-ambientais#l5>. Acesso em: 05 abr. 2021.



**urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.<sup>26</sup>**

A esta altura, cumpre lembrar que o Decreto nº 9.073/2017 incorporou o Acordo de Paris como lei ordinária no ordenamento brasileiro. Portanto, o documento não é um conjunto de palavras vãs e não vinculantes, que o país cumpre se quiser e como bem entender, mas uma norma cogente que deve ser lida, interpretada e cumprida como qualquer outra, à luz e em consonância com a Constituição Federal. Afirmar, como alguns, que tratados e acordos internacionais desse porte, assinados e ratificados pelo país, não são vinculativos é o mesmo que dizer que as leis, os princípios legais e constitucionais brasileiros não são obrigatórios, o que na prática significa negar a Carta de Direitos, a ordem constitucional e tudo o que dela decorre. Ao assinar e ratificar o Acordo de Paris, portanto, o país comprometeu-se sim em cumpri-lo e observá-lo em sua toda sua essência e abrangência. Como vimos, ele não só não conflita com o ordenamento pátrio e seus princípios basilares, como está nele incorporado.

Curioso como, segundo alguns autores, foi do próprio Brasil a ideia de se incluir no Acordo de Paris esta obrigação de sempre se progredir nas metas e ambições expostas em cada NDC, o que o vincula ainda mais em relação a este compromisso. Segundo Karin Käsmayer e Habib Jorge Fraxe Neto:

A arquitetura do Acordo para as medidas de mitigação exige, a partir da sua entrada em vigor, um aumento na ambição das Partes em relação a suas NDCs, ou seja, uma contínua diminuição das emissões até se atingir um teto de emissões global. Essa crescente ambição baseou-se na proposta brasileira dos círculos concêntricos, apresentada na COP-20, em Lima, conferência que buscou traçar um rascunho do que seria o Acordo de Paris.<sup>27</sup>

Por sua vez, o art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 dispõe:

“Art. 26. Desenvolvimento Progressivo. Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir

<sup>26</sup> REsp. 302.906/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, publicado no DJe em 01 dez. 2010.

<sup>27</sup> In: A Entrada em Vigor do Acordo de Paris – <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td215>. Acesso em: 05 abr. 2021.



progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.”<sup>28</sup>

Claro está que, no ordenamento brasileiro, o direito a um meio ambiente equilibrado também é uma garantia social de status constitucional e, portanto, tudo o que a ele se refere deve ser progressivo e nunca regredir.

**Pelo exposto, comprometer o estrito cumprimento do Acordo de Paris através de uma “pedalada” climática é ATO LESIVO AO MEIO AMBIENTE e à MORALIDADE ADMINISTRATIVA, o que enseja a presente Ação Popular.**

### 3. **LEGITIMIDADE ATIVA.**

De acordo com a Lei nº 4.717/1965, o polo ativo da ação popular deve apenas comprovar a cidadania brasileira e a regularidade com a Justiça Eleitoral para poder ingressar em juízo (art. 1º, § 3º).

Ainda assim, cumpre salientar que o tema tratado na presente Ação Popular interessa principalmente às **futuras gerações**.

A juventude, integrada por pessoas de até 29 anos de idade<sup>29</sup>, é composta hoje por cerca de 1,8 bilhões de pessoas em todo o mundo. São aqueles e aquelas que herdarão o planeta e, muito em breve, ocuparão os principais cargos e posições decisórias em governos e na iniciativa privada.

O fato de essas pessoas serem as sucessoras da geração atual não tira delas o interesse e a responsabilidade de buscarem, desde já, a defesa de direitos e valores que certamente

---

<sup>28</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Convenção Americana dos Direitos Humanos* (1969). Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>29</sup> Ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm). Acesso em: 05 abr. 2021.



impactarão suas vidas em um futuro bem próximo, mas em um mundo em que os tomadores de decisão de hoje não estarão mais presentes.

Hans Jonas, um dos mais importantes filósofos da segunda metade do século XX, ao tratar do tema da responsabilidade, faz uma pergunta essencial: *“Que força deve representar o futuro no presente?”*<sup>30</sup> A pergunta nos permite concluir que o exercício de se levar em conta os riscos futuros de nossas ações e decisões no presente é uma necessidade civilizatória fundamental para a continuidade da humanidade enquanto tal.

Em 12 de agosto de 2020, as Nações Unidas celebraram o dia internacional da juventude<sup>31</sup>, com o tema “Engajamento dos Jovens Pela Ação Global”. Ficou destacado na mensagem do Secretário-Geral da organização, Sr. António Guterres, a necessidade de *“realizar a promessa desta geração”*, o que *“significa investir muito mais na inclusão, participação, organizações e iniciativas dos jovens”*. Para isso, é preciso que os líderes e adultos de hoje façam todo o possível para permitir que os jovens possam desfrutar de vidas com segurança, dignidade, oportunidade e contribuam ao máximo para alcançar todo seu potencial.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225, *caput*, da Constituição Federal compreende o dever da coletividade de defendê-lo e preservá-lo não apenas para as presentes, mas também para as **futuras gerações**. Assim, a não observância no presente de medidas voltadas para garantir um meio ambiente equilibrado para o futuro de nossos jovens reforça consideravelmente a legitimidade deles de figurarem no polo ativo de ações que demandem respostas e tomadas de decisão do Poder Público no presente para evitar que o planeta chegue mais rápido ao chamado “ponto de não retorno”.

De acordo com a Constituição Federal, buscar no presente meios para ativamente proteger o meio ambiente do mundo em que viverão como adultos não é apenas uma prerrogativa da juventude, mas um dever. Mais uma vez lembrando a lição de Hans Jonas: **as gerações futuras têm o direito de poder cumprir com seus deveres perante suas gerações futuras.**

---

<sup>30</sup> Hans Jonas – *O Princípio Responsabilidade*, p. 64.

<sup>31</sup> Ver em: <https://news.un.org/pt/story/2020/08/1722882>. Acesso em: 05 abr. 2021.



Os proponentes integram as organizações formadas e lideradas por jovens **ENGAJAMUNDO** e **FRIDAYS FOR FUTURE BRASIL**.

O **ENGAJAMUNDO** é uma organização liderada por jovens que acreditam na sua responsabilidade como parte fundamental da solução para enfrentar os maiores desafios socioambientais do Brasil e do mundo. A organização atua como um canal para a participação efetiva da juventude em decisões importantes que afetem seu presente e futuro, relacionadas às temáticas de mudanças climáticas, cidades e comunidades sustentáveis, biodiversidade, gênero e desenvolvimento sustentável. Sua missão é conscientizar as juventudes brasileiras de que mudando a si mesmo, se engajando em sua comunidade e se engajando politicamente, elas podem transformar as suas realidades.

O **FRIDAYS FOR FUTURE BRASIL** é um movimento da juventude brasileira por justiça climática e ambiental. O movimento, que nasce em 2019 com a ativista Greta Thunberg, impulsiona a formação de uma rede internacional de milhares de crianças e jovens que assume o desafio de, por meio da divulgação científica e da mobilização constante, promover um futuro com redução significativa das emissões de carbono, impactando positivamente as políticas públicas e a qualidade de vida no planeta.

Além das duas organizações representadas pelos Autores e Autoras, a presente demanda encontra lastro legal e social entre autoridades de renome internacional no setor, como se pode observar a partir da carta assinada por 8 (oito) ex-ministros do Meio Ambiente, de diferentes vertentes ideológicas, que segue anexa (Doc. 3).

Nesse sentido, portanto, os Autores e as Autoras, integrantes de organizações formadas e lideradas por jovens, representam a si mesmos na garantia do futuro de suas vidas, mas também as de seus filhos, netos e bisnetos.

#### **4. FORO COMPETENTE E POLO PASSIVO.**

Os Autores juntam a esta inicial os documentos comprobatórios exigidos pela LAP – Título de Eleitor e comprovante de quitação eleitoral. A documentação ora anexada também indica a competência territorial desta medida, uma vez que dois Autores são residentes desta Capital de São Paulo (**Doc. 01**).



Visto que o ato ilegal impugnado foi praticado por autoridades federais, é competente a Justiça Federal para processar e julgar a presente ação. É importante ressaltar que não há previsão, na Constituição Federal, de competência originária do Supremo Tribunal Federal para o processamento e julgamento de ações populares, mesmo que propostas contra atos do Congresso Nacional, de Ministros de Estado ou do próprio Presidente da República, ou das demais autoridades que, em mandado de segurança, estejam sob sua jurisdição. Demonstrada, portanto, a competência do foro eleito para a propositura da presente Ação Popular.

Em relação ao polo passivo da presente ação, nos termos do caput do artigo 6º da Lei nº 4.717/65, dirige-se a Ação Popular contra todos aqueles que, por ação, hajam “*praticado, autorizado, ratificado ou aprovado o ato impugnado*”, ou que, por omissão, tenham “*dado oportunidade a lesão*”.

Nesse sentido, a presente Ação Popular deve ter em seu polo passivo o Senhor **RICARDO DE AQUINO SALLES, MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE**, por ser ele o responsável constitucional e legal pela agenda ambiental no país, conforme disposto no Anexo I do Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020: “o Ministério tem como área de competência os seguintes assuntos: I – política nacional do meio ambiente; II – política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas; III – estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; IV – políticas para a integração do meio ambiente e a produção; V – políticas e programas ambientais para a Amazônia; VI – estratégias e instrumentos internacionais de promoção das políticas ambientais; VII – zoneamento ecológico econômico”.<sup>32</sup>

Além disso, o Ministro do Meio Ambiente, nos termos do Decreto nº 10.145/2019, também exerce o papel de secretário-executivo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, instância máxima da governança climática nacional, responsável por:

I – definir as diretrizes para a ação do Governo brasileiro nas políticas relacionadas à mudança do clima, incluindo a atuação do Governo

<sup>32</sup> Ver: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. Destaques nossos. Acesso em: 05 abr. 2021.



brasileiro na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima - UNFCCC, promulgada pelo Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998, e seus instrumentos relacionados;

II – coordenar e orientar as políticas dos órgãos federais que tenham impacto, direta ou indiretamente, nas emissões e absorções nacionais de gases de efeito estufa e na capacidade do País de se adaptar aos efeitos da mudança do clima, resguardadas as respectivas competências institucionais;

III – deliberar sobre as estratégias do País para a elaboração, a implementação, o financiamento, o monitoramento, a avaliação e a atualização das políticas, planos e ações relativos à mudança do clima, dentre os quais as sucessivas Contribuições Nacionalmente Determinadas – NDC do Brasil no âmbito do Acordo de Paris, promulgado pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, e suas eventuais atualizações;

IV – acompanhar a execução da NDC apresentada pelo País no contexto do Acordo de Paris, e de atividades de transparência e provimento de informações, em cumprimento às decisões da UNFCCC;

V – propor atualizações da Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC;

VI – estabelecer diretrizes e elaborar propostas para mecanismos econômicos e financeiros a serem adotados para viabilizar a implementação das estratégias integrantes das políticas relativas à mudança do clima, com a finalidade de promover a eficiência e efetividade da aplicação dos recursos e maximizar os benefícios e resultados da política;

VII – promover a coerência entre a PNMC e as ações, medidas e políticas que tenham impacto, direta ou indiretamente, nas emissões e absorções nacionais de gases de efeito estufa, e na capacidade do País de se adaptar aos efeitos da mudança do clima, sem prejuízo das respectivas competências institucionais; e

VIII – promover a disseminação das políticas, planos e ações relativos à mudança do clima, dentre os quais as sucessivas NDC do Brasil na sociedade brasileira.

E também o Senhor **ERNESTO HENRIQUE FRAGA ARAÚJO, EX-MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**, por ter sido o responsável constitucional e legal pela política externa e pelas relações internacionais do



Brasil nos planos bilateral, regional e multilateral, e pela formulação da política exterior do Brasil e na execução das relações diplomáticas com estados e organismos internacionais<sup>33</sup>.

Considerada a crescente relevância e centralidade do tema ambiental e das mudanças climáticas na comunidade internacional, resta evidente o fiel cumprimento do Acordo de Paris é um assunto fundamental e estratégico para o país, para que se garanta e se preserve sua aceitação, reconhecimento e respeitabilidade em foros e organismos internacionais. Isso é reforçado pelo Decreto nº 10.145/2019, em seu art. 9º, que dispõe:

“Cabe ao Ministério das Relações Exteriores, em coordenação com a Secretaria-Executiva do CIM, propor ao Conselho de Ministros, as diretrizes de política exterior na área de mudança do clima e coordenar a elaboração de subsídios e instruções, a participação e representação do Governo federal em foros internacionais que tratem do tema e desempenhar as funções de ponto focal do Brasil junto à UNFCCC e ao Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC .”

Era o Senhor **ERNESTO HENRIQUE FRAGA ARAÚJO**, portanto, o responsável à época pelo ato ora impugnado, o que aliás é, também, público e notório, não importando se, no momento da propositura desta Ação, o Réu não ocupe mais aquele cargo, já que nos termos do caput do artigo 6º da Lei nº 4.717/65, dirige-se a Ação Popular contra todos os que, por ação, hajam “*praticado, autorizado, ratificado ou aprovado o ato impugnado*”, ou que, por omissão, tenham “*dado oportunidade a lesão*”. Ademais, mesmo na qualidade de ex-Ministro, o Senhor **ERNESTO ARAÚJO** será assistido pela Advocacia Geral da União, nos termos da Lei Federal nº 9.028/1995<sup>34</sup>.

Quanto à legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, a **UNIÃO FEDERAL** tem o dever de “*preservar as florestas, a fauna e a flora*”, conforme o artigo 23, inciso

<sup>33</sup> Ver: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/apresentacao>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>34</sup> Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar habeas corpus e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se aos ex-titulares dos cargos ou funções referidos no caput.



VII, da Constituição Federal. Além disso, a Constituição de 1988 alçou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, à categoria de direito fundamental, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225).

Ademais, seja pela Constituição Federal, seja pela legislação infraconstitucional, a União, por meio do Ministério do Meio Ambiente, possui diversas competências relacionadas à coordenação de ações destinadas a proteger o meio ambiente, fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental e executar a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/2009) e o Acordo de Paris, incorporado como lei ordinária ao nosso ordenamento pelo Decreto nº 9.073/2017. Além desses instrumentos infraconstitucionais, merece destaque a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei Complementar nº 140/2011, que estabelece as atribuições da União sobre o tema.

Os três Réus são, portanto, os responsáveis pelo ato lesivo ao meio ambiente e à moralidade administrativa que motiva a presente ação<sup>35</sup>.

### **III) CONCLUSÃO: O PAPEL DO JUDICIÁRIO NO CONTROLE DO ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.**

Nos últimos anos, a chamada **litigância climática** vem crescendo ao redor do mundo, em razão das deficiências demonstradas pelos poderes constituídos de cada país na formulação e implementação de políticas voltadas para o controle do clima. Indivíduos e organizações da sociedade civil, preocupados com os efeitos do descontrole climático e o aumento da temperatura global, cada vez mais procuram as Justiças de seus países para forçar os poderes públicos a formular e implementar políticas ambientalmente mais responsáveis e eficientes.

---

<sup>35</sup> Vale destacar que foi inclusive disponibilizada pelo próprio Governo Federal a ata da reunião entre os senhores Ricardo Salles, Ernesto Araújo e representantes da União na qual houve a deliberação e aprovação da NDC em referência: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-interministerial-sobre-mudanca-do-clima/Ata\\_0681065\\_Atata\\_Assinada.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-interministerial-sobre-mudanca-do-clima/Ata_0681065_Atata_Assinada.pdf) E, também, houve pronunciamento dos Réus à imprensa no dia de envio da NDC: [https://cultura.uol.com.br/noticias/14639\\_acordo-de-paris-salles-anuncia-meta-de-neutralizacao-de-gases-estufa-ate-2060.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/14639_acordo-de-paris-salles-anuncia-meta-de-neutralizacao-de-gases-estufa-ate-2060.html). Acesso em: 05 abr. 2021.



Em um país como o Brasil, esta prerrogativa é ainda mais forte uma vez que o país conta com uma Constituição Federal que eleva a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações à categoria de direito fundamental. Não é à toa que também por aqui se verificam inéditas e importantes ações judiciais nesse sentido, merecendo destaque a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 59 e a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708, no Supremo Tribunal Federal, questionando a União Federal pela falta de aplicação dos recursos do Fundo Amazônia e do Fundo Clima. O segundo caso, previsto na Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/09) e criado pela Lei nº 12.114/09, prevê o investimento em projetos que mitiguem a emissão de gases causadores do efeito estufa. Esses dois fundos são fundamentais para que o país possa cumprir com suas metas de redução de emissões firmadas em âmbitos nacional e internacional. Contudo, ambos possuem recursos atualmente represados pelo Governo Federal. Em ambas, realizaram-se audiências públicas recentes e com enorme repercussão nacional e internacional, diante da importância dos temas e do alto nível dos especialistas que participaram<sup>36</sup>.

O terceiro caso, uma Ação Civil Pública (ACP) ajuizada na Justiça Federal do Amazonas, da 1ª Região, pelo Instituto Socioambiental (ISA), o Greenpeace Brasil e a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) contra o IBAMA, questiona o Despacho Interpretativo nº 7036900/2020-GABIN, emitido pelo órgão ambiental em 2020, que desonera as empresas madeireiras de obterem autorização expressa do órgão para a exportação de madeira nativa - o que, segundo as autoras, significa uma autorização irrestrita para a exportação de madeira nativa obtida de forma ilegal<sup>37</sup>.

Seguem alguns importantes exemplos desse movimento rumo à maior judicialização de causas climáticas pelo mundo:

**Urgenda vs. Governo Holandês**<sup>38</sup>. A Fundação Urgenda ajuizou ação contra o Estado holandês por entender que as ações governamentais para controle do clima se

---

<sup>36</sup> Ver: <https://www.conjur.com.br/2020-set-20/audiencia-publica-debater-fundo-clima-comeca-feira> e <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=454103&ori=1#:~:text=No%20encerramento%20da%20audi%C3%Aancia%20p%C3%BAblica,audi%C3%Aancia%20foi%20alcan%C3%A7ado%20com%20sucesso>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>37</sup> Ver: <https://www.oc.eco.br/tres-aco-es-judiciais-colocam-em-xeque-politica-ambiental-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>38</sup> Ver: <https://www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/>. Acesso em: 05 abr. 2021.



mostravam insuficientes. Em 2015, o Tribunal Distrital de Haia concordou com Urgenda e ordenou o Estado holandês a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 25% até o final de 2020. A ordem foi confirmada pelo Tribunal de Recurso de Haia em 2018.

**Oxfam France et al vs. Governo Francês**<sup>39</sup>. Em março de 2019, as organizações Oxfam França, *Notre Affaire à Tous*, *Fondation pour la Nature et l'Homme* e Greenpeace França pleitearam ao Tribunal Administrativo de Paris o reconhecimento da deficiência do Estado francês no combate às mudanças climáticas, sua condenação por dano moral e ecológico, e que finalmente passassem a cumprir com suas obrigações. Após ter decidido que a indenização por dano ecológico era admissível, o Tribunal considerou que o dano se evidenciava pelo constante aumento da temperatura média global da Terra. Ausente o nexo de causalidade entre esse dano ecológico e as várias falhas alegadas contra o Estado no combate às mudanças climáticas, a Corte considerou o Estado responsável em parte por esses danos se deixasse de cumprir seus compromissos no sentido de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Por fim, o Tribunal decidiu que as deficiências do Estado em cumprir seus compromissos na luta contra o aquecimento global prejudicaram os interesses coletivos defendidos pelas organizações demandantes, e condenou o Estado a pagar às organizações ambientalistas indenização simbólica por danos morais.

**Leghari vs. Governo Paquistanês**<sup>40</sup>. Um Tribunal de Apelação no Paquistão acatou as reivindicações de Ashgar Leghari, um agricultor paquistanês, que processou o governo nacional por não cumprir a Política Nacional de Mudança Climática de 2012 e o Marco de Implementação da Política de Mudança Climática (2014-2030). Em 2015, o Tribunal, citando princípios jurídicos nacionais e internacionais, determinou que “*a demora e letargia do Estado na implementação do Marco atentam contra os direitos fundamentais dos cidadãos*”. Como solução, a Corte: (i) ordenou que vários ministérios do governo indicassem "uma pessoa focal de mudança climática" para ajudar a garantir a implementação das medidas necessárias; e (ii) criou um Comitê de Mudanças Climáticas composto por representantes dos principais ministérios, ONGs e especialistas técnicos para monitorar o progresso do governo. Em 14 de setembro, o Tribunal emitiu uma decisão suplementar nomeando 21 indivíduos para a Comissão e investindo-a de vários poderes. Em 25 de janeiro de 2018, a Corte foi informada pelo Comitê

<sup>39</sup> Ver: <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Communiqués-de-presse/L-affaire-du-siecle> e <https://edition.cnn.com/2021/02/04/europe/paris-climate-inaction-court-intl-scli/index.html>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>40</sup> Ver: <http://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>. Acesso em: 05 abr. 2021.



de Mudanças Climáticas que, entre setembro de 2015 e janeiro de 2017, 66% das ações prioritárias do Marco de Implementação da Política de Mudanças Climáticas foram implementadas.

Para além de representarem iniciativas pontuais, esses casos<sup>41</sup> apontam para o surgimento de uma cultura de litigância climática que tem gerado frutos políticos promissores e inserido a agenda climática cada vez mais nos centros decisórios de governos e países.

Vale ressaltar que os Autores desta ação não almejam a substituição do Executivo federal pelo Poder Judiciário na definição de suas metas e objetivos no âmbito do Acordo de Paris, mas tão somente que o Judiciário corrija ato flagrantemente lesivo à moralidade administrativa e ao meio ambiente, e consequentemente violador de dispositivos legais e constitucionais.

No presente caso, diferentemente do precedente holandês que envolveu a fixação de nova meta de redução de gases, almeja-se o controle de ato administrativo realizado pelos Réus em flagrante violação à Constituição Federal, à Lei e ao Acordo de Paris, produzido através de artifício contábil visando reduzir o alcance de compromissos anteriormente assumidos pelo Estado brasileiro, em prejuízo aos direitos e interesses da comunidade brasileira e global.

Como exposto, a nova NDC não mudou o compromisso percentual de corte de emissões. Mas a base de cálculo cresceu, e muito. A nova base de cálculo apresentada é de 700 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e acima da anterior (2,1 bilhões). Ao manter as mesmas porcentagens de redução sobre uma base bem maior, os Réus reduziram o compromisso assumido pelo país para 2025 e 2030, o que é vedado pelo Acordo de Paris.

Para se manter o mesmo nível absoluto de emissões indicado em 2015, e assim cumprir a cláusula de não retrocesso do Acordo de Paris, preservando intactas a moralidade administrativa e a proteção ao meio ambiente, bastaria aos Réus aumentarem também os percentuais de reduções das emissões de CO<sub>2</sub>e, para além dos 37% e 43% declarados anteriormente.

---

<sup>41</sup> Há outros: nos EUA (Massachusetts vs. EPA), na Indonésia (Komati *et al.* vs. Mayor of Samarinda *et al.*) etc.



Ao não fazer o ajuste indicado, **tem-se a “pedalada” climática**, o que significa que agora o Brasil poderia chegar a 2025 emitindo 460 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e **a mais do que o compromisso anterior**, e em 2030 emitindo cerca de 400 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e **a mais do que o indicado anteriormente, e mesmo assim declarar que cumpriu a meta**. Igualmente grave, considerando que as atuais emissões líquidas do Brasil já são de cerca de 1,6 bilhão de toneladas de CO<sub>2</sub>e<sup>42</sup> (SEEG, 2019), mesmo com uma taxa de desmatamento na Amazônia na casa dos 10 mil quilômetros quadrados, a NDC atualizada abre a possibilidade de o país ser capaz de cumprir seu compromisso mesmo mantendo taxas elevadíssimas de desmatamento. A NDC de 2020, portanto, equivale a uma declaração de abandono do controle do desmatamento na Amazônia.

A manobra dos Réus gerará inúmeros danos para além dos impactos catastróficos ao meio ambiente. Destacamos os principais:

- Incremento das emissões brasileiras de gases de efeito estufa (GEE), tornando o alcance das metas globais nesse campo ainda mais difícil;
- Deslegitimação do Brasil nas negociações relacionadas à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas;
- Enfraquecimento do país nas negociações que ocorrerão na próxima Conferência das Partes (COP 26) de referida convenção, que ocorrerá entre 01 a 12 de novembro de 2021, em Glasgow, na Escócia;
- Criação de dificuldades adicionais para ingresso do país na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), especialmente com o reposicionamento dos EUA na questão climática advindo da eleição de Biden<sup>43</sup>;
- Criação de dificuldades adicionais para a ratificação pelos países do Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia<sup>44</sup>;
- Criação de dificuldades para a concretização de financiamentos internacionais voltados para as políticas ambiental e climática brasileiras;

---

<sup>42</sup> SEEG 2020. *Relatório analítico*. Ver: [https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_199\\_0-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_199_0-2019.pdf). Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>43</sup> Ver: <https://oglobo.globo.com/economia/politica-ambiental-brasileira-faz-comite-da-ocde-adiar-discussao-sobre-entrada-do-pais-no-grupo-24872406>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>44</sup> Ver: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/bbc/2020/12/15/politica-ambiental-brasileira-esta-travando-acordo-mercosul-ue-embaxador-europeu-no-brasil.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.



- Abertura de precedente para que outros países apresentem metas menos ambiciosas, o que pode deslegitimar o Acordo de Paris e ou comprometer sua implementação; e
- Desrespeito à exigência de progressividade do Acordo de Paris, incentivando uma crise de legitimidade internacional e, também, colidindo com nossa Constituição Federal.

Deve ser dito que a NDC de 2015<sup>45</sup> incluía, além dos compromissos formais, um conjunto de compromissos adicionais, dentre os quais o de que o país pretendia “fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030” e “restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos”. Essa parte da NDC 2015 não consta na NDC de 2020<sup>46</sup>. Cabe ressaltar, também, que o Brasil não tem plano para a implementação da sua NDC, que incluiria medidas concretas nesse sentido.

**Não é toa, MM Juiz, que nada menos que 8 (oito) ex-ministros e ex-ministras do Meio Ambiente - de diferentes vertentes ideológicas, diga-se –, se manifestam formalmente nestes autos em total apoio à presente demanda.**

**Conforme documento já citado (Doc. 03), Rubens Ricupero, Gustavo Krause, Sarney Filho, José Carlos Carvalho, Marina Silva, Carlos Minc, Izabella Teixeira e Edson Duarte, expoentes da agenda climática no Brasil e no mundo, atestam que:**

“(…) contrariando o texto do Acordo de Paris, a Constituição Federal e nossa legislação, o governo brasileiro, por meio de um artifício contábil, concretizou um retrocesso na ambição climática apresentada ao secretariado da Convenção do Clima. Essa colisão com as determinações do Acordo trará sérias consequências para o Brasil, como dificultar a entrada do país na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a ratificação do Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia. Além disso, nosso país abriu precedente para que outros apresentem metas menos ambiciosas, prejudicando a todos.”

<sup>45</sup> Ver: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf). Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>46</sup> Ver a versão atualizada em dezembro de 2020, disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA>. Acesso em: 05 abr. 2021.



Resumindo as artimanhas dos Réus, asseveram ainda:

“A NDC entregue em 2020 eleva a base de cálculo das emissões do ano-base de 2005, mas mantém as porcentagens de redução ambicionadas para os anos de 2025 e 2030, o que na prática reduz a contribuição brasileira no atingimento das metas e objetivos do Acordo de Paris. No total, serão 400 milhões de toneladas CO2 equivalente a mais em 2030 do que o proposto inicialmente em 2015. Na prática, uma “pedalada” climática, um retrocesso inaceitável do ponto de vista técnico e jurídico”.

Por fim, atestam sua indignação com a “pedalada” climática dos Réus e concluem:

“Nesse quadro, os signatários abaixo, ex-ministros do Meio Ambiente, manifestam seu total apoio à ação popular apresentada por seis jovens ativistas climáticos – Marcelo Rocha, Daniel Augusto Araújo Gonçalves Holanda, Thalita Silva e Silva, Paloma Costa, Paulo Ricardo Brito Santos e Walelasoetxeige Paiter Bandeira Suruí, contra a “pedalada” climática do governo e em favor do cumprimento pleno do Acordo de Paris e de nossa Constituição Federal.”

#### IV) PEDIDOS

##### 1. O PEDIDO DE LIMINAR.

Assegura o § 4º do art. 5º da Lei nº 4.717/1965 a concessão de liminar, bem como o artigo 300 do Código de Processo Civil atinente à tutela antecipatória: “*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*”

E, no caso, os requisitos legais exigidos para a concessão da tutela de urgência – **probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo** – estão evidenciados.

A **probabilidade do direito** vem demonstrada pela exposição fática e jurídica acima exposta, representada em especial pelos mandamentos constitucionais dos artigos:



225, *caput*, que estabelece que o Poder Público tem o dever de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações. Além desse princípio, o cumprimento do Acordo de Paris também propicia a observância de outros mandamentos constitucionais estabelecidos no artigo 225, que se encontraram prejudicados a partir da pedalada climática em referência. São eles: (i) o dever de preservar e restaurar processos ecológicos, promovendo o manejo ecológico dos ecossistemas (§ 1º, I), (ii) definir espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos (§ 1º, III); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (§ 1º, V); e proteger a fauna e a flora (§ 1º, VII).

No plano infraconstitucional, a probabilidade do direito é evidenciada também pelos regramentos ora violados pelos Réus, destacando-se a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/2009), o Acordo de Paris, promulgado e incorporado ao nosso ordenamento da condição de lei ordinária por meio do Decreto nº 9.073/2017, a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei Complementar nº 140/2011.

Por fim, a lesividade do ato administrativo ora impugnado ao meio ambiente e à moralidade administrativa são evidentes, posto que, através de subterfúgio contábil relativo ao acordo climático mais importante da história, os Réus buscam prejudicar o **interesse público e o bem comum**. Como já exposto, aliás, os Réus escolheram uma base de cálculo diferente da utilizada anteriormente com o propósito de apresentar compromisso menor do que o antes submetido pelo país, e sequer justificaram de maneira idônea o porquê disso, já que à época já existia outra base de cálculo mais recente e mais favorável ao clima.

O perigo de dano também está presente, evidenciado por uma série de indicadores que comprovam o aumento exponencial da destruição do meio ambiente, do equilíbrio ecológico e climático, além de todos os aspectos comerciais e internacionais indicados no tópico anterior.

Como já indicado, caso os demais países subscritores do Acordo de Paris repliquem a postura do Brasil em suas próximas NDCs, não só não seria possível conseguir o objetivo de limitar o aquecimento global a 1,5 ou 2 graus Celsius, como aqueceríamos o planeta em algo entre 3 e 4 graus Celsius.<sup>47</sup> É uma tragédia anunciada,

<sup>47</sup> Disponível em: <https://climateactiontracker.org/countries/brazil/>. Acesso em: 05 abr. 2021.



contra a qual todos, incluindo os Réus, tem o dever de tomar providências imediatas.

Diante da essencialidade do direito motivador da presente demanda, dos princípios da precaução e da prevenção, e levada em consideração a evidente e contínua situação de desrespeito a esse direito pelos Réus, consubstanciada na publicação de ato administrativo que viola a regra de progressividade do Acordo de Paris e, como consequência, a moralidade administrativa e o meio ambiente, é patente que a solução judicial ora pleiteada deve oferecer a mais célere tutela possível.

A concessão da tutela antecipada ora pleiteada se justifica, ainda, pela incidência dos deveres gerais de prevenção e de precaução. Segundo o ex-Ministro Celso de Mello, referidos deveres configuram-se, em verdade, “*como a ‘essência do direito ambiental’, sempre com a finalidade de evitar, de neutralizar ou de minimizar situações de risco potencial à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente.*”<sup>48</sup>

Ademais, o Brasil, após a “pedalada” climática, já começou a sofrer restrições e constrangimentos no âmbito do Acordo de Paris, como deixar de ser convidado para reuniões de alto nível<sup>49</sup>, ser considerado por importantes atores internacionais como “sem credibilidade” com relação à agenda climática<sup>50</sup>.

Pior, para este ano de 2021, em novembro, está marcada a próxima Conferência Climática da ONU (COP 26), a se realizar em Glasgow, Reino Unido, e que tem sido considerada “um marco crítico nos esforços para evitar uma catástrofe climática”<sup>51</sup>, já que dará continuidade ao monitoramento dos compromissos dos países signatários do Acordo de Paris. Ocorre que se a resposta jurisdicional não vier antes de referida conferência isto pode acarretar prejuízos irreparáveis, como já indicado.

Diante do exposto, requer-se a Vossa Excelência, em caráter liminar:

<sup>48</sup> Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.066/DF. Voto do Ministro Celso de Mello. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJ 07.03.2018.

<sup>49</sup> Ver: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/12/10/bolsonaro-e-deixado-de-fora-da-cupula-do-clima-itamaraty-diz-que-vai.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>50</sup> Ver: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN28K1W6> e <https://www.dw.com/pt-br/expot%C3%A0ncia-clim%C3%A1tica-brasil-se-afasta-cada-vez-mais-de-metas-do-acordo-de-paris/a-55910/41>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>51</sup> Ver: <https://news.un.org/pt/story/2021/02/1740842>. Acesso em: 05 abr. 2021.



- a) Seja determinada a suspensão dos efeitos do ato administrativo ora impugnado, mais especificamente da Contribuição Nacionalmente Determinada (*First NDC – Updates Submission*) – NDC do Brasil, de 9 de dezembro de 2020; e
- b) Seja determinado aos Réus a apresentação, no mesmo prazo fixado por Vossa Excelência, da atualização da NDC, desta vez se ajustando os valores relativos à meta percentual de redução proporcional aos valores-base considerados para o novo cálculo, de modo a adequá-la à exigência de progressividade do Acordo de Paris, bem como assegurar que o processo decisório para essa finalidade seja participativo e inclua representantes da sociedade civil.

## **2. O PEDIDO FINAL.**

Diante dos fatos expostos e dos dispositivos legais supracitados, sem prejuízo de outras ilegalidades que porventura venham a ser apuradas, apresentamos a presente AÇÃO POPULAR para REQUERER a esse Juízo:

- a) Que declare nulo o ato administrativo ora impugnado, mais especificamente da Contribuição Nacionalmente Determinada (*Nationally Determined Contribution – NDC*) do Brasil, de 9 de dezembro de 2020;
- b) Que os Réus reapresentem a Contribuição Nacionalmente Determinada (*Nationally Determined Contribution – NDC*) do Brasil com as porcentagens de redução de emissões de CO<sub>2</sub>e aumentadas para além do limite necessário para que se cumpra o compromisso de progressividade do Acordo de Paris;
- c) A citação dos Réus nos endereços supra fornecidos, para responderem à presente ação, caso queiram, dentro dos prazos legais e sob as penas de confissão e revelia;
- d) Seja intimado o ilustre representante do Ministério Público Federal, para, nos termos do artigo 6º, § 4º, da Lei nº 4.717/1965, acompanhar a presente ação;
- e) Seja incluída na condenação que decretar a invalidade do ato impugnado a condenação dos Réus ao pagamento de perdas e danos por seus atos (art. 11, da Lei nº 4.717/65), a serem fixados no momento adequado a depender dos dados



coletados ao longo da instrução ou em fase de liquidação de sentença (art. 14, da Lei nº 4.717/65);

- f) Finalmente, protesta-se pela produção de prova documental, testemunhal, pericial e todas as admitidas em direito, além das que acompanham a inicial.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

São Paulo, 13 de abril de 2021.

**Fernando Nabais da Furriela**

OAB/SP sob nº 80.433

**Marcelo Gomes Sodré**

OAB/SP nº 62.016

**Fernando Cavalcanti Walcacer**

OAB/RJ nº 15.807

**Paulo Eduardo Busse Ferreira Filho**

OAB/SP 164.056

**Rafael Carlsson Gaudio Custódio**

OAB/SP nº 262.284

**Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo**

OAB/DF nº 56.785



Em anexo, ação popular e documentos.

