



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 3ª Região
4ª Turma

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5016374-49.2021.4.03.0000

RELATOR: Gab. 12 - DES. FED. MARLI FERREIRA

AGRAVANTE: UNIÃO FEDERAL

AGRAVADO: THALITA SILVA E SILVA, MARCELO DOS SANTOS ROCHA, WALELASOETXEIGE PAITER
BANDEIRA SURUI, PAULO RICARDO DE BRITO SANTOS, PALOMA COSTA OLIVEIRA, DANIEL AUGUSTO
ARAUJO GONCALVES HOLANDA

Advogados do(a) AGRAVADO: FERNANDO CAVALCANTI WALCACER - RJ15807, NAUE BERNARDO PINHEIRO DE
AZEVEDO - DF56785, RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO - SP138935-A, MARCELO GOMES SODRE - SP62016,
FERNANDO NABAIS DA FURRIELA - SP80433-A, PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056-A

Advogados do(a) AGRAVADO: FERNANDO CAVALCANTI WALCACER - RJ15807, NAUE BERNARDO PINHEIRO DE
AZEVEDO - DF56785, RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO - SP138935-A, MARCELO GOMES SODRE - SP62016,
FERNANDO NABAIS DA FURRIELA - SP80433-A, PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056-A

Advogados do(a) AGRAVADO: FERNANDO CAVALCANTI WALCACER - RJ15807, NAUE BERNARDO PINHEIRO DE
AZEVEDO - DF56785, RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO - SP138935-A, MARCELO GOMES SODRE - SP62016,
FERNANDO NABAIS DA FURRIELA - SP80433-A, PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056-A

Advogados do(a) AGRAVADO: FERNANDO CAVALCANTI WALCACER - RJ15807, NAUE BERNARDO PINHEIRO DE
AZEVEDO - DF56785, RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO - SP138935-A, MARCELO GOMES SODRE - SP62016,
FERNANDO NABAIS DA FURRIELA - SP80433-A, PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056-A

Advogados do(a) AGRAVADO: FERNANDO CAVALCANTI WALCACER - RJ15807, NAUE BERNARDO PINHEIRO DE
AZEVEDO - DF56785, RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO - SP138935-A, MARCELO GOMES SODRE - SP62016,
FERNANDO NABAIS DA FURRIELA - SP80433-A, PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056-A

Advogados do(a) AGRAVADO: FERNANDO CAVALCANTI WALCACER - RJ15807, NAUE BERNARDO PINHEIRO DE
AZEVEDO - DF56785, RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO - SP138935-A, MARCELO GOMES SODRE - SP62016,
FERNANDO NABAIS DA FURRIELA - SP80433-A, PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056-A

OUTROS PARTICIPANTES:

D E C I S ã O

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela UNIÃO FEDERAL contra decisão que, na ação popular, afastou a preliminar de ausência de competência internacional da Justiça Brasileira, autorizando o prosseguimento da ação, nos termos do artigo 109, III, da Constituição Federal.



A agravante impugnou especificamente a questão acerca da competência.

Assevera que o artigo 109, III, da CF não se presta a justificar a sujeição da matéria à jurisdição brasileira (competência internacional), pois a regra diz respeito à divisão da competência entre os ramos da Justiça (competência interna), que deve ser aferida em etapa logicamente posterior.

Aduz que o controle das Contribuições Nacionalmente Determinadas - NDC's - no âmbito de Acordo de Paris não se submete à jurisdição interna brasileira, sendo de rigor o reconhecimento da prejudicialidade da discussão acerca da “competência da autoridade judiciária”, se o Supremo Tribunal, Justiça Federal ou Justiça Comum.

Explica que a ação popular questiona a atualização das contribuições nacionalmente determinadas pretendidas pelo Brasil, um ato praticado pelo Estado brasileiro no plano internacional (ato diplomático) com outros Estados Nacionais.

Anota que a submissão das metas de redução de emissão de gases geradores do efeito estufa- indicadas nas contribuições nacionalmente determinadas - é realizada periodicamente no âmbito do Acordo de Paris, ratificado pelo Brasil pelo Decreto n. 9.073/2017.

Defende que os atos de soberania praticados no plano das relações internacionais não se sujeitam ao controle interno pela jurisdição civil ordinária.

Destaca que a representação do Estado brasileiro no plano das relações diplomáticas é uma atribuição privativa do Presidente da República, nos termos do art. 84, inc. VII, da Constituição Federal.

Acrescenta que o tratado vincula os Estados Nacionais soberanos no plano internacional, estabelecendo obrigações recíprocas e os legitimando de forma exclusiva a exigir dos demais Estados os deveres assumidos, também no plano das relações exteriores.

Sobre o tema, salienta que o E. STF, na petição de extradição 1.085, estabeleceu premissas gerais, aplicáveis ao presente caso, no sentido de que as competências privativas do Presidente da República - atos diplomáticos praticados no âmbito das relações mantidas com Estados estrangeiros e organismos internacionais - se classificam como “atos de governo” e, portanto, são insuscetíveis de controle judicial.



Além disso, aduz que a Suprema Corte esclareceu que o eventual descumprimento da obrigação fixada no tratado deverá ser analisado pelo órgão ou órgãos de solução de controvérsias definidos no próprio tratado, não estando sujeita à apreciação dos órgãos internos do país signatário, como no caso, o Poder Judiciário.

Destaca que inexistem os elementos de conexão previstos na legislação processual para a sujeição do assunto à jurisdição civil ordinária.

Explica que o direito processual civil adota o critério da determinação direta das hipóteses de competência internacional, politicamente informado pelos princípios da efetividade e da submissão, aplicável o estipulado nos artigos 21 a 23 do CPC.

Anota que a ação originária não foi movida em face de pessoas naturais domiciliadas no território nacional, não diz respeito a fato ou ato nele ocorrido e discute obrigação de caráter diplomático.

Da mesma forma, a ação não cuida de alimentos, consumo ou hipótese de submissão voluntária à jurisdição brasileira e também não estão presentes as hipóteses de jurisdição exclusiva sobre imóveis ou bens a serem partilhados situados no território nacional.

Atenta que o artigo 25, do CPC, reconhece a ausência de jurisdição interna quando houver previsão de submissão de conflitos a foro exclusivo estrangeiro, em hipótese de exclusão da jurisdição nacional.

Nesse sentido, salienta que o “Acordo de Paris” previu um mecanismo próprio de solução de controvérsias, constituído por um painel de especialista de caráter facilitador, que deve funcionar de maneira transparente não contenciosa e não punitiva.

Requer a tutela recursal.

Na contraminuta, a parte agravada alega que, contrariamente ao alegado pela União Federal, a ação popular visa impugnar ato administrativo “interno” do Executivo Federal que viola frontalmente leis federais e a Constituição Federal.

Acrescenta que o ato administrativo que se busca impugnar nos autos de origem viola também princípios constitucionais como a moralidade, o não retrocesso em matéria ambiental e, sobretudo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.



Explica que o Brasil assumiu uma série de deveres relacionados à mitigação das mudanças climáticas e que os principais instrumentos que definem e organizam essas obrigações se encontram na Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal n. 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.

Sobre o acordo, anota que é um tratado internacional juridicamente vinculante sobre mudanças climáticas e que foi adotado por 196 países na 21ª Conferência do Clima (COP 21) realizada em dezembro de 2015, que se comprometeram a atuar no sentido de coletivamente reduzirem a emissão de gases de efeito estufa (“GEE”), limitando o aumento da temperatura global.

Expõe que 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.

Observa que 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.

Salienta que as NDCs são, portanto, a linha mestra e núcleo central do Acordo de Paris.

Esclarece que 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).

Informa que, em 2015, ano da celebração do histórico compromisso, o Brasil apresentou seu documento com a meta de redução de gases de efeito estufa e que, portanto, formalizou naquele ano sua primeira Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida – INDC, tornada NDC no ato de ratificação do acordo, em 12 de setembro de 2016.

Adverte que a referida declaração fixou o compromisso do Brasil em reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa em 37% até 2025, em relação ao ano-base 2000 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.

Informa que, 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-1910, o Ministro do Meio Ambiente anunciou à imprensa, sem publicar o documento, a atualização da NDC, entregue formalmente à ONU no dia seguinte.

Explica que a NDC/2020 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 conseqüentemente o viola.

Defende que não se trata de uma contribuição aquém do esperado, mas sim de um retrocesso em relação à NDC anterior.

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

Destaca que a nova NDC brasileira permitirá ao país chegar ao ano de 2030 emitindo até 400 milhões de toneladas de CO₂, 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.

Argumenta que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 7.030/200922, 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”*.

Acrescenta que a referida convenção 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”.

Assevera que 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”.

Conclui, neste ponto, que 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.



Assim, afirma que a ação popular foi ajuizada para que o Estado brasileiro de fato cumpra o Acordo de Paris, já que ardilosamente, através de uma “pedalada” climática, produziu ATO LESIVO AO MEIO AMBIENTE e à MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

Atenta que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que tratados ou convenções internacionais, como o Acordo de Paris, uma vez incorporados ao direito interno, adquirem *status* de lei ordinária.

Argumenta que, embora possua uma dimensão internacional, o tema é também e ao mesmo tempo de direito interno e que, portanto, deve ser apreciado à luz da ordem jurídica e constitucional brasileira.

Pondera que a questão deve ser analisada à luz do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV). o qual preceitua que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Explica que a situação discutida em nada se compara com o caso “Cesare Battisti”, visto que o “Acordo de Paris” é parte integrante do ordenamento doméstico.

Atesta que o ato impugnado autoriza um perigosíssimo aumento das emissões de gases de efeito estufa no País, os quais abrem caminho para a geração de efeitos e consequências catastróficas ao nosso patrimônio socioambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à qualidade de vida das presentes e, sobretudo, das futuras gerações e que, assim, é um ato que viola frontalmente normas e princípios de direito interno, como o artigo 225 da Constituição, a moralidade administrativa e o princípio do não retrocesso em matéria ambiental.

Ressalta que não almeja 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.

Assevera, assim, que para se manter o mesmo nível absoluto de emissões indicado em 2015, e 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 CO₂e, para além dos 37% e 43% declarados anteriormente.



O d. Representante do Ministério Público Federal opinou pelo não provimento do agravo de instrumento.

DECIDO.

Nos termos do disposto no art. 932, II do Código de Processo Civil, incumbe ao relator apreciar o pedido de tutela provisória nos recursos e nos processos de competência originária do Tribunal.

Por sua vez, de acordo com o art. 294 do referido diploma legal, a tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

O art. 300 do CPC estabelece como requisitos para a tutela de urgência: a) a probabilidade ou plausibilidade do direito; e b) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Esse artigo assim dispõe:

"Art. 300. 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. §1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la. §2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia. §3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão."

Depreende-se da leitura do artigo acima que se revela indispensável à entrega de provimento antecipatório não só a probabilidade do direito, mas também a presença de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, aos quais se deverá buscar, sendo que esses requisitos devem ser satisfeitos cumulativamente.

Nesse contexto, permite-se inferir que o novo Código de Processo Civil, neste aspecto, não alterou as condições para deferimento de tutela antecipatória fundada em urgência (anterior art. 273, I, do CPC/73).



De fato, ao analisar a inicial da ação popular verifica-se que o objeto é a discussão sobre a “Contribuição Nacionalmente Determinada - NDC” apresentada pelo Brasil para 2020, em cumprimento ao “Acordo de Paris”.

Ocorre que, como bem apontado pela parte agravada, o “Acordo de Paris” foi incorporado ao direito brasileiro, por meio do Decreto n. 9.073/2017, passando a ter *status* de lei.

A par disso, a controvérsia sobre se a “NDC” cumpre aos critérios estabelecidos no próprio “Acordo de Paris”, além dos princípios constitucionais mencionados sobre o meio ambiente, é passível de apreciação pelo Poder Judiciário.

Acresça-se que, como bem apontado no parecer do professor Eduardo Pannunzio, a NDC *“e um objetivo ‘nacionalmente determinado’*. *A Parte deve, internamente, ‘preparar; metas de redução de emissões que reflitam a sua ‘maior ambição possível’*. *Essas metas precisam ser revistas, pelo menos, a cada cinco anos, dando origem a sucessivas NDCs - cada qual representando, necessariamente, uma progressão em relação à NDC que a antecedeu”*. (doc. ID. Num. 189957026 - Pág. 6). destaquei

Dessa forma, considerando que o “Acordo de Paris” foi incorporado ao direito brasileiro e que, por meio desse documento, o Brasil se compromete a sempre rever as “suas metas” de maneira a minorar a emissão de gases e, ainda, que a NDC tem, primeiramente, um caráter “interno”, não vislumbro relevância na fundamentação da União Federal de que o ato questionado seria “ato de governo” ou “diplomático”.

Além disso, também esclarecedor é o parecer do *parquet* o qual afirma:

“
...
Deste modo, o Acordo de Paris representa tratado internacional sobre mudanças climáticas, sendo, portanto, juridicamente vinculante.
Nesse sentido, é de se verificar o disposto no art. 109 da Constituição Federal acerca das competências dos juízes federais em hipóteses de discussão de tratado internacional,
i n v e r b i s :
Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
(. . .)
III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;
...”



*Resta claro, dessa forma, que a competência para o julgamento deste processo é, inequivocamente, da Justiça Federal, sendo possível o reconhecimento da legitimidade da jurisdição nacional para tal.
..."*

Da mesma forma, também não vislumbro, por ora, o perigo de dano na manutenção da decisão agravada.

Como bem ponderado pelo já mencionado professor Eduardo Pannunzio a eventual anulação da NDC apenas retiraria a eficácia do ato no “plano interno”, não no plano internacional, reforçando, pois, a natureza de “ato administrativo”, passível de apreciação pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, transcrevo trecho do parecer:

“
...
O que aconteceria, porém, caso o Judiciário brasileiro anulasse uma NDC que já foi comunicada ao Secretariado da Convenção-Quadro? Nesse caso, é preciso reconhecer, a anulação retiraria eficácia do ato no plano interno, mas não no plano internacional – recorde-se que estamos tratando de dois sistemas jurídicos independentes. Perante o Secretariado, a NDC apresentada pelo Brasil em 8 de dezembro de 2020 continuaria válida, ao menos até que venha a ser substituída por outra, seguindo os canais diplomáticos.

Ocorre que o Acordo de Paris possibilita às Partes ajustar a sua NDC a qualquer tempo.²⁶ Eventual anulação da NDC 2020 exigirá do governo brasileiro a definição de uma nova atualização de sua NDC, mediante deliberação do CIM, comunicando-a na sequência ao Secretariado por meio do Ministério das Relações Exteriores. Afinal, caso assim não proceda o governo estará descumprindo não apenas um tratado internacional, mas uma norma que hoje integra o ordenamento jurídico interno – algo que poderia abrir margem, inclusive, à responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos.

Em suma: ainda que o Judiciário brasileiro não tenha jurisdição sobre o Secretariado da Convenção-Quadro para pretender anular a comunicação que lhe foi feita pelo Brasil em 8 de dezembro de 2020, pode perfeitamente revisar o acerto, ou não, da própria NDC comunicada – um ato interno do país. Sua eventual anulação acabaria por criar um aparente paradoxo, no qual a NDC 2020 seguiria válida no plano internacional, mas não no plano interno. Essa situação, além de temporária, seria perfeitamente esperada, sobretudo quando se atenta à relativa independência entre os



sistemas jurídicos internacional e interno. Observe-se que, no caso concreto, essa dissintonia não teria o condão de gerar responsabilização jurídica ou mesmo algum embaraço ao Brasil no plano internacional. Ao contrário, a ação popular visa justamente dar maior efetividade aos termos do Acordo de Paris. Caso venha a ser bem-sucedida, é de se esperar que o governo brasileiro apresente uma nova atualização da NDC com metas ainda mais rigorosas de redução das emissões de gases de efeito estufa. É difícil imaginar como isso possa ser mal recebido pela comunidade internacional.
...”

É importante ressaltar que a decisão objeto do presente agravo não deferiu a tutela cujo objeto era a anulação da NDC/2020, por entender que *"não é possível afirmar que a NDC apresentada pelo Brasil em 08 de dezembro de 2020 não reflete sua maior ambição possível, eis que incluiu o objetivo de alcançar a neutralidade climática em 2060 e não descartou a possibilidade de adoção, em momento adequado, de objetivo de longo prazo mais ambicioso"*.

Da mesma forma, a decisão agravada asseverou que: *"cumpre destacar que a tutela de urgência requerida pelos autores possui caráter satisfativo e esgota o objeto da ação, estando sua concessão expressamente vedada pelos artigos 1.059 do Código de Processo Civil e 1º, parágrafo 3º, da Lei nº 8.437/1992"*.

Assim, ausentes os requisitos para a concessão da tutela de rigor, entendo que deve ser mantida a decisão agravada.

Ante o exposto, indefiro a tutela recursal.

Comunique-se o juízo *a quo*, com urgência.

Int.

São Paulo, 19 de abril de 2022.

