



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
COORDENAÇÃO-REGIONAL DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 7ª VARA FEDERAL  
AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS**

**PROCESSO N.: 1027282-96.2021.4.01.3200**

A **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, por intermédio dos Advogados da União que esta subscrevem, com mandato *ex vi legis* (art. 131 da CRFB/88 c/c Lei Complementar n. 73/93), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no artigo 335, do CPC, apresentar

**CONTESTAÇÃO**

aos fatos articulados na exordial da ação proposta por **LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA**, pelos fundamentos a seguir expostos.

**I – DA TEMPESTIVIDADE**

A União foi citada e intimada para participar de audiência de conciliação designada para 25/11/2021, alertada de que deveria comunicar eventual inexistência de interesse na autocomposição.

Em 11/11/2021, a União manifestou ausência de interesse na composição consensual, requerendo o cancelamento da audiência.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

Desse modo, o ente público réu considerou que o prazo em dobro (art. 183) para apresentar contestação (art. 335), isto é, 30 dias úteis, teria se iniciado na data do protocolo da petição requerendo o cancelamento da audiência (11/11/2021).

Art. 335. O réu poderá oferecer contestação, por petição, no prazo de **15 (quinze) dias**, cujo termo inicial será a data:

(...)

II - do protocolo do pedido de cancelamento da audiência de conciliação ou de mediação apresentado pelo réu, quando ocorrer a hipótese do [art. 334, § 4º, inciso I](#);

Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de **prazo em dobro** para todas as suas manifestações **processuais**, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, **computar-se-ão somente os dias úteis**.

Art. 220. Suspende-se o curso do prazo processual nos dias compreendidos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive.

Art. 224. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento.

Percebe-se, portanto, que o prazo para oferecer contestação é de 30 dias úteis contados da data do protocolo do pedido de cancelamento da audiência (11/11/2021).



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

Com a aplicação da suspensão de que trata o art. 220 e 224 do CPC/2015 e considerando os feriados de 15 de novembro e de 8 de dezembro (art. 62, IV da lei 5.010/1966) tem-se que o prazo para apresentação de contestação pela União se encerra em **28/01/2022**.

O Douto Juízo, em decisão louvável, determinou a retomada do prazo para que a ré pudesse apresentar contestação, em razão do acolhimento dos embargos de declaração opostos pelo ente público, buscando a contagem em dobro do prazo para contestação (na forma do art. 183 do CPC).

Ocorre que **a União entende que já havia sido devidamente citada em novembro e que seu prazo (de 30 dias úteis) se iniciou na data do protocolo da petição requerendo o cancelamento da audiência**, razão pela qual, tendo em vista o dever de boa-fé e de cooperação processual, bem como o princípio da duração razoável do processo, apresenta contestação dentro do prazo calculado anteriormente e indicado nos embargos de declaração - 28/01/2022.

Desse modo, conclui-se que a presente contestação é, portanto, tempestiva.

## **II - SÍNTESE DO PROCESSADO**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Laboratório do Observatório do Clima em face do Ministério do Meio Ambiente e União Federal, na qual pretende seja apresentada atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, na qual se discute a urgente e necessária redução das emissões brasileiras de gases de efeito estufa, tomado em consideração todos os setores da economia, com vistas ao cumprimento da Lei nº 12.187/2009 (Plano Nacional de Mudança Climática), regulamentada pelo Decreto nº 9.578/2018, bem como o que consta do Decreto nº 9.073/17 (Acordo de Paris).



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO**  
**NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE**

---

Afirmou a parte autora que “*Em 2008, anteriormente à lei da PMNC, o Brasil apresentou seu Plano Nacional de Mudança do Clima, mas, como se verá, esse plano se encontra absolutamente desatualizado em relação à urgência e emergência atuais da crise climática no planeta, tal como informada pelo mais recente relatório do IPCC, o chamado AR6*”.

Por fim, requereu a autora:

- a) *A condenação da UNIÃO FEDERAL e do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE em obrigações de fazer, consistentes na apresentação de uma atualização do PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, em formato condizente com a urgente e necessária redução das emissões brasileiras de GEE, considerando todos os setores de nossa economia, em conformidade e estrito cumprimento da Lei Federal nº 12.187/2009 (PNMC), seu regulamento, o Decreto nº 9.578/2018, e o Decreto nº 9.073/17 (ACORDO DE PARIS), levando em especial consideração a urgência informada pelo mais recente relatório sobre a crise climática divulgado pelo IPCC, o AR6, e de forma coerente com cenário que admita aumento de temperatura de, no máximo, 1,5°C, considerando os níveis pré-industriais, dentro de um prazo razoável a ser fixado por este Juízo;*
- b) *Que a elaboração do Plano a ser apresentado siga estritamente os ditames da Lei nº 12.187/2009, sobretudo o Princípio da Participação Cidadã em todas as suas fases de elaboração;*
- c) *Em caso de descumprimento das obrigações acima, a imposição à UNIÃO FEDERAL e ao MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE do pagamento de multa regulada nos artigos 536 e 537 do Código de Processo Civil, sem prejuízo de eventual responsabilização dos Réus por crime de desobediência ou prevaricação;*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

*d) A aplicação da sanção prevista no artigo 77, inciso IV e § 2º, do Código de Processo Civil, aos responsáveis pelo descumprimento de referida ordem judicial*

Como será demonstrado, os pedidos não merecem prosperar, pelos fatos e fundamentos que se passa a expor.

**III – DA LITISPENDÊNCIA E DA CONEXÃO. AÇÃO POPULAR Nº 5008035-37.2021.4.03.6100.**

Como é sabido, a litispendência configura pressuposto processual **negativo**, o qual impede o magistrado de, inclusive, conhecer a ação, devendo proferir, de plano, sentença **extintiva do processo**. Isso, porque a litispendência consiste em corolário de diversos princípios processuais de estatura constitucional, como o juiz natural, o devido processo legal e a segurança jurídica.

Note-se, aqui, a importância do referido instituto no que tange às **ações coletivas**, principalmente em razão da **excessiva litigância** promovida por **diversos atores processuais**, os quais ingressam em juízo, em nome próprio, defendendo interesse alheio, atribuído a toda a coletividade.

Não é por outra razão que os diversos órgãos do Poder Judiciário vêm se valendo, cada vez mais, do **reconhecimento da conexão e da litispendência entre causas coletivas** como **imperativo de segurança jurídica**, de forma a **evitar a inadequada pulverização de ações e decisões**.

Sendo assim, nos casos de **legitimação extraordinária**, admitir-se-ia a aplicação do instituto da litispendência em razão de **IDENTIDADE DA SITUAÇÃO JURÍDICA SUBSTANCIAL DEDUZIDA**, ainda que as partes processuais sejam



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

diversas<sup>1</sup> e que a causa de pedir e os pedidos de uma das demandas seja mais abrangente que os da outra.

Em linha com esse entendimento, traz-se à baila os escólios de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.<sup>2</sup>:

"[...] Repita-se o que se disse anteriormente: **se a mesma situação controvertida for apresentada para solução jurisdicional em processos diversos, há litispendência**. Há litispendência **quando se busca o reconhecimento ou efetivação de uma mesma situação jurídica (baseada nos mesmos fatos), em processos diferentes; ou seja, há litispendência quando se discute direitos ou deveres de um mesmo grupo**.

Há alguma confusão a respeito do tema na doutrina.

No art. 30 do Código Modelo para a Ibero-América consta referência à identidade do 'bem jurídico' discutido como fator determinante da litispendência entre ações coletivas. A referência a "bem jurídico", porém, não parece adequada.

Bem jurídico é o objeto da relação jurídica (dinheiro ou um imóvel, por exemplo). Isso não é relevante para a caracterização da identidade de demandas. Confira-se esse exemplo. Uma determinada lesão ao meio ambiente pode gerar um processo em que se pede ressarcimento pecuniário do dano ambiental; um outro legitimado pode propor ação coletiva em que se pede o ressarcimento do dano ambiental, mas na forma específica, e não em dinheiro (p. ex., com o reflorestamento da área

---

<sup>1</sup> Como já afirmado, o legitimado ativo das ações coletivas estará sempre defendendo **direito alheio, titularizado por toda a coletividade**, o que permite que o polo ativo dessas demandas seja preenchido por qualquer um daqueles que a lei atribui legitimidade para a propositura da ação.

<sup>2</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil, vol. 4, Processo Coletivo . 12ª edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2018, pp. 178-179.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

desmatada). **Há litispendência entre essas ações coletivas, embora o bem jurídico pretendido seja diverso (dinheiro e reflorestamento, respectivamente), pois em ambas se discute a mesma situação jurídica, decorrente do mesmo fato jurídico: o direito coletivo de ressarcimento dos prejuízos ambientais. Há litispendência, não obstante os pedidos serem diversos.** O termo 'bem jurídico' só faria sentido para a caracterização da litispendência se, nesse caso, 'o direito à reparação ambiental' fosse entendido como o 'mesmo bem jurídico'. Sucede que 'direito à reparação ambiental' é uma situação jurídica, e não um bem jurídico, que é objeto daquela. A proposta de Código de Processos Coletivos para países de Direito escrito, formulada por Antonio Gidi, não comete esse equívoco: '19. **A primeira ação coletiva proposta induz litispendência para as demais ações coletivas relacionadas à mesma controvérsia coletiva**'. A redação, como se vê, é mais simples e correta. Peca, porém, por ser composta por termos muito vagos, o que certamente tornará mais difícil ao aplicador distinguir entre as situações de litispendência e conexão coletivas (na conexão, as causas coletivas, embora distintas, também se relacionam a uma mesma controvérsia, sendo exatamente esse o fundamento da existência de conexão).

Em outro texto, Antonio Gidi defende que haverá litispendência entre ações coletivas, quando se esteja 'em defesa do mesmo direito'. E arremata que isso acontece quando houver 'identidade de causa de pedir e de pedido'. A conclusão do autor está correta (o mais importante para a caracterização da litispendência é a identificação da situação jurídica controvertida), mas é preciso observar, como visto acima, **que é possível que haja litispendência sem identidade do objeto do pedido**". (grifo nosso)



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

Nesse sentido, temos as seguintes ementas de julgados do STJ:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IDENTIDADE DE BENEFICIÁRIOS. LEGITIMADO EXTRAORDINÁRIO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. LITISPENDÊNCIA ENTRE AÇÕES COLETIVAS. OCORRÊNCIA. RECURSO PROVIDO. 1. **Segundo a jurisprudência do STJ, nas ações coletivas, para análise da configuração de litispendência, a identidade das partes deve ser aferida sob a ótica dos possíveis beneficiários do resultado das sentenças, tendo em vista tratar-se de substituição processual por legitimado extraordinário.** 2. Recurso especial provido para extinguir o processo sem julgamento do mérito. STJ. REsp 1.726.147/SP. Rel. Min. ANTONIO CARLOS FERREIRA. QUARTA TURMA. Dje 14.05.2019 (**grifo nosso**)

TRIBUTÁRIO. LIBERAÇÃO DE MERCADORIAS. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICOPROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DIVERGÊNCIA NÃO COMPROVADA. I - Verifica-se que a alegação do recorrente de que não teria ocorrida a continência, vai de encontro às convicções do julgador a quo, que com lastro no conjunto probatório constante dos autos decidiu: 'Do cotejo entre a presente ação, de nº 5001804-37.2013.404.7008, e o Mandado de Segurança nº 5001067-34.2013.404.7008, **tenho que estão presentes os elementos caracterizadores da litispendência, uma vez que há identidade de partes e de causa de pedir, embora o objeto da segunda ação citada seja mais amplo que o da primeira.**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

**A segunda pede a continuidade de desembaraço aduaneiro das mercadorias importadas, ao passo que a primeira requer a suspensão de decisão administrativa (Parecer SARAC nº 246/2013) que determinou a devolução das mercadorias que tinham sido liberadas mediante prestação de caução. Tanto numa quanto noutra ação a questão de fundo é a regularidade da operação de importação, a qual, segundo o entendimento da Receita Federal, teria sido alvo de fraude, mediante interposição fraudulenta de terceiros – GMAD (...). STJ, AgInt no REsp 1481482/PR, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2018, DJe 26/03/2018 (grifo nosso)**

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR. LITISPENDÊNCIA ENTRE AÇÕES COLETIVAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR. ADMISSIBILIDADE. AUTORES ATUAM COMO SUBSTITUTOS PROCESSUAIS DOS TITULARES MATERIAIS DO DIREITO COLETIVO LATO SENSU TUTELADO. COLETIVIDADE DOS MUNICÍPIES DE CARPINA. 1. Na hipótese dos autos, **incontroversa a existência de identidade de pedido e de causa de pedir**, não só porque reconhecida pelo acórdão recorrido, mas também porque tal identidade é expressamente admitida pelo próprio recorrente, que somente se insurge contra o reconhecimento da litispendência, por entender que esse pressuposto processual negativo exigiria também a identidade de partes processuais. 2. Outrossim, a tese do recorrente não prospera, pois contrária à doutrina e **jurisprudência consolidada do STJ, consoante a qual nas ações coletivas, para efeito de aferição de litispendência, a identidade de partes deverá ser apreciada sob a ótica dos beneficiários dos efeitos da sentença, e não**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

**apenas pelo simples exame das partes que figuram no polo ativo da demanda, ainda que se trate de litispendência entre ações coletivas com procedimentos diversos, como a Ação Civil Pública (procedimento regulado pela Lei 7.347/1985; Ação Popular (procedimento regulado pela Lei 4.717/1965); pelo Mandado de Segurança (procedimento regulado pela Lei 12.016/2009); pela Ação de Improbidade Administrativa (procedimento regulado pela Lei 8.429/1992), etc. (REsp 427.140/RO, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 20/05/2003, DJ 25/08/2003, p. 263; REsp 1168391/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/05/2010, DJe 31/05/2010; REsp 925.278/RJ, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 19/06/2008, DJe 08/09/2008; RMS 24.196/ES, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 13/12/2007, DJ 18/02/2008, p. 46).** 3. Finalmente, quanto ao polo passivo, o Sodalício a quo também foi bastante claro ao certificar a identidade de partes. 4. Agravo Regimental não provido.

STJ. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 1.505.359 2014.01.43320-9, HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJE DATA:30/11/2016 (**grifo nosso**)

Não é outra a compreensão do tema pelos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 2ª e 4ª Regiões:

AÇÃO POPULAR. ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. **LITISPENDÊNCIA EM TUTELAS COLETIVAS.** (...) 2. **“No caso de ajuizamento de ação popular, a litispendência é**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

**reconhecida quando se busca a mesma pretensão jurisdicional nas duas ações, ainda que tenham sido propostas por diferentes autores, em virtude de ambos atuarem na defesa de interesse social ou coletivo, não de direito subjetivo**” (TRF1, AC 0019136-07.2017.4.01.3400, Juiz Federal Convocado Caio Castagine Marinho, 5T, e-DJF1 de 21/01/2020). Confira-se também: REO 0035642-97.2013.4.01.3400, Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, 6T, e-DJF1 de 06/10/2015). 3. Negado provimento à remessa necessária.

TRF1. REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL 1011586-07.2018.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, 6ª TURMA, **d. j. 11.05.2020 (grifo nosso)**

AÇÃO POPULAR. HOSPITAL ESCOLA SÃO FRANCISCO DE ASSIS. LITISPENDÊNCIA COM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXTINÇÃO MANTIDA. 1. Trata-se de remessa necessária em face de sentença que, em ação popular, julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, V, do CPC, em razão do reconhecimento de litispendência. 2. Lide na qual se requer a condenação dos réus na realização de obras para restauração e manutenção do Hospital Escola São Francisco de Assis, tombado, o que já foi requerido em ação civil pública anteriormente proposta, julgada em primeira e segunda instâncias, estando pendente de julgamento o recurso especial interposto. **3. Ambas as ações, coletivas, possuem a mesma causa de pedir e o mesmo pedido (art. 301, §2º, do CPC). E quanto à identidade de partes, esta deve ser aferida de acordo com os beneficiários da tutela pleiteada, que são os mesmos tanto na ação civil pública como na ação popular, sendo certo que o autor, em ambos os casos, é um**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

**legitimado ideológico (ideological plaintiff) que atua em prol da coletividade.** Desse modo, **configura-se a litispendência, o que justifica a extinção do processo, sem apreciação do mérito. Precedentes do STJ.** 4. Remessa necessária conhecida e desprovida.

TRF2. REMESSA EX OFFICIO EM AÇÃO CÍVEL 0018974-04.2009.4.02.5101, JOSÉ ANTONIO NEIVA, TRF2. (**grifo nosso**)

AÇÃO POPULAR E AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISPENDÊNCIA. - **Verifica-se a litispendência entre a presente ação popular e ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal, já julgada em primeira instância. - Embora não haja identidade de partes nominalmente, esta identidade na verdade existe, porquanto em ambas as ações constitucionais ação popular e ação civil pública - ocorre a substituição processual. Nas duas situações os autores estão agindo em nome próprio, mas na defesa de direito de todos os cidadãos.**

TRF4. REO - REMESSA EX OFFICIO 2003.04.01.025713-6, VÂNIA HACK DE ALMEIDA, TRF4 - TERCEIRA TURMA, DJ 08/06/2005 PÁGINA: 1404. (**grifo nosso**)

No caso em tela, há que se reconhecer a litispendência com a ação popular ajuizada na 14ª Vara Federal de São Paulo, tombada sob o nº 5008035-37.2021.4.03.6100, o que leva à extinção da presente ação civil pública em apreço, sem solução de mérito, ou, subsidiariamente, o reconhecimento da conexão, com a remessa dos autos à 14ª VF da SJSP, na forma do art. 55, § 3º do CPC, a fim de se evitar decisões conflitantes.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

O autor da presente ação civil pública narra que "a NDC de 2020 permitirá ao país chegar ao ano de 2030 emitindo 400 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e a mais que o proposto em 2015", além de sustentar que "tal redução da ambição climática do Brasil é um inegável retrocesso do país em relação à sua NDC original, o que viola frontalmente o ACORDO DE PARIS e o espírito da POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA e do PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA". Para isso, explica que a "manobra do governo brasileiro vem sendo chamada de 'pedalada climática', e motivou o ajuizamento da Ação Popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100, atualmente em trâmite na 14ª Vara Cível Federal de São Paulo, por um grupo de jovens lideranças climáticas brasileiras".

Ao examinar a ação popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100, observa-se identidade entre as questões ali veiculadas e as debatidas nos presentes autos, além de o pedido formulado pelos autores populares objetivar também:

- 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*

Como se vê, a ação popular em curso na Seção Judiciária de São Paulo busca obrigar a União a revisar suas NDCs (metas climáticas) no âmbito do Acordo de Paris, tal como postula a ação civil pública sob exame, proposta pelo Laboratório do Observatório do Clima.

As duas demandas veiculam o cumprimento do acordo de Paris e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a comprovar que **tanto a causa de pedir**



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

**remota (fatos constitutivos) quanto à causa de pedir próxima (fundamentação jurídica) guardam identidade e semelhanças.**

Assim, tal pedido tem o mesmo objeto da presente ação civil pública - ainda que um seja mais amplo que o outro -, veiculando as mesmas questões fáticas e jurídicas, o que leva ao evidente reconhecimento da litispendência, devendo haver a extinção de processo, sem resolução de mérito, com esteio no art. 485, inciso V, do CPC/15.

Como se pode perceber, em caso de não extinção do processo, o julgamento separado das ações gerará o risco de prolação de decisões conflituosas: pode, por exemplo, a 14ª Vara Federal de São Paulo determinar que a União reapresente a NDC “atualizada” para, supostamente, cumprir o Acordo de Paris, ao mesmo tempo que a 7ª Vara Federal do Amazonas pode entender que a União não há omissão ou que a ré não precisa “atualizar” as metas e o PNMC (substituído pela NDC) “*em conformidade e estrito cumprimento*” ao Acordo de Paris (pedido iv, item “a” da inicial).

Poderá haver inclusive duas coisas julgadas materiais (art. 103, I do CDC, art. 18 da Lei de Ação Popular – nº 4.717 e art. 16 da lei da ACP – nº 7.347) contraditórias entre si: uma favorável à União reconhecendo que não há omissão ou não há obrigação de fazer consistente em atualizar NDC/PNMC de acordo com o Acordo de Paris e outra condenando o ente na obrigação de fazer consistente exatamente em atualizar o NDC/PNMC para os colocar “*em conformidade e estrito cumprimento*” ao Acordo de Paris.

Subsidiariamente, requer-se, assim, o reconhecimento, pelo menos, da conexão entre as duas causas judicializadas, o que torna prevento o juízo que primeiro tomou conhecimento da causa ou despachou a demanda antes de qualquer outro, conforme estabelece o Código de Processo Civil (art. 54, art. 55, *caput* §§ 1º e 3º e arts. 58, 59 e 286, III) e a Lei de Ação Civil Pública (art. 2º, parágrafo único).



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO**  
**NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE**

---

Lei 7.347 - Art. 2º (...)

Parágrafo único **A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.**

Portanto, reconhecida a conexão, requer-se a reunião dos processos com remessa dos autos para a 14ª Vara Federal de São Paulo (juízo prevento), onde está sendo processada a ação popular 5008035-37.2021.4.03.6100, como forma de evitar decisões judiciais conflitantes e prestigiar a credibilidade da justiça.

#### **IV – IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS AUTORAIS**

O ponto central da controvérsia consiste em saber se houve, ou não, iniciativas/medidas promovidas pela União (Ministério do Meio Ambiente) para reduzir a emissão de gases de efeito estufa, desde a edição da Lei nº 12.187, de 29.12.2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, tendo por fundamento a cláusula de vedação de retrocesso, em decorrência de não ter ocorrido a atualização da NDC de 2015. Dito de outra forma, a demanda pretende que o Judiciário determine a regulamentação dessa Política e que seja implementado e atualizado o Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

Mesmo adentrando o mérito, mostram-se frágeis as alegações do autor, constatado que a União não ficou inerte desde a instituição da Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, com a edição da Lei nº 12.187/2009.

De um lado, normativamente, para concretizar tal Política, foi editado o Decreto nº 9.578/2018, que teve por escopo consolidar os atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispusessem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO**  
**NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE**

---

Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

De outro, em observância aos postulados constitucionais (art. 84, *caput*, inciso IV, CF), o Brasil aderiu ao Acordo de Paris, celebrando-o na capital francesa em 12.12.2015 e firmando-o na cidade de Nova Iorque (EUA) em 22.04.16. Em seguida, tal ajuste internacional foi aprovado pelo Congresso Nacional em 16.08.16, por meio do Decreto Legislativo nº 140.

Na sequência, em 21.09.16, o Governo brasileiro depositou junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas o instrumento de ratificação do acordo, vindo ele a entrar em vigor para a República Federativa do Brasil em 04.11.16. Diante disso, o Decreto nº 9.073/2017 foi promulgado para efetivar tal acordo transnacional, incorporando-o ao ordenamento jurídico interno, somente em 06.06.17, data em que foi publicado no Diário Oficial da União o ato presidencial, na forma como reconhece a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Como se vê, **a materialização de tais instrumentos, como descrito nas linhas antecedentes, demonstra, por si, as medidas tomadas pelo poder central para observar e dar cumprimento à Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, aderindo ao Acordo de Paris e, por isso, comprometendo-se a reduzir a emissão de gases de efeito estufa.**

Quanto à atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria de Clima e Relações Internacionais, informa quais foram as medidas concretas que foram implementadas. Da leitura das informações, percebe-se que não há omissão alguma por parte da União, o que resulta na improcedência dos pedidos ou no reconhecimento da ausência de interesse processual (interesse-utilidade):

"O Observatório do Clima moveu a AÇÃO CIVIL PÚBLICA contra o MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE e a UNIÃO FEDERAL, "para que apresentem uma atualização do PLANO



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, de forma a garantir a urgente e necessária redução das emissões brasileiras de gases de efeito estufa, considerando todos os setores de nossa economia, tudo em conformidade e estrito cumprimento da Lei Federal nº 12.187/2009 (PNMC) e seu regulamento, o Decreto nº 9.578/2018, e o Decreto nº 9.073/2017 (ACORDO DE PARIS)”.

Na sequência, listam-se ações e fatos que demonstram a **perda de objeto da referida ação** em função de não haver a necessidade do mencionado Plano. Isso ocorre em função de **diversos instrumentos e políticas públicas terem sido incorporados no ordenamento jurídico e político nacional no âmbito de iniciativas elaboradas e implementadas desde a adoção do Acordo de Paris. Tais instrumentos e políticas o substituem de maneira ainda mais efetiva, dentro do contexto atual sobre mudança do clima, seja em nível nacional ou internacional.**

O Observatório do Clima reconhece que “o ACORDO DE PARIS é um verdadeiro marco na luta comum da humanidade em prol do controle do clima no planeta, cujo equilíbrio depende sobretudo da redução conjunta das emissões de gases de efeito estufa (GEE) por cada país aderente ao acordo internacional”.

O próprio Observatório do Clima reconhece mais uma vez que “o ACORDO DE PARIS é um tratado internacional juridicamente vinculante sobre mudanças climáticas, adotado por 196 países na 21ª Conferência do Clima (COP-21) realizada em dezembro de 2015”. Registra ainda que “o Brasil aderiu ao ACORDO DE PARIS que hoje está incorporado ao nosso ordenamento por meio do Decreto nº 9.073/2017”. E,



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

finalmente, lembra que “o instrumento entrou em vigor em 04 de novembro de 2016”. E reconhece também, por meio da ação em tela, que “o ACORDO DE PARIS trouxe uma mudança importantíssima no processo de implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima”.

Portanto, **o próprio postulante da ação civil pública entende que o Acordo de Paris determinou alterações significativas quanto à implementação da Convenção sobre Mudança do Clima.**

A alteração profunda do contexto descrito acima foi percebida pelo governo federal ainda entre 2014 e 2015, ano de adoção do Acordo de Paris, e se consolidou com sua entrada em vigor no ano de 2016.

Consta o seguinte, no RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2014 da então Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental deste MMA, submetido ao TCU em 2015 (processo SEI 02000.000948/2015-85, grifos nossos):

**“Em 2013, o Plano Clima passou por um processo de atualização, realizado pelo Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) sob a coordenação do MMA. O GEx está subordinado ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), coordenado pela Casa Civil.** A contribuição da sociedade, além do processo de consulta pública, também foi identificada como fundamental e, nesse contexto, durante o primeiro semestre de 2013 reuniões foram promovidas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas denominadas “Diálogos Setoriais”, a fim de colher contribuições ao processo de atualização do Plano. Em paralelo, o GEx trabalhou no texto



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

governamental da atualização do Plano Clima, buscando apresentar os principais avanços institucionais ocorridos no Brasil na área de mudança do clima desde a sua elaboração em 2008. Durante o processo de atualização do Plano Clima, o Grupo Executivo realizou nove reuniões ordinárias e oito reuniões das subdivisões do GEx para a elaboração da redação do texto de atualização (dentre elas, duas reuniões para apreciação das contribuições dos Diálogos Setoriais, coordenados pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), e contribuições da consulta pública eletrônica), totalizando assim dezessete reuniões em 2013 e 2014. No início do segundo semestre de 2013 realizou-se oficina de apresentação das contribuições da sociedade civil provenientes dos Diálogos Setoriais à atualização do Plano Clima, e as sugestões entendidas pelo GEx como pertinentes foram incorporadas ao texto. Após o período de consulta pública (eletrônica e presencial), as novas contribuições foram analisadas e, quando pertinentes, incluídas ao texto. Em dezembro do mesmo ano foi realizada a consulta pública presencial na sede do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em Brasília. Dessa forma adicionando-se esta última às dezessete reuniões realizadas pelo GEx e às seis reuniões que o FBMC realizou para os Diálogos Setoriais, seguida de uma oficina de apresentação das contribuições da sociedade civil, totaliza-se 24 reuniões para o processo de atualização do Plano Clima em 2013 e 2014. **A versão consolidada do texto foi aprovada pelo GEx e encaminhada ao CIM no primeiro trimestre de 2014. O CIM enviou a versão aprovada pelo GEx aos Ministérios componentes daquele Comitê no final de março de 2014, para validação do texto. Os comentários recebidos foram**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

**analisados pela coordenação do GEx e incorporados, quando possível, no texto. Assim, nova versão consolidada da Atualização do Plano Clima foi encaminhada pelo GEx ao CIM em setembro de 2014. A impressão e publicação do referido Plano dependem de aprovação do CIM, após reunião daquele Comitê, a qual ainda não foi convocada pela Casa Civil”.**

Portanto, vislumbrava-se alteração de rota quanto ao Plano já nos anos fiscais referidos acima. **Tanto nos relatórios de gestão como no planejamento estratégico deste MMA referentes aos anos subsequentes (2016 em diante), constata-se não haver mais referência ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima, mas sim à Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) ao Acordo de Paris** como um dos principais instrumentos de implementação das políticas com relação direta e indireta sobre mudança do clima.

Por meio da própria Ação Civil Pública, registra-se que **“a partir desse Acordo**, 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 climática, por meio de um **instrumento chamado CONTRIBUIÇÃO NACIONALMENTE DETERMINADA (NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTION – “NDC”)**”.

É o próprio Observatório do Clima quem reconhece as NDCs como o “verdadeiro coração do ACORDO DE PARIS”, classificando-as como “metas e objetivos que cada Estado-parte declara ao grupo de países signatários para que, globalmente e



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

conjuntamente, efetivem o controle do clima no planeta”. Lembra ainda que “cada nação deve comunicar e realizar esforços ambiciosos no sentido de mitigar as emissões de GEE em seus territórios (artigo 3), e preparar e declarar, a cada cinco anos (artigo 4, item 9), atualizações de suas NDCs que representem uma progressão em relação à atualização anterior, e reflitam sua máxima ambição possível (artigo 4, item 3)”.

**E é ainda o próprio Observatório do Clima que reconhece 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 GEE e se compromete a implementá-lo”.** (grifo nosso)

Nessa direção, o governo federal tem empreendido esforços para a efetiva implementação da Convenção sobre Mudança do Clima por intermédio de seu Acordo de Paris (principalmente por meio da NDC, bem como outros instrumentos). Como exemplos **relevantes de ações recentes que sobrepujam o antigo Plano Nacional sobre Mudança do Clima**, destacam-se:

- Atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)

Em julho de 2021 o Ministério do Meio Ambiente colocou em pauta no âmbito do Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima (CIM) a necessidade de revisão da Política Nacional sobre mudança do Clima (PNMC). Na reunião de 17 de agosto de 2021 o CIM deliberou pela criação de Grupos Técnicos Temporários, sendo um deles especificamente para a



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

atualização da PNM – o GT-PNM (*RESOLUÇÃO CIM Nº 2, DE 17 DE AGOSTO DE 2021*). O GT-PNM elaborou uma proposta de minuta de atualização em que contempla os novos instrumentos do Acordo de Paris e da UNFCCC, buscando maior efetividade na implantação da Política de Clima no Brasil e alinhado aos conceitos e ferramentas internacionais do Acordo e da Convenção. Destaca-se que a minuta sobre a atualização da PNM está em processo de consulta pública (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, publicado em 05/11/2021, Edição 208, Seção 1, Página 4 - DESPACHO DE 4 DE NOVEMBRO DE 2021 (Presidência da República/Casa Civil).

<https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-pnm>

Após a consulta pública o GT-PNM consolidará as contribuições e submeterá ao CIMV novamente para aprovação e encaminhamento à Presidência da República. Conforme pode ser observado no texto, os novos instrumentos suplantaram e superaram o antigo Plano Nacional sobre Mudança do Clima em ações e informações, sem que haja um vácuo de implementação das ações previamente previstas haja vista os novos instrumentos apresentarem ainda mais ferramentas que o instrumento anterior.

- NDC e *addendums*

As submissões da NDC do Brasil e respectivos *addendums* podem ser acessados por meio dos seguintes links da UNFCCC:



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

[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)

[https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Explanatory%20Letter\\_Brazil.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Explanatory%20Letter_Brazil.pdf)

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/2021%20-%20Carta%20MRE.pdf>

- Programa de Crescimento Verde

Por meio do DECRETO Nº 10.846, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, institui-se o Programa Nacional de Crescimento Verde.

Por fim, cabe notar que **tanto a Lei 12.187/2009 como o Decreto 9.578/2018 (instrumentos legais que incluem referências ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima) estão mais voltados para ações anteriores ao período de implementação do Acordo de Paris (pré-2020).**

No que diz respeito ao período pré-2020, o Brasil alcançou resultados relevantes no enfrentamento da mudança do clima. Parte desses resultados pode ser consultada por meio da Nota Técnica nº 1175/2021-MMA, constante do processo SEI 02000.005602/2021-11.

Em adição, as “Diretrizes para uma Estratégia Nacional para Neutralidade Climática”, além de listar ações indicativas e não exaustivas para o pós-2020 (período de implementação do Acordo de Paris), também incluem exemplos de resultados



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

alcançados por intermédio de políticas e medidas, elaboradas e implementadas no período pré-2020. Tais políticas e medidas foram guiadas principalmente pela Política Nacional sobre Mudança do Clima no plano doméstico, bem como pelas Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs, na sigla em inglês) no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima, assumidas como compromissos voluntários em nível internacional.

As referidas Diretrizes podem ser acessadas por meio do seguinte link:

<https://www.gov.br/mma/pt-br/diretrizes-para-uma-estrategia-nacional-para-neutralidade-climatica.pdf/>

O Observatório do Clima entende que “a NDC se comunica com a POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (art. 6º, inciso IV, da Lei nº 12.187/2009) e, por decorrência, com seu principal instrumento, o PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (art. 6º, inciso I, da mesma lei)”. **No entendimento deste MMA, a NDC é um dos instrumentos que substituem o referido Plano**, e que passa a ser guiada pela atualização da **PNMC**.

O Observatório do Clima defende que “de acordo com a Lei da PNMC, cabe ao Poder Executivo - especialmente ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) – estabelecer, por meio de decreto, os planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima para o fim de consolidar uma economia de baixo consumo de carbono. Os planos setoriais devem visar ao atingimento de metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando diversos



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

setores”. **Mais uma vez, entende-se que esses instrumentos couberam no que se refere ao período pré-2020. No âmbito do Acordo de Paris, a NDC possui natureza “economy-wide”, que alcança a economia como um todo e não estará mais atrelada à lógica setorial**, e será implementada de acordo com a atualização da PNMC.

Portanto, conclui-se pela perda de objeto da ação civil pública perpetrada pelo Observatório do Clima em função da **adequação das ações do governo federal sobre mudança do clima ao arcabouço técnico, jurídico e político atual e ao Acordo de Paris.**"

Conclui-se, portanto, que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima foi substituído pela NDC, em observância ao Acordo de Paris incorporado ao direito interno, em consonância com a jurisprudência da Corte Excelsa, considerando que as questões ambientais, como as aqui discutidas - mudanças climáticas e redução de gases de efeito estufa na atmosfera - enquadram-se entre os direitos fundamentais e humanos.

Dito de outra forma, com a incorporação do regramento internacional (Acordo de Paris), a NDC passou a corresponder justamente ao Plano Nacional, substituindo-o, não se podendo dizer que o Estado brasileiro tenha permanecido inerte ou sem atualizar o referido PNMC.

Acrescente-se, ainda, no que toca ao suposto desrespeito à vedação de retrocesso, as alegações deduzidas, em juízo, pelo autor da ação civil pública sob exame, não merecem prosperar.

Eis que, implícita à cláusula do devido processo legal - garantia de magnitude constitucional (art. 5º, LIV e LV, CF) -, a proibição de retrocesso contempla o princípio da proporcionalidade que, para se concretizar, é subdividido



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO**  
**NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE**

---

em três fases: cabimento (adequação) da medida, necessidade (exigibilidade) da medida e proporcionalidade em sentido estrito (razoabilidade).

Não prosperam as alegações do autor porque as metas propostas pelo Brasil - para cumprimento do Acordo de Paris -, além de proporcionais, configuram-se como ambiciosas e avançadas, considerando os padrões climáticos e a realidade brasileira.

Debruçando-se a respeito da proibição de retrocesso, incluindo o retrocesso ambiental, a doutrina constitucional vem anotando que é preciso considerar a proporcionalidade. Nesse sentido, cite-se:

*“garantia contra a ação erosiva do grau de concretização infraconstitucional de um direito social fundamental definido em uma regra ou princípio constitucional, praticada diretamente pelo legislador, ou mesmo indiretamente pelo titular do Poder Constituinte Reformador, atribuindo-se a esse direito social o status negativo jusfundamental e, com isso, modalidades de eficácia jurídica geralmente atribuídas aos direitos de defesa. (...) Constitui o núcleo essencial do princípio da proibição de retrocesso social a vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, a concretização de norma constitucional que trate do núcleo essencial de um direito fundamental social, impedindo a sua fruição, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios. É defeso o estabelecimento (ou restabelecimento, conforme o caso) de um vácuo normativo em sede legislativa. (...) **Por óbvio, é permitido ao legislador rever as leis editadas, mas o fundamento para uma reformatio in pejus, de acordo com as circunstâncias fáticas em que se a realiza, deve ser, mediante um juízo de proporcionalidade, suficiente para prevalecer sobre um grau de concretização legislativa que já tenha alcançado**”*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

**o consenso básico na sociedade.**” (DERBLI, Felipe. O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988. Renovar: Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, 2007, p. 86 e 298.)

“O **princípio da proibição de retrocesso** social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, **se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial.**” (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2ª reimpressão, p. 339-340)

Nessa linha de compreensão, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a vedação de retrocesso encontra limites, não só na proporcionalidade, mas também na cláusula de separação de poderes (art. 2º, CF) "*no que tange às políticas públicas ambientais*", afastando "*a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura)*". Veja-se:

"19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

(...)

20. A **propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento**



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

***estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais.*** No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX , julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. **Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível.** Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador” (grifos apostos - ADC nº 42, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018).

É de se anotar, ainda, que a proibição de retrocesso encontra limites na escassez de recursos, como dito no precedente citado da Corte Excelsa - dada a finitude dos recursos materiais para a garantia do mínimo existencial ecológico -



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

conforme registra o voto do Ministro Luiz Fux, condutor do acórdão prolatado no julgamento da aludida ADC nº 42:

*"Entender como '**vedação ao retrocesso**' qualquer tipo de reforma legislativa ou administrativa que possa causar decréscimo na satisfação de um dado valor constitucional **seria ignorar um elemento básico da realidade: a escassez**. Rememore-se que, frequentemente, **legisladores e administradores somente poderão implementar avanços na concretização de determinados objetivos constitucionais por meio de medidas que causam efeitos negativos em outros objetivos igualmente caros ao constituinte**. O engessamento das possibilidades de escolhas na formulação de políticas públicas, a **impedir a redistribuição de recursos disponíveis entre as diversas finalidades carentes de satisfação na sociedade, em nome de uma suposta "vedação ao retrocesso" sem base no texto constitucional, viola o núcleo básico do princípio democrático e transfere indevidamente ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo**. Não fosse o suficiente, ainda afasta arranjos mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo" (grifos não originais).*

Outro aspecto da controvérsia é a intenção equivocada do demandante, através do ajuizamento da referida ação coletiva, com a finalidade de que o Judiciário interfira na política pública ambiental. Nas palavras do autor, o "*quadro gravíssimo apontado pelo AR6, para que o aquecimento global não suba além dos 1,5°C, será necessário que **todos os países signatários do ACORDO DE PARIS assumam metas ainda mais ambiciosas em suas NDCs**, e com uma urgência ainda maior do que fizeram*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

*até aqui, destacando-se o papel do Brasil neste sentido. Não temos mais tempo nem meio ambiente suficientes para seguir postergando tão importantes decisões".*

Apesar da argumentação da autora, não houve demonstração de qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na atuação estatal, materializada na política pública efetivada pelo Poder Executivo, na condução de questões ambientais climáticas.

Não se pode perder de vista que a interferência do Judiciário somente será legítima se demonstrada ilegalidade, inconstitucionalidade ou demora ou a inércia estatal. Assim, a hipótese dos autos não revela demora, inércia ou excepcionalidade que permita a intervenção do Judiciário na política pública relacionada ao meio ambiente, sendo certa a impossibilidade de revisão do mérito administrativo em casos tais, por implicar indevida interferência em juízo de conveniência e oportunidade próprio da Administração, vulnerando a separação de poderes, cláusula pétrea assegurada no sistema de freios e contrapesos adotado pela Constituição Republicana (art. 2º, art. 60, § 4º, III).

Nos termos do Artigo 4º do Acordo de Paris, os países signatários devem apresentar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas, em ciclos quinquenais, com a finalidade de mitigar globalmente a emissão de gases do efeito estufa e limitar variações de temperatura atmosférica em média global abaixo de 2º C em relação a níveis pré-industriais.

Em dezembro de 2020, o Brasil formalizou sua II Contribuição Nacionalmente Determinada perante o Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Clima, estabelecendo: (a) meta inédita de neutralidade na emissão de gases do efeito estufa na atmosfera até o ano de 2060, podendo antecipar-se para 2050 na hipótese de arranjos internacionais de suporte; (b) a fixação da meta de 43% de redução das emissões de gases do efeito estufa até 2030, em relação às estimativas de 2005, superando o caráter apenas indicativo daquela meta, anteriormente estipulado na I Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil,



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

apresentada em 2016; (c) manutenção de meta ambiciosa de 37% de redução das emissões até o ano de 2025.

**Salvo na hipótese de disposição expressa em sentido contrário, as metas estabelecidas pelo Brasil em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas se referem exclusivamente aos percentuais ali estipulados, constituindo eventuais números absolutos indicados em anexos valores de referência, sujeitos a periódicas alterações de acordo com os resultados dos Inventários Nacionais de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal.**

Justamente por se tratar de valores de referência variáveis de acordo com os resultados de cada Inventário Nacional, números absolutos não podem constituir metas do país no âmbito do Acordo de Paris. Os resultados dos Inventários Nacionais variam porque metodologias de pesquisa e dados científicos costumam sofrer alterações entre cada Inventário Nacional. Assim tem ocorrido, inclusive, desde o primeiro Inventário Nacional apresentado, de modo que, se o II Inventário Nacional (vigente à época da apresentação da I NDC brasileira) apontava números absolutos estimados de aproximadamente 2.042.998 Gg CO<sub>2</sub> eq emitidos em 2005, o III Inventário atualizou essa estimativa para indicar o valor de referência de 2.735.898 Gg CO<sub>2</sub> eq.

Esses números, aliás, continuam a sofrer atualizações, por exemplo, o IV Inventário Nacional, que atualizou as estimativas de emissões de 2005 para afirmar que o valor de referência atual seria 2.445,9 Gg CO<sub>2</sub> eq.

Não é por outra razão que União Europeia e Reino Unido indicam em suas NDCs que os valores de referência extraídos de seus inventários nacionais podem sofrer alterações em virtude de mudanças metodológicas.

Deste modo, demonstra-se que a NDC brasileira, com relação ao seu inventário, não só está em consonância com o Acordo de Paris como também encontra paralelo nas NDCs de importantes membros do regime jurídico



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

internacional do clima. Ao prever a utilização dos valores de referência obtidos no inventário nacional mais atualizado, a NDC brasileira está alinhada com as melhores práticas internacionais.

É preciso dizer, ainda, que as metas estabelecidas pelos países signatários do Acordo de Paris em suas NDCs não possuem um padrão pré-estabelecido, de modo que os países possuem flexibilidade na formatação e conteúdo de suas NDCs.

Conclui-se assim que não houve retrocesso ambiental, tendo sido preenchidos também os requisitos de progressão e maior ambição possível.

Finalmente, o demandante sustenta a ocorrência de danos materiais, fundando-se no relatório do IPCC, e que tais danos teriam sido causados pelo poder público. Diz que com "*o IPCC trouxe-se a certeza científica de que, se nada for feito no presente imediato, o país e o planeta afundarão em espiral crescente, descontrolada e irreversível de crise climática e, por isso, o Judiciário deve agir no sentido de prevenir os danos futuros*".

Contudo, em que pese a dramaticidade da argumentação (posta pelo autor, sem a configuração e comprovação de prejuízos que tenham sido suportados, pela suposta inércia ou mora do Estado brasileiro na confecção, na atualização e na implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima - substituído pela NDC, conforme as diretrizes do Acordo de Paris -, as alegações do demandante parecem se constituir em narrativa meramente retórica, sem supedâneo probatório.

Nessa quadra, vale destacar que não há recusa, por parte dos órgãos ambientais, a um ambiente sadio e equilibrado, destituído de gases poluentes. Ao contrário do que sustenta o demandante, a União, por meio do Ministério do Meio Ambiente, vem, ao longo do tempo, promovendo esforços na tentativa de cumprir o que estabelece a Lei nº 12.187, de 29.12.2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e sua regulamentação, assim como as disposições firmadas no Acordo de Paris, de que o Brasil é signatário.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

De forma resumida, além de reproduzir parte de demanda judicial em tramitação na justiça federal de São Paulo (14ª VF/SP) - onde as mesmas questões fáticas e jurídicas estão sendo discutidas, o que implica reconhecer conexão e prevenção daquele Juízo - as alegações invocadas pelo autor não merecem prosperar, no mérito, porque as medidas foram planejadas, substituindo-se o PNMC pela NDC e vem sendo efetivadas pela União (por meio do Ministério do Meio Ambiente), com a finalidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

Insustentável, assim, a possibilidade de proibição de retrocesso, cláusula que encontra limites em outros princípios de grandeza constitucional, tais como a proporcionalidade (ou razoabilidade), a separação de poderes e a reserva do financeiramente possível (conforme já assentou o Pretório Excelso), afastando-se a indevida tentativa de o demandante provocar o Judiciário, desnecessariamente, para interferir em política pública ambiental, reservada ao Poder Executivo que, no limite de sua capacidade e condições materiais, promove os avanços - apresentados pela área técnica do Ministério do Meio Ambiente - que apontam na direção do indeferimento dos pedidos formulados na exordial.

## **V – DOS PEDIDOS**

Dessa forma, requer a União a **extinção do processo** sem resolução de mérito, reconhecendo-se a **litispendência** com o processo nº 5008035-37.2021.4.03.6100 ou a **ausência de interesse processual** (interesse-utilidade).

Subsidiariamente, requer seja reconhecida a **conexão** com a ação popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100, com a determinação de reunião dos processos com a remessa dos autos para a 14ª Vara Federal de São Paulo.

No mérito, requer sejam julgados **improcedentes** os pedidos formulados pela parte autora.

Pugna a União pela produção de todos os meios de prova admitidos no Direito.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESTRATÉGICO DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

Nesses termos,  
pede deferimento.

Brasília-DF, 28 de janeiro de 2022.

**NELSON LUIZ DA SILVA MESQUITA**

**FILHO**

*Advogado da União*

**LAÍS DE ARAÚJO PRIMO**

*Advogada da União*

**ISRAEL SALES VAZ**

*Advogado da União*

*Coordenador de Patrimônio e Meio Ambiente da PRU1*