



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
Seção Judiciária do Amazonas
7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM

Autos: 1027282-96.2021.4.01.3200

Classe: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

Autor: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA

Representantes: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO - SP164056, RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO - SP262284, SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO - DF14711, NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO - DF56785 e FERNANDO NABAIS DA FURRIELA - SP80433

Réu: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE e outros

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada por **Laboratório do Observatório do Clima** em face do **Ministério do Meio Ambiente** e da **União**, por meio da qual pretende que 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).

A inicial narrou que a Lei Federal nº 12.187/2009 instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), lei ordinária que formalizou internamente as diretrizes e compromissos gerais, assumidos pelo país junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada na Rio92.

A Lei Federal nº 12.187/2009 traria em seu bojo a descrição de objetivos, dentre os quais a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em suas diferentes fontes; o fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos ambientais; e a consolidação e expansão das áreas legalmente protegidas, assim como o incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas (art. 4º da Lei nº 12.187/2009).

O autor asseverou que para viabilizar o alcance desses objetivos, a Lei da PNMC teria estabelecido as diretrizes compatíveis com os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais o País vier a ser signatário (art. 5º da Lei nº 12.187/2009).

Sustentou que pela mencionada legislação caberia ao Poder Executivo – especialmente ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) – estabelecer normas e planos governamentais para mitigação e adaptação à mudança do clima, ao fim de consolidar uma economia de baixo carbono. Os planos setoriais deveriam visar ao cumprimento de metas graduais de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerados os diversos setores econômicos, tais como geração e distribuição de energia elétrica, transporte público urbano, indústria, serviços de saúde e agropecuária, considerando as especificidades de cada um deles.

Ademais, entende que o Plano Nacional Sobre Mudança do Clima seria o principal instrumento de execução da Política Nacional de Mudança Climática, consoante artigo 3º do Decreto nº9.578/2018, plano este que compreenderia planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento e os planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, previstos na Lei nº 12.187/2009.

Destacou que o Plano Nacional de Mudança do Clima seria peça fundamental para reduzir as emissões de GEE por diferentes setores econômicos, bem como para endereçar questões urgentes como o desmatamento dos biomas nacionais, com destaque ao Bioma Amazônico.

O Laboratório do Observatório do Clima ainda discorreu que o plano nacional vigente data de 2008. Logo tratar-se-ia de plano nacional anterior à própria Lei do PNMC; anterior ao Acordo de Paris (tratado internacional vinculante sobre mudanças climáticas, adotado na COP-21 e internalizado pelo Brasil por meio do Decreto nº9.073/2017); e anterior ao mais recente relatório do IPCC (AR6), que traria dados científicos atualizados acerca da gravidade da crise climática global.

Segundo o autor, o Acordo de Paris modificou a abordagem normativa com a qual os países se comprometem ao objetivo final de manter reduzir emissões e limitar o aumento da temperatura média global (consoante normas da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima). Assim, o pelo Acordo de Paris, os Estados-Partes se obrigariam a informar e formalizar os compromissos voluntariamente assumidos, compromissos estes denominados “*nationally determined contribution*” (NDC), traduzido em contribuições nacionalmente determinadas.

A inicial prossegue narrando que o País é o sexto maior emissor de GEE, com incremento recente nas emissões (anos de 2018 e 2019), sem que este incremento tenha refletido crescimento econômico para o mesmo período; e que o desmatamento ilegal e mudanças no uso da terra seriam a principal fonte de emissões nacionais.

O autor sustentou, em síntese: a) que as NDC's seriam o coração do Acordo de Paris, documento este que comunica metas e objetivos que cada país assume voluntariamente, com vistas ao objetivo comum de mitigar emissões de gases do efeito estufa (GEE), renovados progressivamente a cada cinco anos, de forma a refletir a maior ambição possível; b) que a NDC assumida pelo Brasil perante a comunidade internacional deve estar alinhada com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (art. 6º, inciso IV, da Lei nº 12.187/2009), e por consequente, deve estar refletida no Plano Nacional de Mudança Climática (art. 6º, inciso I, da mesma lei); c) que o Brasil apresentou junto à ONU sua primeira NDC em setembro de 2016, juntamente com o ato de ratificação do Acordo de Paris, e que a mais recentemente NDC (atualizada em 09 de dezembro de 2020) representaria um retrocesso em relação aos primeiros compromissos voluntariamente assumidos pelo País; e d) que o **plano nacional de mudança climática, datado de 2008, não estaria atualizado e alinhado com compromissos internacionais recentemente assumidos pelo o Brasil.**

A inicial ainda trouxe aos autos dados e informações acerca dos indicadores de emergência e crise climática, constantes dos recentes relatórios científicos do painel especializado em mudanças climáticas (IPCC), e encartados no documento intitulado AR6, relativos ao aumento da concentração de GEE na atmosfera, aumento da temperatura média global da Terra, inequívoca a influência humana no sistema climático do planeta, aquecimento dos oceanos, aumento do nível médio do mar, aumento na frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, dentre outros indicadores.

O autor ainda se insurgiu contra medidas normativas e governamentais, que denominou de retrocessos ambientais e climáticos nacionais, com destaque à circunstância de que a implementação da PNMC (Política Nacional de Mudança Climática) e de seus instrumentos estariam paralisadas e desatualizadas, em franca omissão e inação estatal, seja frente à obrigações legais, seja em relação a obrigações internacionalmente assumidas pelo Brasil. Neste particular, a inicial faz referência a dados das emissões nacionais, com destaque às inúmeras discussões judiciais em matéria de Direito Ambiental e Direito das Mudanças Climáticas, dentre as quais ressaltou, em síntese:

i) Ação Popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100, em trâmite na 14ª Vara Cível Federal de São Paulo, que discute o possível retrocesso ambiental e climático materializado na mais recente NDC apresentada pelo Brasil em 2020, que entende encerrar “*manobra do governo brasileiro*” “*chamada de ‘pedalada climática’*”, responsável por modificar as bases de cálculo e parâmetros temporais de referência para compromissos de reduções das suas emissões (mitigação da crise climática);

ii) Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº708, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, na qual se discute suposto desvio de finalidade do Fundo do Clima para custeio do Projeto “Lixão Zero”;

iii) Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº59, em trâmite no STF e sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, na qual se discute

omissão inconstitucional da suspensão do Fundo da Amazônia;

iv) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº760, junto ao STF e sob relatoria da Ministra Carmem Lúcia, na qual se discute “*esvaziamento da pauta climática e ambiental*”, consistente na paralisação do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm); e

v) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº755, junto ao STF e sob relatoria da Ministra Rosa Weber, na qual se discutem questões relativas ao poder de polícia ambiental sancionador, sobretudo as modificações introduzidas pelo Decreto nº9760/2019, no Decreto nº6.514/2008.

Especificamente no caso dos autos, o autor discute que o primeiro plano nacional de mudança climática, datado de 2008, não estaria atualizado e alinhado com normas internas, compromissos internacionais recentemente assumidos pelo Brasil e com o estado da arte dos dados científicos em matéria de mudanças climáticas. Segundo a parte autora, esta desatualização e dissonância comprometeria a realização efetiva dos objetivos de combate às mudanças climáticas.

O Laboratório do Observatório do Clima alegou que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima seria o primeiro instrumento listado pela Lei nº12.187/2009, para organizar e implementar medidas destinadas a fazer frente à versão agravada e urgente da crise climática. Acrescentou que, não obstante a importância do plano nacional, sua última versão teria sido elaborada em 2008, impondo-se uma atualização que seja consentânea com a atual crise climática, bem como com todas as modificações normativas e regulatórias que lhe são posteriores.

O autor acrescentou que o Decreto nº9.578/2018 teria estabelecido que o plano nacional deve compreender os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Ainda, enfatizou que a lista de planos trazida no artigo 17 pelo Decreto nº9.578/2018, apesar de importante, agora se revela desatualizada por não possuir a abrangência e emergência necessárias.

No mérito, o autor pretende: a) a condenação dos requeridos 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 nº12.187/2009 (PNMC), seu regulamento, o Decreto nº9.578/2018, e o Decreto nº9.073/17 (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; e b) a elaboração do Plano a ser apresentado siga estritamente os ditames da Lei nº12.187/2009, sobretudo o Princípio da Participação Cidadã em todas as suas fases de elaboração. Em caso de descumprimento das obrigações acima, requereu a imposição aos requeridos de 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; além da aplicação da sanção prevista no artigo 77, inciso IV e § 2º, do Código de Processo Civil, aos responsáveis pelo descumprimento de referida ordem judicial.

Decisão inaugural determinou a citação e intimação dos requeridos para audiência de conciliação (Id. 795438991).

A União informou que não possui interesse na composição consensual do litígio, razão pela qual requer o cancelamento da audiência de conciliação (Id. 813128055). Na sequência, despacho de Id. 830231552 cancelou a audiência e intimou as partes requeridas para apresentarem contestação.

Ato contínuo, a União apresentou contestação (Id. 905071069), oportunidade em que arguiu preliminar de litispendência e conexão desta ação com a ação popular nº5008035-37.2021.4.03.6100, em trâmite na 14ª Vara Federal de São Paulo, argumentando que 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 diversas e que a causa de pedir e os pedidos de uma das demandas seja mais abrangente que os da outra.

Segundo a ré, a ação popular nº5008035-37.2021.4.03.6100 tem por pretensão: a) que declare nulo o ato administrativo que contém a Contribuição Nacionalmente Determinada (*nationally determined contribution* – NDC) brasileira, datada de 09 de dezembro de 2020; e b) que os réus reapresentem nova NDC brasileira, com porcentagens de redução de emissões de CO₂, a retratar efetiva mitigação progressiva. Acrescentou que a ação popular em curso na Seção Judiciária de São Paulo busca obrigar a União a revisar suas NDC's (metas climáticas) no âmbito do Acordo de Paris. Assim, entende que a pretensão destes autos se volta aos mesmos fins, por se tratarem de demandas que veiculam o cumprimento do acordo de Paris e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de forma que a tanto a causa de pedir remota (fatos constitutivos) quanto à causa de pedir próxima (fundamentação jurídica) guardariam identidade e semelhanças.

A União sustenta litispendência entre as ações, ao argumento de que o pedido da ação popular coincide com o objeto da presente ação civil pública - ainda que um seja mais amplo que o outro -, veiculando as mesmas questões fáticas e jurídicas. Subsidiariamente, requereu o reconhecimento da conexão entre as duas causas, asseverando que o juízo que primeiro tomou conhecimento da causa ou despachou a demanda antes de qualquer outro seria prevento.

No mérito, a União alegou que os fundamentos da pretensão autoral são frágeis, por entender que não houve inércia do Poder Público, desde a instituição da Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, com a edição da Lei nº12.187/2009.

A ré asseverou que, para concretizar a referido política, foi editado o Decreto nº9.578/2018, que teve por escopo consolidar os atos normativos editados pelo Poder Executivo federal, dispondo sobre Fundo Nacional sobre Mudança do

Clima (Lei nº12.114, de 9 de dezembro de 2009) e sobre Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº12.187, de 29 de dezembro de 2009). Acrescentou que, em observância aos postulados constitucionais (art. 84, caput, inciso IV, CF), o Brasil aderiu ao Acordo de Paris, aprovado pelo Congresso Nacional em 16/08/16 por meio do Decreto Legislativo nº140. Dessa feita, a parte ré entende que a União vem adotando medidas normativas na esfera internacional e nacional que demonstram “*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*”.

Especificamente quanto à atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, afirmou que o Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria de Clima e Relações Internacionais, teria informado que:

*“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 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 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***” (destaquei).

Acrescentou que tanto nos relatórios de gestão como no planejamento estratégico do 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.

A União asseverou que o próprio autor reconheceria nas NDCs “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 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)’*”.

Alegou que teriam sido empreendidos esforços para a efetiva implementação da Convenção sobre Mudança do Clima, através da ratificação do Acordo de Paris e mediante apresentação de NDC. Por fim, alegou que ações governamentais recentes sobrepujam o antigo Plano Nacional sobre Mudança do Clima, mencionando:

i) **atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)**: em julho de 2021 o Ministério do Meio Ambiente teria colocado 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 teria deliberado a criação de Grupos Técnicos Temporários, um especificamente para atualizar a PNMC – o GT-PNMC (Resolução CIM nº2, de 17 de agosto de 2021). O GT-PNMC teria elaborado 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. Afirmou ainda que a minuta sobre a atualização da PNMC está em processo de consulta pública (DOU 05/11/2021, edição 208, Seção 1, Página 4 - despacho de 4 de novembro de 2021, Presidência da República/Casa Civil);

ii) NDC e addendums;

iii) Programa de Crescimento Verde, por meio do Decreto nº10.846, de 25 de outubro de 2021, institui-se o Programa Nacional de Crescimento Verde.

Sustentou que tanto a Lei nº12.187/2009, como o Decreto nº9.578/2018 (instrumentos legais que incluem referências ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima) estariam voltados para ações anteriores ao período de implementação do Acordo de Paris (pré-2020). Além disso, afirmou que, no que diz respeito ao período pré-2020, o Brasil alcançou resultados relevantes no enfrentamento da mudança do clima, consoante Nota Técnica nº1175/2021-MMA, constante do processo SEI 02000.005602/2021-11.

A União entende que *“a NDC é um dos instrumentos que substituem o referido Plano, e que passa a ser guiada pela atualização da PNMC”*, 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.

Outrossim, asseverou que 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 da CF/88) *“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)”*. Acrescentou 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 - conforme registra o voto do Ministro Luiz Fux, condutor do acórdão prolatado no julgamento da aludida ADC nº42. Sustentou também que *“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)”*.

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

Em sua contestação, a ré alegou também que 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.

Sustentou que a NDC brasileira não só está em consonância com o Acordo de Paris como também encontra paralelo nas NDCs de importantes membros do regime jurídico internacional do clima. Alegou não ter ocorrido retrocesso ambiental, mas que foram preenchidos também os requisitos de progressão e maior ambição possível.

Em relação a alegação de danos materiais causados pelo poder público, fundamentada no relatório do IPCC, a União asseverou que *“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”*.

O Laboratório do Observatório do Clima apresentou réplica (Id. 988762662), asseverando inexistir litispendência ou conexão entre esta demanda e a ação popular nº5008035-37.2021.4.03.6100, ao argumento de que *“além do fato de ambas as ações judiciais serem ações coletivas sobre o meio ambiente, NADA MAIS POSSUEM EM COMUM”*. Em relação aos pedidos, o autor afirmou que a pretensão veiculada na presente demanda é a condenação da União Federal na obrigação de fazer consistente em apresentar um Plano Nacional sobre Mudança do Clima, observadas as disposições legais e estudos científicos relacionados, enquanto na referida ação popular a pretensão é a declaração de nulidade do ato administrativo NDC, bem como a determinação para que os réus apresentem NDC com percentagens de redução de CO₂e aumentadas (ou seja, reduzir as emissões de CO₂e).

Quanto a causa de pedir, sustentou que a demanda *sub judice* se baseia na omissão da União Federal em atualizar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, em estrito cumprimento da Lei Federal nº12.187/2009, seu regulamento, o Decreto nº9.578/2018, e o Decreto nº9.073/2017 (Acordo de Paris como lei ordinária) e em vista dos dados científicos mais recentes que apontam para verdadeira situação de emergência climática a demandar ação imediata. Por outro lado, na outra ação, a causa de pedir se funda em ação da União Federal e demais Réus que alteraram a base de cálculo da NDC, mas mantiveram os mesmos percentuais de antes, o que na prática levou a uma meta menos ambiciosa do que a assumida anteriormente (a chamada “pedalada climática”)¹, em violação ao princípio da progressão e ao Decreto nº9.073/17 (Acordo de Paris).

No mérito, o autor asseverou que teria ocorrido confissão, porquanto “o réus reconhecem expressamente que não atualizaram o Plano Nacional sobre Mudança do Clima em razão da alegada incorporação de outros instrumentos e políticas públicas ao ordenamento jurídico, os quais o substituiriam”. Alegou que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima não teria sido revogado ou substituído pela NDC, pois seriam instrumentos jurídicos distintos.

Acrescentou que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, instrumento fundamental da Política Nacional sobre Mudança do Clima, seria muito mais amplo que a NCD e com ela não se confunde. Logo, o plano seria abrangente e compreenderia planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, de que tratam, respectivamente, os artigos 6º e 11 da Lei nº12.187/2009 (que institui a Política Nacional de Mudança do Clima). Reiterou que o plano nacional seria o principal instrumento para o controle de emissões de GEE no país. Por outro lado, a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), introduzida pelo Acordo de Paris (tratado internacional assinado pelo país em 2015 na COP-21 e internalizado ao ordenamento brasileiro através do Decreto nº9.073/2017), consubstanciaria compromisso internacional destinado a manter o aumento da temperatura média global 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.

Afirmou que inércia e omissão dos réus estaria demonstrada pela ausência de medidas para atualizar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, visto que todas as medidas apontadas na contestação para reduzir as emissões de GEE são anteriores a 2018.

A réplica ainda ressaltou que a urgência da adoção das ações ora pleiteadas estaria justificada em razão do teor do mais recente relatório sobre a crise climática divulgado pelo IPCC, o AR6, incluindo a primeira publicação de agosto de 2021 referenciada na inicial e seu complemento publicado em fevereiro de 2022, o AR6 WG2. Sustentou que não há violação ao princípio da separação dos poderes – por entender que obrigação de atualizar e implementar um plano seria diferente de determinar o teor do plano, ou a forma e conteúdo a ser implementado. Também afirmou que o Poder Judiciário pode e deve agir em caso de ilegalidade e omissão do Poder Executivo, no sentido de reconhecer e declarar a ilegalidade e determinar ao outro Poder que repare a omissão.

Por fim, o autor afirmou que os réus não apontaram concretamente escassez de recursos que pudesse impedir a atualização e implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima; fazendo referencia à existência de recursos do Fundo Clima, para fins de mitigar emissões de GEE; e/ou recursos do Fundo Amazônia, que poderiam estar sendo usados para o controle do desmatamento, enquanto principal fonte de emissões brasileiras.

É o relatório. DECIDO.

Em síntese, o autor sustenta que recentes normas e políticas governamentais teriam diminuíram o patamar de proteção ambiental e climática

outrora assumido juridicamente, a colocar em risco a higidez e integridade de políticas de combate ao desmatamento, controle e ordenação de atividade madeireira (referência a ação civil pública em trâmite nesta vara), mitigação e adaptação às mudanças climáticas, dentre outros interesses coletivos e difusos, circunstância que resultaria, também, em retrocessos e descumprimento de compromissos assumidos internacionalmente.

A União arguiu litispendência e, subsidiariamente, conexão desta ação com a ação popular nº5008035-37.2021.4.03.6100, em trâmite na 14ª Vara Federal da SJSP. A requerida asseverou que “*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 diversas e que a causa de pedir e os pedidos de uma das demandas seja mais abrangente que os da outra*”.

Sustentou que “*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*”, bem como que 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 remota (fatos constitutivos) quanto à causa de pedir próxima (fundamentação jurídica) guardam identidade e semelhanças*”. Entende que “*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*”.

Subsidiariamente, requereu o reconhecimento da conexão entre essas ações e, conseqüentemente, a declaração da prevenção do juízo que primeiro tomou conhecimento da causa ou despachou a demanda antes de qualquer outro.

Para fins de saber se caracterizada ou não litispendência e/ou conexão entre as ações popular nº5008035-37.2021.4.03.6100 e presente ação civil pública, algumas premissas normativas devem ser estabelecidas.

No caso dos autos, tem-se por a **causa de pedir a suposta omissão quanto a atualização do Plano Nacional Sobre Mudança do Clima** (causa de pedir remota, ou fato constitutivo do pedido), que, segundo o autor, seria o principal instrumento da Política Nacional Sobre Mudança do Clima – PNMC, instituída pela Lei nº12.187/2009.

O **fundamento jurídico para a pretensão**, em condenar a União em obrigação de fazer, seriam as disposições da **Lei nº12.187/2009** e respectivo **Decreto regulatório nº9.578/2018** (causa de pedir próxima, ou fundamentação jurídica da pretensão à tutela jurisdicional).

Neste particular, Plano Nacional Sobre Mudança do Clima encontra-se expressamente previsto na Lei nº12.187/2009, como um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (art. 6º, inciso I da Lei nº12.187/2009).

Por outro lado, **a ação popular nº5008035-37.2021.4.03.6100 (Id. 905071075) tem por causa de pedir o suposto retrocesso nas metas climáticas nacionais**, quando da apresentação da última versão das **contribuições nacionalmente determinadas, de dezembro de 2020**, comparativamente à versão apresentada em 2016. Assim, a discussão na ação popular toma por referência compromissos internacionais específicos, bem como respectivos critérios para cálculos das reduções de emissões de gases de efeito estufa, assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional. Neste particular, consta dos autos menção à apresentação de NDC “menos ambiciosa”, em razão da alteração da base de cálculo adotada, em violação às obrigações assumidas no Acordo de Paris.

Na ação popular, a causa de pedir próxima se volta para normas de direito internacional público, relativas à contribuição nacionalmente determinada (*nationally determined contribution* – “NDC”), que corporificam e sintetizam as meta que cada Estado-parte assume voluntariamente (Artigo 3º do Acordo de Paris – FCCC/CP/2015/L.9), com a finalidade alcançar os objetivos de conter o aquecimento global, nos termos do Artigo 2º da Convenção-Quadros sobre Mudança Climática (UNFCCC/1992).

De pronto se percebe que a discussão destes autos está escorada em normas do sistema jurídico interno, enquanto a discussão da ação popular incorpora discussão de Direito Internacional Público.

Para além da fundamentação jurídica distinta, as pretensões são igualmente distintas. No caso destes autos, o autor pretende que a União (pessoa jurídica de público interno) atualize o plano nacional de mudança climática, à luz da Lei de Política Nacional de Mudança Climática; enquanto, a ação popular pretende reformulação da NDC que o Brasil, enquanto pessoa jurídica de direito público internacional, deve informar perante os demais Estados soberanos que são parte na Convenção Quadros de Mudanças Climáticas e no Acordo de Paris.

Em síntese, enquanto a causa de pedir desta ação civil pública consiste em alegada omissão da União, no que se refere à atualização do Plano Nacional Sobre Mudança do Clima, instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima, previsto na Lei nº12.187/2009 e no Decreto nº9.578/2018; enquanto a causa de pedir da ação popular nº5008035-37.2021.4.03.6100 (Id. 905071075) consistiria no descumprimento das diretrizes, objetivos, princípios e normas do Acordo de Paris; em razão da suposta apresentação de NDC “menos ambiciosa”, formulada a partir da alteração da base de cálculo. Portanto, **as ações possuem causas de pedir distintas, tanto sob o aspecto de fato, quanto no aspecto do Direito.**

Cabe destacar ainda a independência das mencionadas esferas regulatórias em matéria de Mudanças Climáticas. Logo, é possível que o Estado Brasileiro assumira compromissos menos rigorosos na esfera internacional e, no âmbito interno, promulgue leis e implemente políticas mais robustas para mitigação e adaptação à crise climática.

Em relação aos pedidos, também não se constata identidade ou sobreposição de pretensões. Nesta ação, o autor requereu a condenação das requeridas na obrigação de fazer, consistente na apresentação de atualização do Plano Nacional Sobre Mudança do Clima. Por seu turno, na ação popular nº5008035-37.2021.4.03.6100 (Id. 905071075), pretende-se a declaração de nulidade da contribuição nacionalmente determinada (*nationally determined contribution* – NDC) do Brasil, de 09 de dezembro de 2020; bem como a condenação na obrigação de fazer, consistente na apresentação de nova NDC, com as porcentagens de redução de emissões de CO2 condizentes com o compromisso de progressivo aumento dos compromissos e obrigações assumidas junto ao Acordo de Paris.

A parte ré ainda alegou que a NDC brasileira substituiria e/ou faria as vezes do plano nacional, teses esta impugnada pela parte autora que afirma que o plano seria mais abrangente.

Consoante Decreto nº9.578/2018, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima será integrado pelos planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas e pelos planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, de que tratam, respectivamente, os art. 6º e art. 11 da Lei nº 12.187, de 2009 (art. 3º, *caput*, do Decreto nº9.578/2018).

Ademais, ao retratar dos instrumentos da PNMC, a própria lei enumera um rol extenso de instrumentos que, em certa medida, podem ser contemplados por um plano nacional efetivamente comprometido com os objetivos da própria lei nacional, consoante interpretação conjunta do art. 6º, incisos I a XVIII e art. 12 da Lei nº12.187/2009.

Dito de outra forma, uma primeira leitura da Lei da Política Nacional de Mudança Climática e do Decreto nº9.578/2018 sugerem que o plano nacional corporifica instrumento detalhado e abrangente, elaborado à luz dos objetivos (art. 4º), princípios (*caput* do art. 3º), e diretrizes (art. 5º, incisos I a XIII) necessária à políticas integradas (todos os entes federados, instituições financeiras e em diferentes setores da economia) necessárias para mitigação e adaptação à emergência climática.

A despeito da inegável importância das contribuições nacionalmente determinadas (enquanto instrumento funcional da política internacional de mudança climática), as NDC's informam metas e compromissos voluntariamente assumidos pelos países signatários do Acordo de Paris, não necessariamente detalhados o bastante para identificação de obrigações claras e exequíveis.

Por exemplo, tomando-se por referência a primeira NDC brasileira[1], o País havia assumido o compromisso de robustecer a implementação do Código Florestal, com vistas a atingir o desmatamento ilegal zero até o ano de 2030, bem como restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030. O documento, contudo, não informa de que forma e por quais meios e medidas estas metas seriam alcançadas, o que certamente exigiria tomada de decisões internas (por normas, regulamentos, medidas administrativas, dotação orçamentária, ações

institucionais, dentre outras providências da ceara da vontade política interna) para dar concretude ao compromisso.

Dito de outra forma, não está claro que as NDC's possuam arquitetura regulatória e política equivalente ao plano nacional de mudança climática, previsto na Lei nº12.187/2009.

Em razão de as ações possuírem causas de pedir (de fato e de direito), bem como pedidos diferentes, inexistente a identidade imprescindível para configurar litispendência (tal como preconizado pelo art. 337, §§1º a 3º do CPC). Na mesma linha de raciocínio, não está caracterizada identidade de causa de pedir e/ou pedido, seja para os fins de conexão, seja para fins de continência (como disciplinado nos arts. 55 e 56 do CPC).

Pela ausência de identidade objetiva, não se faz necessário a reunião para julgamento conjunto, em virtude da ausência de risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias (art. 55, §3º, do CPC).

Diante do exposto, **REJEITO as preliminares de litispendência e de conexão** entre a presente ação civil pública e a ação popular nº5008035-37.2021.4.03.6100, em trâmite na 14ª Vara Federal da SJSP.

INTIMEM-SE as partes para, no prazo de 15 (quinze) dias, especificarem as provas que pretendem produzir, de forma fundamentada (demonstrada necessidade, adequação e pertinência da prova ao julgamento da pretensão), na forma das normas do CPC, sob pena de indeferimento e/ou preclusão. Na hipótese de não serem especificadas provas, voltem os autos conclusos para sentença.

Manaus, data da assinatura digital.

MARA ELISA ANDRADE

Juíza Federal

[1]

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20er>

Assinado eletronicamente por: **MARA ELISA ANDRADE**

13/05/2022 18:07:08

<http://pje1g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



220513180708076000010

