



Número: **5008035-37.2021.4.03.6100**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

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

Última distribuição : **13/04/2021**

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

Assuntos: **Atos Administrativos, Meio Ambiente**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

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

Ernesto Henrique Fraga Araújo (REU)			
UNIÃO FEDERAL (REU)			
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
58453 155	26/07/2021 19:06	5008035-37.2021.4.03.6100 - contestação - THALITA SILVA E SILVA - ação popular CND Acordo de Paris	Contestação



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 3ª REGIÃO
Coordenação de Patrimônio Público e Meio-Ambiente

**EXCELENTÍSSIMO JUÍZO FEDERAL DA 14ª VARA CÍVEL DA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO**

AÇÃO POPULAR

processo n.: 5008035-37.2021.4.03.6100
autores: PAULO RICARDO DE BRITO SANTOS E OUTROS
réus: UNIÃO e OUTROS

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, por sua Procuradoria-Regional na 3ª Região, órgão da Advocacia-Geral da União a quem cabe sua representação em juízo nos termos da Lei Complementar n. 73/93, cujos escritórios se situam na Rua Bela Cintra, nº 647, 12º andar, nesta capital, detentora do endereço de correspondência eletrônica “pru3@agu.gov.br”; **RICARDO DE AQUINO SALLES**, *Ex-Ministro de Estado do Meio Ambiente* e **ERNESTO HENRIQUE FRAGA ARAÚJO**, *Ex-ministro de Estado das Relações Exteriores*, ambos também representados pelo órgão de acordo com a previsão do art. 22 da Lei nº 9.028/95, vêm respeitosamente apresentar

CONTESTAÇÃO

à apreciação do pedido de tutela antecipada formulado pelos autores da **AÇÃO POPULAR** em epígrafe, demonstrando a ausência de requisitos para sua concessão.





I. TEMPESTIVIDADE

A presente contestação é apresentada tempestivamente, tendo em vista que o prazo para a apresentação de resposta se iniciou, para todos os réus, com a juntada da informação a respeito do cumprimento da última carta precatória de citação, em 08.jul.2021, *cf.* certidão de ID 57478303 (art. 231, §1º, do CPC). Tendo em vista a presença da União no polo passivo, a contagem do prazo de quinze dias úteis é feita em dobro, nos termos do art. 188 do CPC. Dessa forma, apresentada antes do termo final de **19.ago.2021**, a resposta é apresentada dentro do prazo legal.

II. BREVE SÍNTESE DA PETIÇÃO INICIAL

Trata-se de ação popular, com pedido de tutela de urgência, proposta por PAULO RICARDO DE BRITO SANTOS e outros cinco “jovens ativistas ambientais”, como eles próprios se qualificam em sua petição inicial, em face da União, RICARDO DE AQUINO SALLES, *Ministro de Estado do Meio Ambiente* e ERNESTO HENRIQUE FRAGA ARAÚJO, *Ex-ministro de Estado das Relações Exteriores*, acerca do Acordo de Paris, tratado internacional do qual o Brasil é signatário, que prevê medidas voltadas a atenuar os impactos da mudança climática por meio da assunção do compromisso de redução de emissão de gases causadores do efeito estufa.

O cumprimento dos objetivos de redução na emissão dos gases de efeito estufa (GEE) estabelecidos pelo Acordo se faz através do instrumento chamado *NDC - Contribuição Nacionalmente Determinada*, que é





declarado e atualizado a cada 5 anos por cada um dos países participantes, observados os princípios da responsabilidade comum, porém diferenciada, dos países à vista de seu grau de desenvolvimento e de suas contribuições históricas.

Os autores afirmam que, por ocasião da II NDC brasileira, apresentada e registrada junto à ONU em 9 de dezembro de 2020, houve o recálculo das estimativas de emissão de carbono para o ano de 2005, com a consequente elevação de 2,1 bilhões de toneladas para 2,8 bilhões de toneladas, que *seria a base de cálculo sobre as quais entendem que devem incidir os percentuais de redução* com os quais se comprometeu o Brasil para os anos de 2025 (37%) e 2030 (43%).

E sem fazer juntar aos autos um só documento que comprovasse a afirmação, classificam esse suposto expediente como uma “pedalada climática”, um subterfúgio contábil que permitiria a redução das metas concretas de emissão de poluentes, a despeito da manutenção dos percentuais assumidos no passado.

Os autores concluem a partir da premissa inicial que a II NDC não atende aos critérios de “progressividade” e “maior ambição possível”, previstos pelo Artigo 4 do Acordo de Paris, implicando a suposta violação do Acordo, da Constituição e da Lei Brasileira como ato lesivo ao meio ambiente e à moralidade administrativa.

Ao final, formulam pedidos: **(i)** de anulação da II Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil, de 9 de dezembro de 2020; e **(ii)** seja determinada a apresentação de atualização da NDC, ajustando-se os valores relativos à meta percentual de redução proporcional aos valores-base considerados de 2005 constantes da I NDC.





III. PRELIMINAR: AUSÊNCIA DE JURISDIÇÃO INTERNA

A ação popular de origem se dirige à atualização das contribuições nacionalmente determinadas pretendidas pelo Brasil, um ato praticado pelo Estado brasileiro no plano internacional, em cumprimento a um tratado assumido com outros Estados Nacionais soberanos: o Acordo de Paris. *Pretende-se assim anular ato de natureza diplomática praticado pela República Federativa do Brasil perante a Organização nas Nações Unidas, para que seja judicialmente determinado que outro se pratique em seu lugar.*

De fato, a submissão das metas de redução de emissão de gases geradores do efeito estufa, as contribuições nacionalmente determinadas, é realizada periodicamente no âmbito do Acordo de Paris, ratificado pelo Brasil pelo decreto nº 9.073/2017, nos seguintes termos:

Artigo 4º

1. A fim de atingir a meta de longo prazo de temperatura definida no Artigo 2º, as Partes visam a que as emissões globais de gases de efeito de estufa atinjam o ponto máximo o quanto antes, reconhecendo que as Partes países em desenvolvimento levarão mais tempo para alcançá-lo, e a partir de então realizar reduções rápidas das emissões de gases de efeito estufa, de acordo com o melhor conhecimento científico disponível, de modo a alcançar um equilíbrio entre as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa na segunda metade deste século, com base na equidade, e no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza.

2. Cada Parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretende alcançar. As Partes devem adotar medidas de mitigação





domésticas, com o fim de alcançar os objetivos daquelas contribuições.

3. A contribuição nacionalmente determinada sucessiva de cada Parte representará uma progressão em relação à contribuição nacionalmente determinada então vigente e refletirá sua maior ambição possível, tendo em conta suas responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

(...)

9. Cada Parte deve comunicar uma contribuição nacionalmente determinada a cada cinco anos de acordo com a decisão 1/CP.21 e quaisquer decisões pertinentes da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e tendo em conta os resultados da avaliação global prevista no Artigo 14.

Atos de soberania praticados no plano das relações internacionais não se sujeitam a controle interno pela jurisdição civil ordinária. As razões que sustentam tal conclusão são constituídas pelos seguintes elementos. Primeiro: a representação do Estado brasileiro no plano das relações diplomáticas é uma atribuição *privativa* do Presidente da República, nos termos do art. 84, inc. VII, da Constituição¹. Segundo: um tratado é uma convenção que *vincula Estados Nacionais soberanos* no plano internacional, estabelecendo obrigações recíprocas e *legitimando-os* de forma exclusiva a exigir dos demais Estados os deveres assumidos, também no plano das relações exteriores.

A possibilidade do controle judicial sobre o alegado descumprimento de tratado internacional que estabelece obrigações recíprocas entre Estados nacionais é matéria foi extensamente discutida por ocasião da recente apreciação pelo Supremo Tribunal Federal da Pet. em Extradicação 1.085,

¹ **Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República: (...) **VII** - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;





quando se questionou a decisão do Sr. Presidente da República de deixar de entregar às autoridades italianas um nacional daquele país cuja extradição havia sido previamente autorizada pelo tribunal. Após intensos debates que mobilizaram a comunidade jurídica, a decisão se baseou em premissas gerais que são plenamente aplicáveis ao caso ora examinado: a primeira ligada à *possibilidade de controle judicial do ato diplomático* praticado pelo Chefe de Estado, e a segunda ligada ao *plano em que se desenvolvem e podem ser exigidas as obrigações assumidas entre Estados soberanos* por meio de tratados internacionais.

O primeiro aspecto relevante consiste em que, inserindo-se nas *competências privativas* do Presidente da República, os atos diplomáticos praticados no âmbito das relações mantidas com Estados estrangeiros e organismos internacionais classificam-se como atos de governo insuscetíveis de controle judicial.

"Em face do princípio da separação dos Poderes (art. 2º CRFB), não compete ao Supremo Tribunal Federal rever o mérito de decisão do Presidente da República, enquanto no exercício da soberania do país, tendo em vista que o texto constitucional atribui a este, e não ao Egrégio Tribunal, a função de representação externa do país. Assim, ao se considerar os princípios da separação dos poderes e da soberania, bem como as previsões constitucionais de competência privativa do Presidente da República (especialmente o tantas vezes citado art. 84, inciso VII), o ato presidencial objeto da presente Reclamação é constitucional e legal"²

² Ext 1085 PET-AV, Plenário, rel. p. acórdão Min. LUIZ FUX, j. 08/06/2011, p. DJe 02/04/2013





O segundo diz respeito ao plano em que se desenvolve a eficácia dos atos jurídicos de direito internacional: o eventual descumprimento de um tratado tem por consequência a responsabilidade do Estado brasileiro no plano internacional, perante os órgãos de solução de controvérsias definidos em tratado, a ser apurado segundo os procedimentos estabelecidos de forma soberana pelas Altas Partes contratantes. Esse regime exclui assim a possibilidade de que as respectivas jurisdições internas apreciem as mesmas matérias.

“O descumprimento dessa obrigação de direito internacional gera consequências também internacionais, mas nunca no plano interno. Desse modo, não pode o Judiciário compelir o Chefe de Estado a adotar tal ou qual posição, na medida em que não lhe cabe interpretar uma norma de direito internacional, sem repercussões no ordenamento interno.”

Ou seja, trata-se de uma obrigação estabelecida entre Estados Nacionais, no âmbito das relações internacionais, cujo objeto tem um forte componente político, submetida a um regime próprio de solução de controvérsias.

Por essas duas ordens de razões, o objeto da presente ação popular constitui matéria excluída da jurisdição interna brasileira, cujo eventual questionamento – para o qual estão legitimados outros Estados Nacionais e não indivíduos – deve se dar nos foros internacionais, segundo os procedimentos e métodos de solução de controvérsias determinados pela convenção³.

³ “Nem todas as categorias de controvérsias estão sujeitas à jurisdição brasileira. E o mesmo acontece em relação à dos outros países. A soberania do Estado, como é entendida nos tempos modernos, exige sejam atribuídas, ao conhecimento dos órgãos do poder judiciário, as causas que tenham qualquer relação com o território ou os cidadãos brasileiros; mas, ao mesmo tempo, o reconhecimento dos outros Estados leva naturalmente a respeitar a esfera de competência das respectivas jurisdições. (...) surge assim o problema da **competência internacional** da justiça de um determinado país, que mais precisamente é o do limite da jurisdição brasileira.” (LIEBMAN, Enrico Tullio. Os limites da jurisdição brasileira. In: *Estudos*





I. 1. Não enquadramento nas regras de determinação direta: a demanda não envolve nacionais, a obrigação de atualização das contribuições nacionalmente determinadas decorre de ato praticado no exterior e lá deve ser cumprida

Para além da natureza diplomática do ato, verificamos também que no caso concreto não se fazem presentes os elementos de conexão previstos em legislação processual ordinária para a afirmação da sujeição do assunto à jurisdição civil ordinária. Nosso direito processual civil adota o critério da *determinação direta* das hipóteses de competência internacional, politicamente informado pelos princípios da efetividade e da submissão.

Isso significa que os casos sobre os quais nosso país estendeu sua jurisdição são aqueles taxativamente enumerados pela legislação processual, que trata dessa matéria nos artigos 21 a 23 do Código de Processo Civil. Nesse sentido, verifica-se que a ação popular não apresenta nenhum dos elementos de conexão que determinam a sujeição da matéria à jurisdição nacional. O processo não é movido em face de pessoas naturais domiciliadas no território nacional, não diz respeito a fato ou ato nele ocorrido e diz respeito a obrigação – de caráter diplomático – cujo cumprimento deve se dar no exterior (art. 21). Não diz respeito tampouco a ação de alimentos, consumo ou hipótese de submissão voluntária à jurisdição brasileira (art. 22). E por fim, não se fazem presentes as hipóteses de jurisdição exclusiva sobre imóveis ou bens a serem partilhados situados no território nacional (art. 23).

sobre o processo civil brasileiro. São Paulo: Bushatsky, 1976, pp. 15-16)





I. 2. O Acordo de Paris prevê órgão e mecanismo próprios para solução de controvérsias

Por fim, a disciplina da competência internacional de nosso Código de Processo Civil também reconhece a ausência de jurisdição interna quando houver previsão de submissão de conflitos a foro exclusivo estrangeiro, em hipótese de exclusão da jurisdição nacional:

Art. 25. Não compete à autoridade judiciária brasileira o processamento e o julgamento da ação quando houver cláusula de eleição de foro exclusivo estrangeiro em contrato internacional, arguida pelo réu na contestação.

Essa circunstância também se faz presente no caso ora examinado. O Acordo de Paris previu um **mecanismo próprio de solução de controvérsias**, constituído por um “painel de especialistas de caráter facilitador, que deve funcionar de maneira transparente não contenciosa e não punitiva”. Essa previsão consta do Artigo 15:

Artigo 15

1. Fica estabelecido um mecanismo para facilitar a implementação e promover o cumprimento das disposições deste Acordo.

2. O mecanismo previsto no parágrafo 1º deste Artigo consistirá de um comitê que será composto por especialistas e de caráter facilitador, e funcionará de maneira transparente, não contenciosa e não punitiva. O comitê prestará especial atenção às respectivas capacidades e circunstâncias nacionais das Partes.

3. O comitê funcionará sob as modalidades e os procedimentos adotados na primeira sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, à qual apresentará informações anualmente.





Como se percebe, com vistas a obter a adesão voluntária das Altas Partes aos esforços de redução de emissão de gases causadores do efeito estufa, o tratado excluiu expressamente a possibilidade de mecanismos contenciosos de tutela, para remissão a um sistema próprio de resolução de conflitos. Isso partiu da constatação de que tais métodos podem conduzir a resultados contraproducentes, porque incentivam as Partes contratantes a formularem declarações conservadoras e menos ambiciosas. Evidentemente, a abertura que se dê à judicialização interna dessas mesmas questões – no Brasil ou em outros países – contraria as disposições do Acordo de Paris, na medida em os países signatários não dispuseram sobre a criação de obrigações judicialmente exigíveis no plano interno, e pode se mostrar igualmente contraproducente para os objetivos do tratado.

IV. AUSÊNCIA DE ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, À MORALIDADE ADMINISTRATIVA, AO MEIO AMBIENTE OU AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL

Se, por um lado, o questionamento dos autores à a submissão da II NDC **transcende o escopo da ação popular**, por não se tratar de simples ato administrativo, mas antes de um ato de conteúdo diplomático praticado na esfera das relações internacionais, no quadro de um tratado que visa a estimular incrementos progressivos das metas de redução de emissão de gases, por outro lado é fácil demonstrar que o Brasil desempenhou no passado e continua a desempenhar um papel de liderança dos esforços da comunidade internacional em atenuar os efeitos da mudança climática em razão da emissão de gases poluentes.

Nesse sentido, a verdade dos fatos passa longe de qualquer ofensa ao patrimônio público, entendido em sentido amplo, para alcançar





os valores da moralidade administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico e cultura. É o que se passa a demonstrar.

IV. 1. A II NDC do Brasil e seus avanços em relação à I NDC

Ao contrário do que afirmam os autores da ação popular, a II NDC apresentada pelo Brasil perante o Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Clima atende aos critérios de “progressão” e “maior ambição possível” propugnados pelo Artigo 4º do Acordo de Paris. O documento representou um significativo avanço em comparação à NDC anterior.

Nos termos da II NDC, o Brasil reafirmou seu comprometimento em reduzir as emissões de gases de efeito estufa em **37% até 2025 e 43% até 2030**. Indo além, o país assumiu compromisso indicativo de promover a **neutralidade das emissões até 2060** (ou 2050, a depender de cooperação internacional). Isto significa promover emissão líquida “zero” de gases de efeito estufa na atmosfera, ou seja, **equilíbrio total entre gases emitidos e absorvidos**. A iniciativa consiste em um alinhamento inédito com as indicações de longo prazo para estabilização da temperatura global, estabelecidas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima da ONU.

Em comparação com as NDC’s dos demais países em desenvolvimento e de diversos países desenvolvidos, a contribuição brasileira, por abarcar todo o conjunto da economia, incluir os gases de efeito estufa e prever um prazo curso de implementação (2025), se caracteriza como uma das mais ambiciosas do mundo. A grande maioria dos países apresentaram horizonte temporal mais alongado, com resultados a serem aferidos apenas a partir de 2030.





Para fins de contexto, deve se considerar ainda que um dos pilares do regime internacional ambiental é o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Artigo 4º, §3, do Acordo de Paris). Nesse sentido, o país tem metas muito superiores às suas responsabilidades históricas e atuais em relação a emissões de gases de efeito estufa. O Brasil contribuiu com cerca de 1% das emissões históricas de GEE, e atualmente responde por cerca de 3% das emissões anuais globais. Nesse sentido, seria contrário aos princípios do tratado que dele fossem exigidas metas muito superiores às dos países desenvolvidos, que são os responsáveis diretos pelo acúmulo histórico desses gases na atmosfera, a principal causa do aquecimento global.

IV. 2. Dos números de referência indicados no anexo da I NDC

A tese central da ação popular é a de que a progressiva revisão das estimativas de emissão de gases de efeito estufa pelos *Inventários Nacionais de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal*, documento cuja elaboração é coordenada pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTIC), envolvendo centenas de instituições de pesquisa em todo país, implicaria em um subterfúgio para diminuir artificialmente os compromissos assumidos pelo Brasil em 2016, quando o país anunciou as metas de redução em 37% e 43% para os anos, respectivamente, de 2025 e 2030.

Essa tese, contudo, incorre em um equívoco quanto ao caráter vinculativo dos números presentes no anexo da I NDC. A iNDC e a primeira versão da NDC brasileiras⁴ continham anexo apenas para fins de

⁴ As *Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas* (iNDCs, na sigla em inglês) eram metas voluntárias estipuladas por cada país e submetidas à Convenção-Quadro das Nações Unidas com o objetivo de reduzirem suas emissões de gases de efeito estufa (GEE). Tais metas mostravam a intenção





ilustração. As menções a números absolutos de emissões de gases geradores do efeito estufa eram apenas estimativas elaboradas em um contexto de desenvolvimento incipiente das respectivas técnicas de medição, **e não constituíram parte integrante do compromisso inicialmente pretendido e posteriormente assumido.**

Nessa condição, os anexos não estabeleceram e nem poderiam estabelecer compromissos adicionais àqueles manifestados no corpo do documento, que **se comprometeu com a redução de emissões em valores percentuais.** No que toca aos volumes de referência, a NDC brasileira é clara em afirmar a possibilidade de sua revisão de acordo com o aperfeiçoamento da metodologia de estimativa:

"Information on emissions in 2005 and reference values may be updated and recalculated due to methodological improvements applicable to the inventories."

("Informações sobre as emissões em 2005 e valores de referência poderão ser atualizados e recalculados devido a melhorias metodológicas aplicáveis aos inventários")

Os resultados dos Inventários Nacionais variam porque a ciência é dinâmica: as metodologias de pesquisa são aperfeiçoadas, os dados são colhidos e consolidados de maneira mais confiável, implicando assim alterações a cada Inventário Nacional. O II Inventário Nacional, vigente à época da apresentação da I NDC brasileira, apontava números absolutos estimados de aproximadamente **2.042.998 Gg CO²-eq.** para o ano de 2005. No entanto, o III Inventário nacional revisou essa estimativa para indicar um valor de referência

de cada país, mas não eram ainda obrigatórias. Após a ratificação e promulgação do Acordo de Paris em cada país as metas tornaram-se juridicamente vinculantes, e passaram a ser designadas como *Contribuições Nacionalmente Determinadas* (NDCs).





mais alto, de **2.735.898 Gg CO² eq.** O mais recente IV Inventário, de seu turno, atualizou as estimativas de emissões de 2005 situando o valor de referência atual em **2.445,9 Gg CO²-eq.** Essa flutuação é natural, especialmente ao se tomar em conta que se trata de um novo campo de investigações científicas, cujo conhecimento encontra-se em processo de construção.

Nos termos do informado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação na Nota Técnica nº 707/2021, o recálculo dos valores estimados para anos pretéritos a cada revisão da metodologia vai ao encontro dos padrões recomendados pelo painel da ONU para mudança do clima, pois a aferição dos percentuais com os quais se comprometeu cada país deve ser feita a partir de uma série histórica consistente:

“(…) a prática de recálculo da série histórica de emissões a cada novo Inventário Nacional é adotada por todos os países em cumprimento ao princípio da Consistência, conforme determinado pelo IPCC e referendado pela UNFCCC, uma vez que **é mandatório haver consistência na série temporal, ou seja, um método novo ou corrigido para os anos finais deve ser igualmente aplicado aos anos anteriores.** Desta forma, a cada nova edição de Inventários Nacionais, de qualquer país ao nível global, poderão existir atualizações alterando os resultados de emissões calculados anteriormente, a fim de promover o aperfeiçoamento dessas estimativas e cumprir com o princípio da Acurácia”.

É importante, nesse sentido, deixar claro que a elaboração dos inventários nacionais não é arbitrária e tampouco realizada de forma isolada por cada país. Os métodos de estimativa dos GEE emitidos são objeto de discussão multilateral entre os participantes do tratado, e os inventários nacionais são submetidos a revisão por especialistas. Nesse sentido, o **III**





Inventário Nacional – cujos números são questionados pelos autores populares – foi concluído em 2016, envolvendo **230 cientistas** e **98 instituições de pesquisa** brasileiras, que desenvolveram seus trabalhos a partir da aplicação das orientações técnicas do painel da ONU para mudança climática de 1996, com aplicação parcial das orientações de 2006. É o que informa o sumário executivo do documento:

“Como diretriz técnica básica, a elaboração do Inventário foi norteadas pelas diretrizes do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, do inglês *Intergovernmental Panel on Climate Change*), por meio dos documentos *Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories; Good Practice Guidance and Uncertainty Management in National Greenhouse Gas Inventories*; e *Good Practice Guidance for Land Use, Land Use Change and Forestry*. Algumas das estimativas já levam em conta informações publicadas no documento *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*”.

O quarto inventário ampliou o esforço coletivo e multidisciplinar na matéria, envolvendo **185 instituições** e mais de **300 especialistas** de todas as regiões do país sob a coordenação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. A metodologia foi aperfeiçoada com a **implementação integral das diretrizes de 2006 do IPCC**, demonstrando o compromisso do Estado brasileiro com o tema.

Cabe assinalar, nesse sentido, que a razão pela qual a comunicação da II NDC faz referência ao III inventário consiste no fato de que ele era o mais recente à época de elaboração do compromisso. Mas ele não vincula o Estado Brasileiro: como já foi exposto, o compromisso assumido **teve por objeto os percentuais de 37% e 43% de redução**, sem vinculação a estimativas passadas ou mesmo à atual. **O cumprimento dessa meta será aferido pelos inventários mais atualizados disponíveis no futuro, orientados pela melhor técnica e pela**





melhor ciência conhecidas na ocasião, como determina o §68 da decisão 18/CMA.1.

"68. Each Party shall provide the most recent information for each selected indicator identified in paragraph 65 above for each reporting year during the implementation period of its NDC under Article 4."

("Cada Parte deverá adotar a informação mais recente para cada indicador selecionado no parágrafo 65 para cada ano relatado durante o período de implementação de sua NDC nos termos do Artigo 4")

Dessa forma, considerando que os percentuais com os quais se comprometeu o país incidirão sempre e em qualquer caso sobre os valores mais atualizados dos inventários nacionais, que por sua vez seguem critérios uniformes de metodologia definidos entre as partes do tratado e aplicados por centenas de pesquisadores no território nacional, é certo que a II NDC apresentada pelo Brasil, em dezembro de 2020 atendeu à exortação do Acordo de Paris no sentido de que as partes atualizem as suas Contribuições Nacionalmente determinadas **segundo os parâmetros de maior ambição possível e progressividade**.

IV. 3. A atualização das estimativas de emissões passadas nos inventários nacionais segue práticas e métodos empregados pelas demais partes contratantes do Acordo de Paris

A conjugação do estabelecimento de metas de redução em percentuais com a constante atualização dos valores de emissão de acordo com aperfeiçoamentos metodológicos na elaboração dos inventários nacionais de





emissão de gases de efeito estufa é uma prática que, a despeito da inexistência de um formato padronizado para formulação e submissão das contribuições nacionais, tem sido seguida por muitos dos mais importantes partes do Tratado em volumes de emissão e redução.

Nesse sentido, e a título de exemplo, a União Europeia revisou sua II NDC para estabelecer como **metas de redução em percentuais**, além de ter como objetivo a neutralização de suas emissões até 2050, fazendo constar – tal como o Brasil – que os volumes específicos poderiam ser atualizados diante de aperfeiçoamento metodológicos:

"Quantification of the reference indicator will be based on national totals reported in the National Inventory Report by the European Union and may be updated due to methodological improvements to the GHG inventory."

("A quantificação do indicador de referência será baseada em totais nacionais informados no Relatório de Inventário Nacional da União Europeia, e poderá ser atualizada devido a melhorias metodológicas no inventário de GEE")

O mesmo procedimento de estipulação de percentuais de redução pretendidos foi seguido pelo Reino Unido, cujo inventário para cálculo do ano-base, no entanto, será submetido apenas em 2032:

"Estimates will be based on the 1990-2030 UK GHG Inventory submitted to the UNFCCC in 2032."

("Estimativas serão baseadas no Inventário de GEE do Reino Unido a ser submetido para a UNFCCC em 2032")

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 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.

V. CONCLUSÕES

Pelos motivos citados, os réus UNIÃO, RICARDO DE AQUINO SALLES e ERNESTO HENRIQUE FRAGA ARAÚJO requerem que: **(i)** seja analisada a preliminar de ausência de jurisdição interna sobre a matéria ora discutida, extinguindo-se o processo sem exame de mérito, nos termos do art. 486, inc. IV, do Código de Processo Civil; **(ii)** caso ultrapassada essa objeção, que no mérito seja **julgado improcedente o pedido**, nos termos do art. 487, inc. I, do Cód. de Processo Civil.

No mais, protestam pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito, a serem oportunamente especificados segundo as necessidades da instrução da causa, notadamente a prova documental já acostada aos autos. As suas intimações deverão ser feitas por meio do sistema PJe, consoante o art. 5º, §6º, da Lei nº 11.419/06, ou pessoalmente, nos termos do art. 38, inc. I, da Lei nº 13.327/16.

Pede deferimento.

São Paulo, 19 de abril de 2021.

MARCO ANTONIO PEREZ DE OLIVEIRA
Advogado da União

