



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 4ª REGIÃO  
NÚCLEO A - MEIO AMBIENTE, AGRÁRIO E INDÍGENA - ATUAÇÃO PRIORITÁRIA - NAP  
AVENIDA CARLOS GOMES, Nº 1942, SALA 1002 BAIRRO TRÊS FIGUEIRAS PORTO ALEGRE/RS 90480-002

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) JUÍZO SUBSTITUTO DA 9ª VF DE PORTO ALEGRE

**NÚMERO: 5050920-75.2023.4.04.7100**

**REQUERENTE(S): ASSOCIACAO GAUCHA DE PROTECAO AO AMBIENTE NATURAL E OUTROS**

**REQUERIDO(S): INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**

**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **CONTESTAÇÃO** como segue.

Cuida-se de Ação Civil Pública Climática ajuizada pelo INSTITUTO PRESERVAR, ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL - AGAPAN e NÚCLEO AMIGOS DA TERRA - BRASIL, em face de UNIÃO, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, COMPANHIA DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA DO SUL DO BRASIL – ELETROBRAS CGT ELETROSUL (SE & UTE CANDIOTA III), ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUELUÍS ROESSLER - FEPAM e COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO – CRM, visando a

[...] garantir o respeito ao art. 225, da Constituição Federal de 1988, além de múltiplos direitos fundamentais (DHESCA) relacionados à questão social, ecológica e climática que têm sido violados em decorrência do agravamento da questão ambiental brasileira, seja pela ação ou pela omissão da União e dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental da mineração e das Usinas Termelétricas, que utilizam carvão mineral no Rio Grande do Sul". Outrossim, busca "assegurar o direito de acesso à informação, caracterizado como direito fundamental tanto pela Constituição Federal (art. 5º, inciso, XXXIII), quanto pela legislação federal (Lei 12.527/2011, art.3º, caput e inciso II). Essa previsão ampla do direito de acesso à informação fortalece também o direito de participação social junto ao Poder Público (CF/88, art.37, § 3º, II; Lei 12.527/2011, art. 3º, V)" [...]

Os autores alegam que as rés deixaram dar cumprimento à legislação federal que versa sobre matéria ambiental, especialmente normas relacionadas a diretrizes, planos e metas Climáticas que devem ser adotadas pelo Brasil e seus estados no que tange à exploração de carvão mineral e sua queima nas Usinas Termelétricas do Rio Grande do Sul; afirmam também que a ação está relacionada com ODS 13 da agenda 2030 da ONU e argumentam que vários Tratados, Convenções e Recomendações que estariam sendo violados, a saber: princípio 10 da Declaração do Rio de 1992; a Convenção de Aarhus; Acordo de Escazú; Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (decreto n. 5.208/04); a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, de 1992 (decreto n. 2.652/98); Acordo de Paris (decreto n. 9.073/17); Opinião Consultiva n. 23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre “Meio Ambiente e Direitos Humanos”; Recomendação CNJ n. 123/2022.

Quanto aos órgãos federais, afirma a inicial que vêm descumprindo as responsabilidades e metas assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris e na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) como forma de colaborar com a meta global de redução de emissões de gases que provocam o efeito estufa (GEE), e que há necessidade de apresentação de plano de Transição Energética Justa - TEJ. Suscitam a decisão proferida pelo STF na ADPF 708, que reconhece como

Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política.

Especificamente **quanto ao IBAMA**, alegam os autores que o licenciamento ambiental da UTE Candiota III é incompatível com os Tratados Internacionais e compromissos assumidos pelo Brasil no que diz respeito às mudanças climáticas:

Isso porque trata-se de empreendimento com baixos índices de eficiência e elevadas taxas de emissão de Gases de Efeito Estufa. Não bastasse esta ser uma característica inerente às Termelétricas alimentadas a carvão mineral, **a UTE Candiota III ainda apresenta-se como a mais poluente do Brasil e a menos eficiente do país**. Isso acarreta em sérias consequências não só ao microclima da região, como também contribui para o acréscimo de Gases de Efeito Estufa não previamente contabilizados, **implicando diretamente no aumento da temperatura média do Estado do Rio Grande do Sul e do Brasil, contribuindo fortemente para a severa crise hídrica que castiga a região há muitos anos.**

Outrossim, sustentam os demandantes que o procedimento licitatório não observa a Lei de Acesso à Informação:

[...] Não bastassem as irregularidades técnicas que permeiam a UTE Candiota III, é de mencionar que o acesso à informação a respeito de seu procedimento licitatório não respeita o que diz a Lei de Acesso à Informação n. 12.527/2011. Isso porque, apesar de autorizado acesso ao referido processo que tramita no IBAMA sob o n. 02001.002567/1997-08, não foram disponibilizados pareceres imprescindíveis e que promovem análises a respeito das emissões da usina.

Ou seja, verificou-se a ausência dos pareceres técnicos a respeito dos impactos climáticos da usina no processo de licenciamento da UTE Candiota III, de maneira que constam apenas informações e pareceres que abordam os impactos socioeconômicos do empreendimento.

**Significa dizer que ou tais relatórios sequer foram produzidos ou a administração pública propositadamente os oculta do conhecimento da população, a despeito do que é garantido pela Lei de Acesso à Informação.**

Contudo, apesar dos empecilhos no acesso a essas informações, é possível verificar que o funcionamento do empreendimento em tela não deveria ter sido renovado pela autarquia federal, que o prorrogou até 2026. Isso porque dos documentos a que se teve acesso, foi possível verificar diversas violações à PNMC, à PGMC e à própria Licença de Operação concedida ao empreendimento.

A operação do empreendimento foi renovada pelo IBAMA em 05 de abril de 2016. Importante destacar que a Licença de Operação n. 991/2010 impôs uma série de condicionantes com relação a emissões atmosféricas e monitoramento da qualidade do ar. Destaca-se:

***"2.5.10 Programa de Monitoramento de Dados Meteorológicos, de Emissões Atmosféricas, e Qualidade do Ar***  
***2.5.10.1 Ficam estabelecidos os seguintes Limites Máximos de Emissão da fonte fixa (chaminé). NOx: 680 mg/Nm<sup>3</sup> e de SO<sub>2</sub>: 1.700mg/Nm<sup>3</sup> a 6% de excesso de O<sub>2</sub>, em base seca, nas CNTP (1 atm e 0°C). E de material Particulado: 265 mg/Nm<sup>3</sup>, a 6% de excesso de O<sub>2</sub>, em base úmida e nas CNTP (1 atm e 0°C)"***

Os últimos documentos constantes no processo administrativo que abordam minimamente essa questão dão conta de que a UTE Candiota III está violando os limites máximos de emissão de gases poluentes, bem como está promovendo a descontinuidade dos monitoramentos exigidos. Isso é o que conclui o Parecer n.02001.003566/2016-84 COEND/IBAMA, produzido em 16 de setembro de 2016, ora em anexo:

## "II. CONCLUSÕES

*Diante da análise desenvolvida neste Parecer, constata-se:*

- *Descontinuidade nos monitoramentos ambientais de emissões atmosféricas e qualidade do ar, em descumprimento às exigências regulatórias do licenciamento ambiental;*
- *Violações dos limites máximos de emissão atmosférica regulados pelo licenciamento ambiental;*

- *Violações dos padrões secundários de qualidade do ar de Dióxido de Enxofre em descumprimento à Resolução CONAMA n. 03/1990.*

*Do cenário que se apresenta, reforçado pelo controle social exposto no episódio compreendido entre 08 e 15 de agosto de 2016, entende-se necessário que se considere o princípio da precaução diante da inoperabilidade sistemática do ente licenciado perante adoção de medidas compactuadas junto ao licenciamento ambiental, sob pena de afiligr a proteção e o bem estar da população, fauna, flora, materiais e ao meio ambiente em geral."* [...]

Esses danos ambientais gerados pelo empreendimento deveriam ser considerados para o seu licenciamento, o que não aconteceu. A UTE Candiota III, apesar de seus impactos ambientais, principalmente climáticos, não contou com o componente climático no licenciamento. Trata-se, nada mais, do que a necessidade de adequação e cumprimento das diretrizes previstas pela Lei n. 12.187/09, que institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC, e pela Lei Estadual n.13.594/10, que institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC. [...]

Desta forma, ante os reiterados descumprimentos à Licença de Operação n.991/2010, e considerando, ainda, que a manutenção da atividade da usina se mostra incompatível com o paradigma do enfrentamento às mudanças climáticas previsto pela Política Nacional sobre Mudanças do Clima e da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas, requer-se a suspensão da operação da UTE Candiota III, com a posterior revogação da LO emitida pelo IBAMA, bem como seja determinada a não renovação da licença do empreendimento pela autarquia federal. [...]

Apresentam os autores vários dados/estudos que induzem à conclusão de que as termelétricas movidas a carvão mineral têm a maior taxa de emissão média dentre todas as movidas a combustíveis fósseis, respondendo por 10% da emissão do setor a nível nacional, e que o Estado do Rio Grande do Sul se apresenta como o 8º maior emissor de GEE, tendo emitido mais de 100 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> no ano de 2021. Afirmam também que a UTE Candiota III apresentou taxa de emissões de 1.313 tCO<sub>2</sub>e/GWh e a UTE Pampa Sul apresentou taxa de emissões de 1.140 tCO<sub>2</sub>e/GWh, se mostrando **as mais ineficientes em todo o território nacional na produção de energia elétrica**. As duas Termelétricas, localizadas na região de Candiota, compõem o Complexo Carboquímico da Campanha, imputando à tal situação o fato de que o Município de Candiota é o que possui maior emissão de GEE no Rio Grande do Sul.

Em sede liminar, requerem o seguinte:

[...] a) Em sede de **TUTELA DE URGÊNCIA**, com base no princípio da precaução e no conjunto de evidências científicas sobre a necessidade de medidas urgentes para mitigar os graves efeitos das mudanças do clima e reduzir/evitar os danos ambientais coletivos provocados pelas atividades altamente poluentes dos réus, que seja deferida medida liminar inaudita altera pars para o efeito de determinar que: [...]

iv) O IBAMA:

- 1) suspenda a Licença de Operação da Candiota III, por inobservância às diretrizes da PNMC e PGMC ao longo da última década, e pelas nulidades verificadas na renovação da LO;
- 2) inclua, nos Termos de Referência que tratam dos licenciamentos de empreendimentos que tenham por base o carvão mineral, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10- que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de componente climático e da análise de riscos à saúde humana;
- 3) suspenda os processos de renovação dos licenciamentos das UTE's que envolvam queima de carvão mineral no Rio Grande do Sul, até que seja demonstrado que os licenciamentos ambientais desse tipo de empreendimento incluem o componente climático e estão projetando a necessidade de uma Transição Energética Justa, com a respectiva redução de emissões de GEE;
- 4) apresente todos os relatórios técnicos produzidos após 2016, referentes às emissões da UTE Candiota III e a adequação do funcionamento da Usina às normas ambientais, especialmente, os relatórios e extratos de cumprimento de todas as condicionantes;
- 5) assegure o acesso à informação de todos os documentos, pareceres e processos relacionados às Usinas Termelétricas do Rio Grande do Sul, uma vez que não está sendo garantido o acesso integral aos procedimentos de licenciamento pelos canais de acesso à informação que atualmente existem;
- 6) Informe, de forma pormenorizada, se foi devidamente reportada pelo empreendedor a existência de comunidades tradicionais próximas à UTE Candiota III e comprove se foi assegurado o seu direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção nº 169 da OIT;
- 7) garanta a participação do FGMC em todos os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que emitem GEE e que pretendam se instalar no ERS, devendo ser levados em conta os pareceres e avaliações

do FGMC nos referidos licenciamentos; [...]

E ao final:

[...] i) a confirmação de todos os pedidos requeridos em sede de antecipação de tutela, enquanto pedidos de mérito; [...]

iv) seja determinada: [...]

c) a condenação dos réus à reparação integral dos danos climáticos, ambientais, sociais e econômicos decorrentes do não cumprimento da PNMC, Acordo de Paris e PGMC, por meio dos planos, projetos e ações, inclusive os emergenciais, criados e executados no âmbito do Plano de Transição Energética Justa, que deve possuir diagnóstico Social e Econômico e Plano de Reparação Integral de Danos, que identificará, avaliará e valorará, em todas as suas dimensões, extensão e intensidade, os danos; [...]

e) a condenação de todos os réus ao pagamento do valor de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) a título de danos morais coletivos em matéria ambiental e climática; [...]

Ocorre que a petição inicial está equivocada quanto à atuação do IBAMA no caso concreto, conforme se passa a demonstrar.

### **DA TRANSPARÊNCIA NOS DADOS DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL QUE TRAMITAM JUNTO AO IBAMA. ASPECTOS RELATIVOS AO EMPREENDIMENTO UTE CANDIOTA III.**

Inicialmente, destaca-se que não há no momento, junto ao IBAMA, empreendimento termelétrico com pedido de renovação de licença ou emissão de qualquer licença no estado do Rio Grande do Sul. Dito isso, informa-se que todos os relatórios de acompanhamentos produzidos constam do processo do licenciamento do empreendimento tratado. É importante sublinhar que entre os anos de 2017 e 2020, o IBAMA passou por grande deficiência de pessoal em seus quadros, o que inclui o setor responsável pelo licenciamento ambiental de empreendimentos termelétricos, situação que prejudicou o acompanhamento dos relatórios de atendimentos aos planos e programas ambientais. Contudo, com o incremento da equipe técnica nos anos de 2021 e 2022, foi possível retomar o acompanhamento desses empreendimentos que incluem outras três termelétricas, as Usinas Nucleares de Angra I, II e III, e vários empreendimentos eólicos com LI e LO. Atualmente, os relatórios da UTE Candiota vêm sendo estudados, com a análise do meio socioeconômico já conclusas, restando finalizar os meios físico e biótico.

O IBAMA sempre fraqueia o acesso integral aos procedimentos de licenciamento pelos canais de acesso à informação disponibilizados, inclusive em relação ao empreendimento UTE Candiota III. Em relação aos relatórios técnicos produzidos após 2016, referentes às emissões da UTE Candiota III e a adequação do funcionamento da Usina às normas ambientais, especialmente, os relatórios e extratos de cumprimento de todas as condicionantes; os Pareceres Técnicos n. 02001.000564/2017-14 (0090937) e n. 02001.000524/2017-72 (0426107), e Parecer Técnico n. 10/2018-DENEF/COHID/CGTEF/DILIC (2056200), abordam o tema das emissões atmosféricas.

A Licença Prévia que avaliou a viabilidade ambiental da UTE Candiota Fase C, atualmente em operação, foi emitida em 25jun98, anteriormente à Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT. Além disso, a referida Licença Prévia foi emitida em uma época em que não havia o debate sobre componente climático e mudanças climáticas com o peso que se tem hoje, a ponto de ser considerado no debate público quanto das tipologias de geração a serem utilizadas pelo país. **Registra-se que devido a violações, sobretudo das fases A e B da UTE Candiota, foi elaborado Termo de Ajustamento de Conduta, assinado em 2011 e aditado em 2013, motivado pela necessidade de adequações ambientais na Usina, em especial pela necessidade de instalação de dispositivos de controle de emissões atmosféricas para atendimento aos limites máximos de emissões determinados no âmbito do seu processo de licenciamento, e foi realizado no âmbito da Advocacia-Geral da União, tendo em um polo o Ministério de Minas e Energia, o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA; e do outro lado a Eletrobrás CGTEE e Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S.A., não se configurando assim um termo que foi "estipulado" pelo IBAMA.**

Os Pareceres Técnicos n. 02001.000564/2017-14 e n. 02001.000524/2017-72, ambos de março de 2017, desenvolveram análise de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC para subsídio à tomada de decisão quanto à solicitação de continuidade operacional das fases A e B da Usina apresentada pela empresa proponente, o que resultou na conclusão que a empresa não cumpria os limites de emissões definidos em lei, resultando na recomendação do IBAMA para que não fosse realizado novo aditamento do TAC, o que provocou a interrupção da operação da Fase B, no dia 28fev17, enquanto que o desligamento definitivo da fase A foi promovido no dia 31dez17, conforme determinado na cláusula 5ª do TAC. Desde então somente a Fase C está operando. Ou seja, **as fases A e B que não se adequaram aos padrões de emissões determinados pela legislação vigente e não estão em funcionamento desde o ano de 2017. Quanto às emissões da Fase C, estas são objeto de análise atual da equipe técnica do IBAMA, e somente após a finalização destas análises, que o IBAMA poderá se manifestar quanto ao cumprimento dos critérios de emissões atmosféricas previstos em norma.**

Além disso, a participação de entidades tais como o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC) e de qualquer outra entidade e/ou cidadão, se dá através de audiências públicas, acompanhamento do processo que é público, e com o acostamento de relatórios técnicos e ou pareceres junto ao processo de licenciamento ambiental, informações estas que são levadas em consideração pela equipe técnica deste instituto quando da análise dos processos de licenciamento ambiental.

**EMISSION DE GASES QUE PROVOCAM O EFEITO ESTUFA (GEE). CAUSAS DIVERSAS E DIFUSAS. REGULAMENTAÇÃO DO COMPROMISSO INTERNACIONAL DE DESENVOLVER AÇÕES DE MITIGAÇÃO DAS EMISSIONS DE GASES DE EFEITO ESTUFA ATRAVÉS DO DECRETO N. 9.578/18. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE AÇÕES DE EXTINÇÃO DA OPERAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE USINAS TERMELÉTRICAS, MAS DE EXPANSÃO DA OFERTA HIDROELÉTRICA E DE FONTES ALTERNATIVAS RENOVÁVEIS. DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

Os autores da presente demanda argumentam que as rés deixaram dar cumprimento à legislação federal e estadual que versa sobre matéria ambiental, especialmente normas relacionadas às diretrizes, planos e metas Climáticas que devem ser adotadas pelo Brasil e seus estados no que tange à exploração de carvão mineral e sua queima nas Usinas Termelétricas do Rio Grande do Sul. **Diferentemente do que foi alegado, as diretrizes lançadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC não guardam relação direta com a operação de empreendimentos de mineração e usinas termelétricas**, muito embora essas possam emitir gases que provocam o efeito estufa (GEE). Isso resta claro da normatização do tema, conforme se passa a demonstrar. A lei n. 12.187/09 aponta os seguintes objetivos e diretrizes para a Política Nacional sobre Mudança do Clima:

Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;
- II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;
- III - (VETADO);
- IV - ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional;
- V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos;
- VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;
- VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;
- VIII - ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE.

Parágrafo único. Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

- I - os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário;
- II - as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori;
- III - as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico;
- IV - as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional;
- V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima;
- VI - a promoção e o desenvolvimento de pesquisas científico-tecnológicas, e a difusão de tecnologias, processos e práticas orientados a:
  - a) mitigar a mudança do clima por meio da redução de emissões antrópicas por fontes e do fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa;
  - b) reduzir as incertezas nas projeções nacionais e regionais futuras da mudança do clima;
  - c) identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas;
- VII - a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, observado o disposto no art. 6º;
- VIII - a identificação, e sua articulação com a Política prevista nesta Lei, de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático;

IX - o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa;

X - a promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de mitigação e adaptação, incluindo a pesquisa científica, a observação sistemática e o intercâmbio de informações;

XI - o aperfeiçoamento da observação sistemática e precisa do clima e suas manifestações no território nacional e nas áreas oceânicas contíguas;

XII - a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima;

XIII - o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção:

a) de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa;

b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.

Como visto, o texto da PNMC aponta objetivos e diretrizes adotadas nacionalmente, que não possuem o condão de verificar a viabilidade ambiental específica de empreendimentos, pois não estabelecem metas e parâmetros mensuráveis que permitam direta aplicação aos processos de licenciamento ambiental. Dito isso, a própria lei n. 12.187/09 deixou a cargo de regulamento a elaboração de planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, bem como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso de reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020:

Art. 11. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima.

**Parágrafo único. Decreto do Poder Executivo estabelecerá, em consonância com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, os Planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e distribuição de energia elétrica, no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, na indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, nas indústrias químicas fina e de base, na indústria de papel e celulose, na mineração, na indústria da construção civil, nos serviços de saúde e na agropecuária, com vistas em atender metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando as especificidades de cada setor, inclusive por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL e das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas - NAMAs.**

Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.  
(Regulamento)

**Parágrafo único. A projeção das emissões para 2020 assim como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no caput serão dispostos por decreto, tendo por base o segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, a ser concluído em 2010.** (destacou-se)

Ao regulamentar o tema, o decreto n. 9.578/18 destrinchou as principais projeções de emissões de gases do efeito estufa ao passo que estabeleceu as ações necessárias para enfrentá-las, como se observa:

Art. 18. A projeção das emissões nacionais de gases do efeito estufa para o ano de 2020, de que trata o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, será de 3.236 milhões tonCO<sub>2</sub>eq, composta pelas projeções para os seguintes setores:

I - mudança de uso da terra - 1.404 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq;

**II - energia - 868 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq;**

III - agropecuária - 730 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq; e

IV - processos industriais e tratamento de resíduos - 234 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq.

Art. 19. Para alcançar o compromisso nacional voluntário de que trata o art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, serão implementadas ações que almejem reduzir entre 1.168 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq e 1.259 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq do total das emissões estimadas no art. 18.

§ 1º Para cumprimento do disposto no caput, serão inicialmente consideradas as seguintes ações contidas nos planos a que se refere o art. 17:

I - redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005;

II - redução de quarenta por cento dos índices anuais de desmatamento no Bioma Cerrado em relação à média verificada entre os anos de 1999 a 2008;

**III - expansão da oferta hidroelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis e do incremento da eficiência energética;**

IV - recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas;

V - ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares;

VI - expansão da prática de plantio direto na palha em 8 milhões de hectares;

VII - expansão da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados;

VIII - expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares;

IX - ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de metros cúbicos de dejetos de animais; e

**X - incremento da utilização na siderurgia do carvão vegetal originário de florestas plantadas e melhoria na eficiência do processo de carbonização.**

§ 2º Outras ações de mitigação que contribuam para o alcance do compromisso nacional voluntário previsto no caput serão definidas nos planos de que tratam os art. 6º e art. 11 da Lei nº 12.187, de 2009, e em outros planos e programas governamentais.

§ 3º As ações de que trata este artigo serão implementadas de maneira coordenada e cooperativa pelos órgãos governamentais e deverão ser revisadas e ajustadas, sempre que for necessário, para o alcance dos objetivos finais pretendidos, observado o disposto nos § 1º e § 2º do art. 3º.

§ 4º As ações a que se refere este artigo poderão ser implementadas inclusive por meio do mecanismo de desenvolvimento limpo ou de outros mecanismos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgada pelo Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998.

Art. 20. O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, instituído pelo Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007, fará, no âmbito do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a coordenação geral das ações de que trata o art. 19.

Art. 21. A implementação das ações de que trata o art. 19 será acompanhada pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, por meio de representantes dos setores que o compõem. (grifou-se)

Citado regulamento realizou uma análise do cenário nacional e constatou que para o cumprimento de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, seriam necessárias diversas ações, **a maioria delas relacionadas à mudança de uso da terra e agropecuária, tendo em vista que esses seriam, à época, justamente os setores com maiores emissões de gases do efeito estufa, e, portanto, aqueles que trariam os maiores resultados ao se implementar as ações planejadas.** Quanto ao setor de energia, a redução de emissões de gases de efeito estufa seria alcançável através da **expansão da oferta hidroelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis e do incremento da eficiência energética.** No que toca ao setor de processos industriais e tratamento de resíduos, deveria ser realizado o **incremento da utilização na siderurgia do carvão vegetal originário de florestas plantadas e melhoria na eficiência do processo de carbonização.**

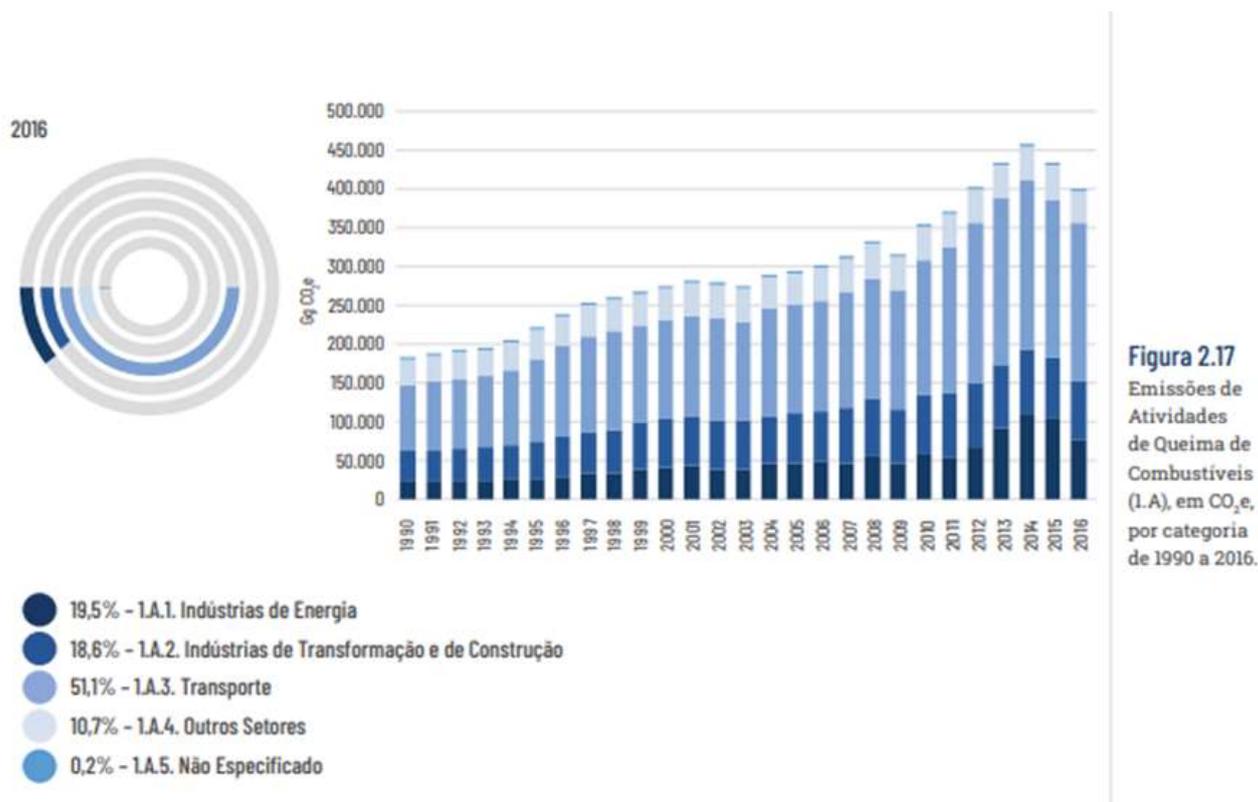
Como ficou claro, **a legislação não assevera que deve haver a extinção da operação de empreendimentos de mineração e usinas termelétricas.** A extinção desses tipos de empreendimentos, de um modo abrupto, poderia levar o país a uma crise minerária e energética, sem atingir resultados relevantes na redução da emissão de gases do efeito estufa. Assim, em sentido oposto, o que deve ser realizado é a expansão da oferta de outras fontes de energia e o incremento da utilização do carvão vegetal originário de florestas plantadas.

Registra-se que as emissões de gases de efeito estufa - GEE têm causas múltiplas e difusas, como atesta o Quarto Inventário Nacional de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa, em anexo. As emissões estão inventariadas em cinco setores: (1) energia, (2) processos industriais e uso de produtos, (3) agropecuária, (4) uso da terra, mudança do uso da terra e florestas, e (5) resíduos. Dentro do setor energia, temos os subsetores (a) a atividades de queima de combustíveis e (b) emissões fugitivas a partir da produção de combustíveis, sendo que dentro do primeiro, temos Indústrias de Energia, Indústrias de Transformação e Construção, Transporte e Outros setores. O Quarto Inventário Nacional de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa assim assevera:

[...] 2.3.2 Atividades de Queima de Combustíveis (1.A)

No subsetor Atividades de Queima de Combustíveis (1.A) são contabilizadas as emissões por oxidação do carbono contido nos combustíveis durante o seu uso final, ou na geração de eletricidade. Os gases considerados nesse subsetor foram CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O, além dos gases de efeito estufa indireto (CO, NO<sub>x</sub> e NMVOC).

Em 2016, esse subsetor totalizou 403.772 Gg CO<sub>2</sub> e. **A categoria Transporte (1.A.3) teve a maior participação, com 51,1% do total de CO<sub>2</sub> e emitido em 2016. Indústrias de Energia (1.A.1) e Indústrias de Transformação e de Construção (1.A.2) corresponderam a 19,5% e 18,6%, respectivamente. De 2010 a 2016, as emissões totais do subsetor aumentaram 13% em CO<sub>2</sub> e. O índice de emissões é ilustrado através do quadro a seguir:**



Assim, em 2016 o setor Indústrias de Energia - no qual se enquadram as usinas Termelétricas, que ainda dividem o referido setor com atividades de refino de petróleo e produção de combustíveis sólidos e outras indústrias de energia -, **representou tão-somente 19,5% das emissões de CO<sub>2</sub> dentro do subsetor Atividades de Queima de Combustíveis (1.A), subsetor esse dentro do setor de energia, e que ainda divide o quantitativo de emissões com outros quatro grandes setores - processos industriais, agropecuária, uso da terra e resíduos -.**

Feitas tais ponderações, é de se destacar, ainda, que não existe regramento específico que torne obrigatório o controle de emissões de GEE em Usinas Termelétricas, e outros empreendimentos que os emitam em grande quantidade, voltado à priorização de tecnologias menos poluentes nesta tipologia de geração de energia. O que há é o controle de emissões de gases poluentes visando a manutenção da qualidade do ar e da saúde humana. Mesmo assim, o IBAMA vem solicitando em seus termos de referência, que sejam apresentadas quantificações das emissões de gases de efeito estufa em seus licenciamentos a mais de uma década. No caso tratado, o termo de referência emitido pelo IBAMA para o empreendimento, em 23 de maio de 2019, requer que sejam apresentadas ao Ibama as seguintes informações acerca dos efluentes gasosos a serem emitidos pela UTE:

1. *Discriminar os processos de geração de todos os efluentes gasosos, relacionando-os aos contaminantes incorporados.*

2. *Apresentar uma estimativa dos efluentes a serem gerados na operação do empreendimento. Em função dos contaminantes deverão ser apresentados os sistemas de controle necessários à adequação dos efluentes para lançamento no meio ambiente, os dispositivos de descargas e reciclo, acompanhados de descritivos técnicos e dos limites legais.*

3. *Realizar estimativa das emissões atmosféricas geradas pelo empreendimento, na sua operação, contemplando os seguintes poluentes: SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub> e Material Particulado.*

4. *Para realização da estimativa deverão ser atendidos os seguintes requisitos:*

a) *Apresentar o memorial descritivo de todos os processos, indicando as fontes de emissão atmosféricas, tanto pontuais quanto difusas;*

b) *Todas as fontes de emissão deverão ser contempladas, incluindo pontuais, não pontuais e fugitivas;*

c) Apresentação, em meio físico e digital, o prognóstico dos perfis de emissão (tipo, taxa e fonte) para a operação, incluindo fontes pontuais, não pontuais e fugitivas. Considerar operações normais, transitórias e em condições de distúrbio; apresentar o memorial de cálculo, os fatores de emissão utilizados. As informações empregadas na realização dos cálculos de emissão deverão ser justificadas por meio de documentos do fabricante de equipamentos, ou de projetos já existentes ou de referências bibliográficas;

d) Apresentar as taxas de emissão de cada fonte;

e) Para os poluentes convencionais indicados acima, deverão ser considerados, prioritariamente, as informações contidas nos manuais dos equipamentos para estimar emissões e, caso não disponíveis, utilizar balanços de materiais e/ou composição do combustível. Na ausência dessas informações, utilizar fatores de emissão segundo os protocolos da United States Environmental Protection Agency (EPA);

f) Apresentar as características físicas das fontes de emissão: altura, temperatura, vazão e velocidade de saída dos gases, e coordenadas geográficas;

g) Fornecer a estimativa de emissões contendo as premissas utilizadas no cálculo das emissões, o memorial de cálculo, os fatores de emissão utilizados, as transformações de unidade e a documentação comprobatória das informações;

**h) Apresentar a estimativa das emissões de gases do efeito estufa em toneladas conforme fatores de emissão e metodologias de cálculo estabelecidos em documentos de referência tais como Guidelines For National Greenhouse Gas Inventories (IPCC) e Tool do Calculate Project or Leakage of CO2 emissions from Fossil Fuel Combustion (UNFCCC).**

O inventário de emissões de Gases de Efeito Estufa deverá indicar:

- Taxas anuais;

- Taxa por unidade de energia gerada;

- *Propor alternativas de mitigação e/ou gerenciamento das emissões de GEE nos termos da IN IBAMA nº 12/2010:*

Para caracterização do sistema de controle e minimização de emissões atmosféricas, apresentar discussão acerca dos critérios de seleção do sistema adotado, opções consideradas e base lógica para escolha das tecnologias de controle tendo em vista a manutenção da qualidade do ar, inclusive tecnologias para medição e controle das emissões fugitivas.

Observando-se os dois pontos em destaque do excerto do termo de referência acima, observa-se que o IBAMA incluiu a necessidade de se apresentar previsão de quantificação de emissão de gases de efeito estufa além de referenciar em quais metodologias constantes de documentos de referência para tal. Também solicitou que fossem propostas alternativas de mitigação e/ou gerenciamento das emissões de GEE nos termos da Instrução Normativa IBAMA n. 12 de 23 de novembro de 2010 que estabelece a necessidade de sejam apresentadas, no âmbito dos processos licenciamento ambiental que emitam gases de efeito estufa, medidas para compensação e mitigação de impactos ambientais a saber:

Art. 2º Determinar que a Diretoria de Licenciamento do IBAMA avalie, no processo de licenciamento de atividades capazes de emitir gases de efeito estufa, as medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar estes impactos ambientais, em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima.

Art. 3º Determinar que os Termos de Referência, elaborados pelo IBAMA, para nortear os Estudos de Impacto Ambiental destinados ao licenciamento de empreendimentos capazes de emitir gases de efeito estufa, contemplem medidas para mitigar ou compensar estes impactos ambientais em consonância com o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.

Ocorre que hoje não há legislação ambiental federal que torne obrigatório, com metas pré-estabelecidas a compensação, abatimento e ou mitigação das emissões de GEE, motivo este que levou o IBAMA a solicitar ao MMA que seja envidado esforços quanto a elaboração de regramento neste sentido, e o próprio Instituto vem tecendo discussões para se elaborar Instrução Normativa que aborde este tema. De qualquer sorte, conforme salientado, devido as violações, sobretudo das fases A e B da UTE Candiota, foi elaborado Termo de Ajustamento de Conduta, assinado em 2011 e aditado em 2013, motivado pela necessidade de adequações ambientais na Usina, em especial pela necessidade de instalação de dispositivos de controle de emissões atmosféricas para atendimento aos limites máximos de emissões determinados no âmbito do seu processo de licenciamento, e foi realizado no âmbito da Advocacia Geral da União, tendo como um polo, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA; e do outro lado a Eletrobrás CGTEE e Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S.A. , não se configurando assim um termo que foi "estipulado" pelo IBAMA.

Longe de querer afastar a importância da redução das emissões de gases do efeito estufa e a necessidade de substituição gradual das alternativas produtivas mais poluentes por aquelas que poluem menos ao meio ambiente, o certo é que a escolha do direcionamento dos esforços para concretização das metas de melhoria climática deve se dar através dos órgãos técnicos competentes, no regular exercício de suas atribuições, e não pelo desejo, ainda que nobre, de associações privadas. O Poder Público, através dos seus órgãos técnicos, possui a *expertise* necessária e o maior número de dados ao seu dispor para implementar as agendas ambientais sem comprometer o desenvolvimento do país e colocar em risco outros setores envolvidos. O IBAMA vem

desempenhando suas atribuições como devido, sendo certo que a Administração Pública Federal em nenhum momento se quedou inerte no tocante às providências de sua alçada.

A denominada separação dos Poderes corresponde a uma divisão de tarefas do Estado, de sorte que lhe são conferidos o exercício de determinadas funções, tarefas e prerrogativas a órgãos específicos, encarregados de bem desempenhá-las. É o que se convencionou chamar de funções típicas e atípicas que cada um dos Poderes possui. Vale salientar que o Princípio da Separação dos Poderes garante ao Executivo essa responsabilidade e independência para executar seus deveres. Neste sentido, ressoa a jurisprudência pátria. Independência e harmonia traduzem o decantado sistema de freios e contrapesos, adotado como meio de evitar o cometimento de excessos por um dos Poderes. No Brasil, esse controle somente é possível nas hipóteses expressamente previstas na Carta Maior. Por imperativo constitucional (art. 60, § 4º, III, CF), os Poderes devem se respeitar mutuamente e cooperarem na medida necessária à manutenção do equilíbrio e à realização dos objetivos do Estado.

A sintonia entre os Poderes não ocorre por mero capricho, nem para deixar imune de controle de um em relação ao outro, porém surgiu por imposição do legislador constituinte originário, ao optar por um conjunto equilibrado entre as funções estatais que se refletem em valores e princípios fundamentais, acolhidos como cláusulas pétreas pela Carta Federal de 1988. Cumpre ao magistrado aplicar a lei ao caso concreto, sem estabelecer modificações positivas na legislação. No entanto, não é o que se busca nesta demanda, já que os autores pretendem impelir os diversos entes integrantes da Administração Pública a praticar atos de natureza técnica, de âmbito interno, e para tanto, o Judiciário necessariamente terá que se imiscuir no papel do administrador, bem como terá que modificar o texto legal que confere poderes à autarquia para realizar as políticas públicas afetas ao licenciamento ambiental. Isso se configuraria flagrante violação ao princípio da separação dos poderes.

Como corolário, não deve o Poder Judiciário, através de iniciativa dos autores, querer substituir o Poder Executivo e ditar como se dará a execução das rotinas administrativas da Administração Federal. Também, insta evidenciar, por oportuno, a refutabilidade do argumento contrário, de que tal dever já está descrito na lei e que o Poder Judiciário estaria somente exigindo sua realização, pois tal argumento contraria o referido art. 2º da *Lex Legum*.

**Por essas razões, denota-se que não há qualquer conduta abusiva ou ilegal a ser imputada ao IBAMA, pugnano a Autarquia pelo julgamento totalmente improcedente dos pedidos autorais.**

Quanto aos pedidos indenizatórios veiculados na petição inicial, não há comprovação de qualquer tipo de prejuízo ao meio-ambiente com a atuação do IBAMA no caso posto; sequer carregam os autores elementos que permitam quantificar o dano fantasiosamente arbitrado em dezenas de milhões de reais.

Não se pode olvidar que é ônus da parte autora descrever as condutas supostamente ilegais de cada um dos réus de modo que se lhes possa atribuir a devida responsabilização; não cabe um pedido genérico de indenização, ainda mais quando não há prova de qualquer tipo de dano causado pelo IBAMA.

Do exposto, de ser julgada improcedente *in totum* a pretensão autoral manejada contra o IBAMA.

Porto Alegre, 03 de setembro de 2023.

RICARDO RHEINGANTZ ABUCHAIM  
PROCURADOR FEDERAL