



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 4ª REGIÃO
NÚCLEO ESTRATÉGICO (PRU4R/COREPAM/NUEST)

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): UNIÃO

UNIÃO, 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

à ação em epígrafe, na qual figura como ré.

1. DOS FATOS

Trata-se de ação civil pública com repercussões climáticas, energéticas e ambientais proposta pelo Instituto Preservar, Núcleo Amigos da Terra Brasil e Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural em face da União, da ANEEL, IBAMA, Estado do Rio Grande do Sul, Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM), COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO – CRM, e da COMPANHIA DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA DO SUL DO BRASIL – ELETROBRAS CGT ELETROSUL (SE & UTE CANDIOTA III).

A decisão do ev. 4, que indeferiu, por ora, os pleitos liminares, assim resumiu a demanda, no que se refere aos pleitos formulados em desfavor da União:

(...)

Núcleo Amigos da Terra Brasil, Instituto Preservar e Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural ajuizaram Ação Civil Pública com vistas a "chamar o Estado brasileiro à responsabilidade" no que se refere à implementação da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

Alegaram que, passados mais de catorze anos da promulgação das normas, inexistiram, por parte do Estado do Rio do Grande do Sul e da União Federal, atitudes que viessem a instituir os fóruns previstos nas respectivas legislações, como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), o Plano de Transição Energética Justa (PTEJ), o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a

Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima.

Noticiaram que, a par da ausência de instituição dos mecanismos previstos no PNMC e PGMC, houve, por parte dos entes públicos, desequilíbrio na composição dos instrumentos efetivamente criados, a exemplo do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC), em que as cadeiras reservadas aos representantes governamentais superariam, em muito, as dos representantes da sociedade civil/científica.

Argumentaram que, em decorrência da inércia de Estado do RS e União na implementação da legislação ambiental, a matriz energética brasileira, e em especial a gaúcha, vem se apoiando na utilização de combustíveis fósseis, principalmente carvão, gerando alta emissão de gases de efeito estufa, na contramão dos compromissos assumidos pelo Brasil em convenções internacionais.

No caso do Rio Grande do Sul, informaram que as usinas termelétricas movidas a carvão mineral, principalmente na cidade de Candiota/RS, emitem, desproporcionalmente, gases de efeito estufa exagerados em comparação à energia produzida, sendo a Usina Candiota III a mais poluente do Brasil, operando em uma cidade que já sofre com a escassez de água, um dos efeitos da mudança climática.

Arguiram que a FEPAM concede licenças a atividades potencialmente poluidoras, como extração de carvão mineral; que o IBAMA promove a renovação dos contratos de licenciamento das Usinas Termelétricas no RS, e que a ANEEL, por sua vez, realiza leilões de atividades associadas à geração de energia termétrica. Todos eles, portanto, estariam em desacordo com as políticas ambientais previstas no PNMC e PGMC, devendo ser chamados a observá-los e incorporá-los em sua política de atuação administrativa.

Pontuaram, por fim, que a Companhia Riograndense de Mineração - CRM, ao extrair carvão da Mina Candiota, estaria poluindo os recursos hídricos do entorno da mina e que a Eletrobrás CGT Eletrosul não atenderia aos parâmetros de emissão de gases de efeito estufa da Usina Termelétrica Candiota III.

Ademais, alegam inobservância da Lei de Acesso à Informação por parte dos réus na medida em que não disponibilizam relatórios sobre emissões de gases de efeito estufa pela Usina Candiota III ou deixam de promover a participação da sociedade civil/científica nos debates de renovação dos contratos relativos à energia elétrica.

Em caráter de tutela de urgência, postulam que seja declarada situação de emergência climática no Rio Grande do Sul e que:

A UNIÃO:

1) apresente, em 60 dias, um Plano de Transição Energética Justa (PTEJ) para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) pelas Usinas Termelétricas que utilizam carvão mineral, no estado Rio Grande do Sul, atendendo às metas e prazos previstos na NDC, no Acordo de Paris, na PNMC e PGMC;

2) apresente relatório circunstanciado das medidas adotadas para redução das emissões de GEE originadas pela mineração, exploração e queima de carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul (ERS), bem como medidas de mitigação para reduzir os efeitos das mudanças climáticas;

3) crie os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima, que incluem o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima;

4) apresente o instrumento de nomeação das/os atuais representantes do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima e, caso a composição não esteja paritária, como determina o art. 3º do Decreto 9.082/17, estabeleça nova composição, em 60 dias, sob pena de multa diária;

5) crie um Grupo de Trabalho, com paridade entre poder público, academia e sociedade civil, para a criação e gerenciamento de um Fundo de Transição Energética Justa, com fins de apoio às/aos trabalhadoras/es da cadeia produtiva do carvão mineral no Rio Grande do Sul, a fim de garantir estabilidade socioeconômica, seus direitos trabalhistas e previdenciários, bem como políticas públicas de reinserção no mercado de trabalho, a proteção à saúde das/os trabalhadoras/es e a recuperação ambiental das áreas degradadas pelas atividades de mineração e queima de carvão mineral na região de Candiota;

6) seja determinado ao GT que, no prazo de até 90 dias, apresente um plano de trabalho contendo análise das necessidades sociais, produtivas, ambientais e territoriais existentes, de forma a subsidiar o Plano de Transição Energética da UTE Candiota III;

7) seja determinado à União e ao Estado do Rio Grande do Sul que transfira os recursos mobilizados por meio de impostos sobre a emissão de carbono e de verbas provenientes dos subsídios fiscais destinados ao carvão;

8) a suspensão de incentivos fiscais, tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica;

Ainda, também é formulado na inicial o seguinte pedido de tutela de urgência:

(...)

ix) Por fim, considerando a magnitude, extensão e complexidade dos danos climáticos provocados pelos réus, faz-se imprescindível que seja concedida liminarmente a disponibilização de um corpo técnico independente e multidisciplinar, capaz de, ao mesmo tempo, construir junto aos atingidos/as as metodologias de participação, bem como fornecer-lhes informações técnicas qualificadas, de modo a equacionar vulnerabilidades e assimetrias técnicas e informacionais, possibilitando que as populações atingidas consigam influenciar nos processos decisórios relacionados à reparação/indenização dos danos sofridos.

(...)

No mérito, por sua vez, estes foram os pedidos declinados em face da União:

b) No MÉRITO :

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

ii) seja declarado que, no período de 2009 a 2023 (Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC) a União, e de 2010 a 2023 (Lei Estadual nº 13.594/2010, que institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC) o Estado do Rio Grande do Sul , por ação ou omissão deixaram de atender às diretrizes legais e não cumpriram os prazos e metas previstos na PNMC, no Acordo de Paris e na PGMC, pois não deram efetividades às referidas normas climáticas e não foram tomadas medidas de redução das emissões de GEE das usinas termelétricas movidas a carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul;

(...)

iv) seja determinada:

- 1) a suspensão de qualquer forma de incentivo público à exploração do carvão (mineração e termelétrica) no Estado do Rio Grande do Sul;
 - 2) a execução do plano de Transição Energética Justa (TEJ) , em conformidade com o disposto na legislação federal e estadual, envolvendo os trabalhadores da UTE Candiota III e Mina Candiota , a fim de evitar desemprego, melhorar as condições e saúde dos trabalhadores e recuperar as áreas degradadas, recompor as APP's, limpar os cursos hídricos e reduzir as emissões de GEE da cidade de Candiota;
 - 3) a publicação de editais conjuntos para o financiamento de projetos educacionais e de projetos de pesquisa com universidades e institutos federais que estimulem a conscientização ambiental e as diretrizes da PNMC e da PGMC, sobretudo, em ações concretas relacionadas com o art. 15, da Lei Estadual 13.594/10;
 - 4) após a nova composição do FGMC, a criação de um GT, para tratar sobre o descomissionamento, transição energética e gerência do fundo a ser criado, com ampla participação dos trabalhadores afetados pelo fechamento de empreendimentos e das organizações socioambientais integrantes da nova estrutura do Fórum e das universidades;
 - 5) em razão da baixa eficiência e do alto grau de emissão de GEE, determinar a suspensão e a não renovação do contrato de comercialização de energia elétrica para Candiota III e a revogação das Licenças de Operação da Mina Candiota e da UTE Candiota III;
- 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;
 - d) a condenação da União e do ERS ao aporte de recursos orçamentários e financeiros suficientes à consecução dos pedidos acima expostos, sobretudo, para garantir as atividades do FNMC e do FGMC, assim como o pleno cumprimento das diretrizes, objetivos, planos, metas, inventários necessários para efetivar um processo de Transição Energética Justa que reduza as emissões de GEE do estado do Rio Grande do Sul;
 - 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;
 - f) a intimação do Ministério Público Federal, nos termos do art. 5º, §1º da Lei nº 7.347/85;
 - g) a dispensa do recolhimento de custas às entidades autoras, consoante o art. 18 da Lei nº 7.347/85 e art. 98 e ss. do CPC, considerando serem as autoras associações sem fins lucrativos com recursos integralmente aplicados na realização de seus objetivos institucionais, e possuírem reconhecido interesse público;
 - h) a condenação dos réus ao pagamento de honorários sucumbenciais nos termos do art. 85 do CPC; e
 - i) a produção de todo meio de prova em direito admitido, especialmente, a documental, pericial e testemunhal, bem como seja reconhecido o dever dos réus de financiamento das perícias e o disclosure de todas as informações relevantes.

Entretanto, pelas razões que abaixo explana, a demanda deve ser julgada improcedente.

2. PRELIMINARMENTE

2.1 EXTINÇÃO DO FEITO PELA FALTA DE PRESSUPOSTO DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ASSEMBLEAR PARA A PROPOSITURA DA ACP.

Assim dispõem os arts. 5º, XXI, da CF/88, e 2º-A da Lei nº 9.494/97:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXI - as entidades associativas, **quando expressamente autorizadas**, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

Art. 2º-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. [\(Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

Parágrafo único. Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a **ata da assembléia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços.** [\(Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

Tratando-se de demanda coletiva proposta por associação, é indispensável que a inicial venha instruída com a comprovação de autorização assemblear para a propositura da demanda.

A jurisprudência já se pacificou a respeito, existindo inclusive precedentes formados em análise de repercussão geral pelo STF (RE 573.232 - TEMA 82 E RE 612043 - TEMA 499), e que vinculam esse MM. Juízo na forma do art. 927, III, do CPC:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

(...)

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

Assim os referidos temas foram debatidos pelo STF:

Tema

82 - Possibilidade de execução de título judicial, decorrente de ação ordinária coletiva ajuizada por entidade associativa, por aqueles que não conferiram autorização individual à associação, não obstante haja previsão genérica de representação dos associados em cláusula do estatuto.

Relator: **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

Leading Case: [RE 573232](#)

Há Repercussão? **Sim**

[Ver descrição \[+\]](#)

[Ver tese \[+\]](#)

I – A previsão estatutária genérica não é suficiente para legitimar a atuação, em Juízo, de associações na defesa de direitos dos filiados, sendo indispensável autorização expressa,

ainda que deliberada em assembleia, nos termos do artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal;

II – As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, são definidas pela representação no processo de conhecimento, **limitada a execução aos associados apontados na inicial.**[\[-\]](#)

Tema

499 - Limites subjetivos da coisa julgada referente à ação coletiva proposta por entidade associativa de caráter civil.

Relator: **MIN. MARCO AURÉLIO**

Leading Case: [RE 612043](#)

Há Repercussão? **Sim**

[Ver descrição](#) [\[+\]](#)

[Ver tese](#) [\[+\]](#)

A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, **somente alcança os filiados**, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento.[\[-\]](#)

Confira-se os precedentes abaixo:

REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.(RE 573232, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-182 DIVULG 18-09-2014 PUBLIC 19-09-2014 EMENT VOL-02743-01 PP-00001)

EXECUÇÃO – AÇÃO COLETIVA – RITO ORDINÁRIO – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. Beneficiários do título executivo, no caso de ação proposta por associação, são aqueles que, residentes na área compreendida na jurisdição do órgão julgador, detinham, antes do ajuizamento, a condição de filiados e constaram da lista apresentada com a peça inicial.(RE 612043, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-229 DIVULG 05-10-2017 PUBLIC 06-10-2017)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FGTS. SUBSTITUIÇÃO DA TR POR OUTRO ÍNDICE. AÇÃO AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO NA DEFESA DOS INTERESSES DOS ASSOCIADOS SEM AUTORIZAÇÃO INDIVIDUAL OU ASSEMBLEAR. INDEFERIMENTO DA INICIAL POR AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS E ILEGITIMIDADE ATIVA. SENTENÇA MANTIDA. INDISPENSABILIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA, CONFORME ENTENDIMENTO DESTA CORTE E DO STF. 1. A decisão está de acordo com o disposto no artigo 5º da Constituição de 1988 e com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal e por esta Corte a respeito da indispensabilidade de autorização expressa (individual ou assemblear) para que as associações atuem na defesa dos direitos de seus associados. 2. A apelação não pode ser provida, pois está em desacordo com a interpretação dada pela Suprema Corte ao disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Constituição e por contrariar também o entendimento desta Corte. 3. Apelação improvida. (TRF4, AC 5048662-

É necessária uma autorização assemblear, reduzida em ata, **com o propósito específico de autorizar o ajuizamento da demanda. Nenhuma das atas anexadas pelas entidades autoras, com a inicial (ev. 1, ATA5, ATA8 e ATA10), autoriza especificamente o ajuizamento desta demanda.**

Nesse quadro, faltando pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, requer a extinção do feito sem análise do mérito, forte no art. 485, IV, do CPC.

2.2 INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. UTILIZAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO SUCEDÂNEO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO DE INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA A QUAL É NECESSÁRIA ATUAÇÃO LEGISLATIVA.

As autoras pretendem, dentre outros pleitos, que a União *apresente, em 60 dias, um Plano de Transição Energética Justa (PTEJ) para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) pelas Usinas Termelétricas que utilizam carvão mineral, no estado Rio Grande do Sul, atendendo às metas e prazos previstos na NDC, no Acordo de Paris, na PNMC e PGMC;*

Trata-se de pleito que exige atuação normativa, tal como ocorreu, exemplificativamente, com a política implementada para o Estado de Santa Catarina, trazida à lume pela Lei nº 14.299, de 05 de janeiro de 2022, que assim preleciona:

Art. 4º É criado o Programa de Transição Energética Justa (TEJ), com vistas a promover uma transição energética justa para a região carbonífera do Estado de Santa Catarina, observados os impactos ambientais, econômicos e sociais e a valorização dos recursos energéticos e minerais alinhada à neutralidade de carbono a ser atingida em conformidade com as metas definidas pelo Governo Federal, que incluirá também a contratação de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda (CTJL), na modalidade energia de reserva prevista nos [arts. 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004](#), em quantidade correspondente ao consumo do montante mínimo de compra de carvão mineral nacional estipulado nos contratos vigentes na data de publicação desta Lei.

§ 1º O TEJ tem o objetivo de preparar a região carbonífera do Estado de Santa Catarina para o provável encerramento, até 2040, da atividade de geração termelétrica a carvão mineral nacional sem abatimento da emissão de gás carbônico (CO₂), com consequente finalização da exploração desse minério na região para esse fim, de forma tempestiva, responsável e sustentável.

§ 2º O TEJ será implementado por meio do Conselho do TEJ, formado por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II - Ministério de Minas e Energia;

III - Ministério do Meio Ambiente;

IV - Ministério do Desenvolvimento Regional;

V - Governo do Estado de Santa Catarina;

VI - Associação dos Municípios da Região Carbonífera (AMREC) de Santa Catarina;

VII - Sindicato da Indústria de Extração de Carvão do Estado de Santa Catarina (Siecesc);

VIII - Associação Brasileira do Carvão Mineral (ABCM);

IX - Federação Interestadual dos Trabalhadores na Indústria da Extração do Carvão no Sul do País.

§ 3º Ao Conselho do TEJ competirá estabelecer, em até 12 (doze) meses da publicação desta Lei, o Plano de Transição Justa, com ações, indicação dos responsáveis dentro das competências de cada parte, prazos e, quando couber, fontes de recursos.

§ 4º O Plano de Transição Justa de que trata o § 3º deste artigo será implementado pelos órgãos, pelas entidades e pelas instituições, públicas e privadas, de acordo com os prazos estabelecidos no

referido Plano.

§ 5º Ao Conselho do TEJ competirá, ainda:

I - atuar com vistas a que possíveis novos passivos ambientais decorrentes da atividade de mineração não sejam constituídos, zelando pelo cumprimento pelos responsáveis, nos termos da legislação aplicável, das obrigações ambientais e trabalhistas e pelo fechamento sustentável das minas;

II - acompanhar todas as ações judiciais relacionadas às questões ambientais existentes decorrentes da atividade de mineração de carvão, atuando para facilitar o cumprimento, pelos responsáveis, das obrigações delas advindas, nos termos das decisões judiciais;

III - identificar fontes de recursos que possam ser aplicados para recuperação ambiental da região, sem afastar a responsabilização dos causadores dos danos ambientais eventualmente não reparados;

IV - propor programas de diversificação e/ou de reposicionamento econômico da região e da parcela da população ocupada atualmente nas atividades de mineração de carvão e de geração de energia termelétrica a partir do carvão mineral, aproveitando outras vocações locais, bem como infraestruturas existentes na região, tais como a Ferrovia Tereza Cristina e o Porto de Imbituba;

V - envidar esforços para a destinação de recursos para o desenvolvimento das atividades necessárias ao fechamento das minas de carvão e reposicionamento das atividades econômicas na região perante instituições de fomento, multilaterais ou internacionais, com experiência ou eventual interesse nessas atividades; e

VI - considerar, em sua atuação, as capacidades locais para o desenvolvimento tecnológico com vistas a possibilitar outros usos ao carvão mineral da região ou a continuidade da geração termelétrica a carvão com emissões líquidas de carbono iguais a zero a partir de 2050.

A inicial suscita que a situação do uso do carvão e das termelétricas, no Rio Grande do Sul, em especial em Candiota, como está, desrespeita o art. 225, da Constituição Federal de 1988, além de múltiplos direitos fundamentais (DHESCA) relacionados à questão social, ecológica e climática, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à informação e à participação democrática em questões que envolvem matéria ambiental, assegurado no art. 1º, parágrafo único, e art. 225, caput, ambos da CF/88, princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, a Convenção de Aarhus, Acordo de Escazú, Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto nº 5.208/2004), a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, de 1992 (Decreto nº 2.652/1998), Acordo de Paris (Decreto nº 9.073/2017).

Trata-se, assim, ao fim e ao cabo, de alegação de omissão legislativa do Estado.

O controle jurisdicional das omissões normativas é capítulo interessante do direito processual constitucional e é bem representado por dois tipos processuais bem distintos da presente ação civil pública, quais sejam, **o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.**

Apenas por estes instrumentos normativos é que o legitimado poderá obter provimento jurisdicional capaz de ordenar o suprimento de uma lacuna normativa ou a aplicação do direito ao caso concreto, na hipótese de omissão relativa ao exercício de direito constitucional.

Embora a ação civil pública admita, em tese, a prolação de comando jurisdicional capaz de assegurar a cessação da lesão aos direitos coletivos (Código de Defesa do Consumidor, artigo 83 c/c artigo 21 da LACP), a excepcionalidade do controle judicial das omissões normativas, que contém previsão constitucional, impõe restrições a decisões como a que é postulada nesta demanda.

Considere-se, ainda, nesse contexto, o candente debate a respeito da possibilidade de intervenção indevida do Poder Judiciário nas atividades-funções do Poder Executivo e Legislativo, quando há determinação judicial para o suprimento de atividade com conteúdo normativo, típico das outras esferas de Poder.

A pretensão dos autores, com a devida licença, arvora-se na pretensão de conferir eficácia a um provimento judicial tal que se tratasse de um mandado de injunção (neste caso, o coletivo), já que **estipula prazo** para que a autoridade competente edite normas em determinado sentido, a fim de garantir um suposto direito do requerente.

A ação civil pública não pode servir a esse desiderato. Não se trata, nem de longe, de sucedâneo processual de mandado de injunção ou da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A Ação Civil Pública (ACP) e, conseqüentemente, qualquer outra ação ajuizada pelo Rito Ordinário, de acordo com manifestações recentes da Corte Suprema, pode ser utilizada como instrumento de controle incidental de constitucionalidade, porém, **tão somente**, na modalidade de controle difuso concreto de constitucionalidade.

Sendo assim, não há que se falar em utilização da ACP como forma de controle concentrado abstrato de constitucionalidade. Isso porque, se utilizada dessa forma, estar-se-ia empregando-a como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade (ADI), o que seria vedado pelo Supremo Tribunal Federal.

Por essas razões, exsurge, em tal contexto, a inadequação da via eleita, a conduzir para extinção do feito.

Isso porque compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação direta de inconstitucionalidade de atos normativos federais, e também o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal, de acordo com o artigo 102 da Constituição Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou **ato normativo federal** ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

(...)

q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;

Em suma, as autoras da ação civil pública pretendem que sejam criados órgãos, alterações normativas e medidas que se traduzem em uma verdadeira política pública para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) pelas Usinas Termelétricas que utilizam carvão mineral no estado Rio Grande do Sul, atendendo às metas e prazos previstos na NDC, no Acordo de Paris e na PNMC. Ainda, que apresentem relatório circunstanciado das medidas adotadas para redução das emissões de GEE originadas pela mineração, exploração e queima de carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul (ERS), bem como medidas de mitigação para reduzir os efeitos das mudanças climáticas.

A edição de atos normativos de caráter geral e abstratos, prima facie, é de competência privativa dos Poderes Legislativo e Executivo, não se podendo pretender, em sede de ação civil pública, que qualquer desses Poderes edite ou altere normas jurídicas, sejam leis, sejam regulamentos, haja vista que essa pretensão é atentatória à independência e harmonia entre os Poderes, à repartição das competências normativas e às demais funções que lhes são atribuídas (CF/88, arts. 2º, 22, 24, 30, 48, 61, 68 etc.).

Nesse sentido:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 05.12.2022. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PENSÃO ESPECIAL DE EX-GOVERNADOR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SUCEDÂNEO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.** REPERCUSSÃO GERAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. ART. 102, § 3º, DA CRFB E 1.035, § 1º, DO CPC. LEI 7.347/1985. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. NÃO É POSSÍVEL, NA HIPÓTESE DOS AUTOS, O CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Consoante orientação firmada nesta Corte, cabe à parte recorrente demonstrar, fundamentadamente, a existência de repercussão geral da matéria

constitucional em debate no recurso extraordinário, mediante o desenvolvimento de argumentação que, de maneira explícita e clara, revele o ponto em que a matéria veiculada no recurso transcende os limites subjetivos do caso concreto do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico. 2. Revela-se deficiente a fundamentação da existência de repercussão geral de recurso extraordinário baseada em argumentações que, de maneira genérica, afirmam sua existência. 3. Ainda que fosse possível superar tal óbice, verifica-se que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia dos autos com apoio na Legislação infraconstitucional pertinente (Lei 7.347/1985), aplicada à moldura fática retratada nos autos (Súmula 279), para concluir pela inadequação da via eleita e pela extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC, o que impede o trânsito do apelo extremo. **4. Ademais, esta Suprema Corte possui orientação no sentido de que é possível o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública, desde que a alegada inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa, como ocorreu na hipótese.** 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985).(RE 1383655 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 03/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-05-2023 PUBLIC 10-05-2023)

EMENTA: Reclamação: procedência: usurpação da competência do STF (CF, art. 102, I, a). **Ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos erga omnes não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o próprio objeto do pedido, configurando hipótese reservada à ação direta de inconstitucionalidade de leis federais, da privativa competência originária do Supremo Tribunal.**(Rcl 2224, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 10-02-2006 PP-00006 EMENT VOL-02220-01 PP-00076 RDDP n. 37, 2006, p. 126-130 LEXSTF v. 28, n. 326, 2006, p. 217-225)

Por todo o exposto, merece ser reconhecida a impropriedade da ação civil pública para o caso em apreço, exsurgindo, em tal contexto, a inadequação da via eleita, a conduzir para extinção do feito por ausência de interesse de agir.

2.3 AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL EM RELAÇÃO AO PEDIDO 3) *crie os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima, que incluem o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima*

Para que exista interesse processual, é necessário que o binômio necessidade-utilidade do processo esteja preenchido. No caso em tela, os autores formulam o seguinte pedido:

3) crie os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima, que incluem o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima;

Todavia, veja-se que todos os órgãos cuja criação se pretende já existem. Não há interesse processual, no ponto, portanto.

Com efeito, no dia 5 de junho de 2023 foi editado o Decreto nº 11.550/2023, que dispõe sobre o Comitê Interministerial Sobre Mudança do Clima. O art. 1º do citado ato normativo assim preleciona:

DECRETO Nº 11.550, DE 5 DE JUNHO DE 2023

Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 12.187, de 29 de

dezembro de 2009, e no Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, que promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro da Nações Unidas sobre Mudança do Clima,

DECRETA:

Art. 1º O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, de caráter permanente, tem a finalidade de acompanhar a implementação das ações e das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo federal relativas à Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC.

§ 1º Para atender ao disposto no **caput**, as políticas públicas, os planos de desenvolvimento e os programas governamentais do Poder Executivo federal serão compatibilizados com as diretrizes e as recomendações estabelecidas por meio de resoluções do CIM.

§ 2º O CIM será um instrumento institucional do Poder Executivo federal para articular ações de governo decorrentes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - CQNUMC, promulgada pelo [Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998](#), incluídos o objetivo da neutralidade climática e os instrumentos subsidiários dos quais o País venha a ser parte.

Por sua vez, *a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima* também já existem. No ponto, elucidativas as informações prestadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, através da Nota Técnica nº 1704/2023-MMA (SEI 1423052), da Secretaria Nacional de mudança do Clima:

(...)

No que concerne à “inexistência” (sic) de fóruns como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima, resta clara a desconexão do argumento com a realidade.

O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima foi criado pelo Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007, e vem sendo atualizado ao longo dos anos, culminando com sua mais recente modificação, pelo Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023, que trouxe maior capacidade para promover a coordenação governamental, necessária para a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), criada pela Lei nº 12.187/2009, e demais ações relevantes ao enfrentamento da mudança do clima.

A Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) foi criada em 7 de julho de 1999 para coordenar as ações relacionadas à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seus instrumentos subsidiários, tendo sido, também, a Autoridade Nacional Designada para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto. O Decreto de criação da Comissão foi revogado pelo Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020. Entretanto, as funções do CIMGC estão preservadas na nova estrutura do CIM, como por exemplo aquelas relacionadas às funções de Entidade Nacional Designada para o mecanismo de tecnologia da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que agora competem ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, em coordenação com o CIM.

A Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima recém completou quinze anos de atividades, com várias publicações, incluindo a coleção “Contexto histórico e político das mudanças climáticas no Brasil – análise e caminhos para o AGORA”, disponível no endereço eletrônico [Rede Clima lança coleção temática com análises e propostas para políticas públicas](#).

Neste ano de 2023, a Rede Clima assumiu assento no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). A ação foi formalizada em decreto presidencial (Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023), com o objetivo de aproximar a ciência dos tomadores de decisão e contribuir para a definição das políticas públicas.

Sobre o suposto “desequilíbrio na composição dos instrumentos efetivamente criados”, vale mencionar que uma nova estrutura de governança do CIM, trazida pelo Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023, busca aprimorar a relação do CIM com a sociedade, ao reincluir o coordenador-executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) na composição formal do comitê e incluir, de maneira inédita na história do colegiado, o coordenador-geral da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima).

(...)

Logo, considerando que os órgãos cuja criação se pretende já existem, evidenciada a ausência de interesse processual no ponto, merecendo o pleito extinção sem análise do mérito.

2.4 INÉPCIA DA INICIAL. PEDIDO GENÉRICO. NÃO ESPECIFICAÇÃO DOS "INCENTIVOS" E "SUBSÍDIOS" FISCAIS, TRIBUTÁRIOS E CREDITÍCIOS PARA EXPLORAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E USO DE CARVÃO MINERAL DESTINADO À GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA QUE PRETENDE SUSPENDER ATRAVÉS DA PRESENTE DEMANDA. CERCEAMENTO À DEFESA DOS RÉUS.

Os autores formulam pedido para que seja determinado à União que *suspenda incentivos fiscais, tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica.*

A fim de contestar tal pleito, foram buscadas informações junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que assim se posicionou através do DESPACHO Nº 55349/2023-MMA:

(...)

7. SEJA DETERMINADO À UNIÃO E AO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE TRANSFIRA OS RECURSOS MOBILIZADOS POR MEIO DE IMPOSTOS SOBRE A EMISSÃO DE CARBONO E DE VERBAS PROVENIENTES DOS SUBSÍDIOS FISCAIS DESTINADOS AO CARVÃO;

7.1. A atribuição para tratar de assuntos tributários compete ao Ministério da Fazenda, que deverá ser consultado, mediante avaliação prévia e demanda do Ministério de Minas e Energia, ainda considerando-se a segurança jurídica dos contratos.

8. A SUSPENSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS, TRIBUTÁRIOS E CREDITÍCIOS PARA EXPLORAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E USO DE CARVÃO MINERAL DESTINADO À GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA;

8.1. A atribuição para tratar de incentivos fiscais, tributários e creditícios compete ao Ministério da Fazenda, que deverá ser consultado, mediante avaliação prévia e demanda do Ministério de Minas e Energia, ainda considerando-se a segurança jurídica dos contratos.

(...)

Em virtude dessa manifestação, o Ministério da Fazenda foi consultado, e não conseguiu prestar informações para que esta Procuradoria pudesse contestar o pedido, considerando que os autores não especificaram que tipos de incentivos e subsídios pretendem suspender. Vejamos:

Processo nº 00745.003339/2023-59

Trata-se de **solicitação de subsídios** de fato e de direito para defesa da União nos autos de Ação Civil Pública (ACP) nº 5050920-75.2023.4.04.7100, em que se postula declaração de emergência climática no Rio Grande do Sul, ao mesmo passo que requer diversas ações regionais e federais, por parte da União, da Aneel e do Ibama, encaminhada por meio do Ofício n. 00423/2023/COREPAMNS/PRU4R/PGU/AGU (36601010). A demanda veio a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN em razão dos itens de nº 7 e de nº 8 que compõem o pedido liminar, considerando ainda que a manifestação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, no sentido de que a *"atribuição para tratar de assuntos tributários compete ao Ministério da Fazenda, que deverá ser consultado, mediante avaliação prévia e demanda do Ministério de Minas e Energia, ainda considerando-se a segurança jurídica dos contratos"*, senão vejamos:

"(...)

7) seja determinado à União e ao Estado do Rio Grande do Sul que transfira os recursos mobilizados por meio de impostos sobre a emissão de carbono e de verbas provenientes dos subsídios fiscais destinados ao carvão;

8) a suspensão de incentivos fiscais, tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica;
(...)"

A demanda foi recebida pelo Gabinete da PGFN e encaminhada então às suas Procuradorias-Gerais Adjuntas Tributária (PGAT) e Fiscal e Financeira (PGAFIN) bem como à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (36635229 para que, dentro das suas competências regimentais, acionasse as áreas técnicas competentes, no presente caso, a Secretaria de Política Econômica - SPE e Secretaria de Reformas Econômicas - SRE, ambas deste Ministério da Fazenda.

A SPE/MF informou **escapar de suas atribuições "tratar dos requerimentos em questão, sendo que, no que se refere estritamente às políticas públicas, as competências desta Unidade "encontram-se delimitadas em acompanhar e elaborar estudos, em articulação com outros órgãos, visando o aperfeiçoamento dessas políticas."** Sugere, por tratar de assuntos envolvendo incentivos fiscais, tributários e creditícios, a **consulta à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB e ainda, para um melhor direcionamento da demanda, em termos de competências regimentais, o encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República** (36892262, grifei).

No mesmo sentido, a SRE/MF destacou que, **"sem qualquer manifestação do MME nos autos e considerando as competências desta SRE, conforme dispõe os arts. 53 a 56 do Decreto nº 11.344, de 1º de janeiro de 2023, não se vislumbra nas atribuições da Secretaria o atendimento da presente demanda"**, já que, **"além de promover a concorrência, a produtividade, a inovação e a competitividade da economia brasileira, é atribuição da SRE coordenar, propor, formular e acompanhar as reformas econômicas que visam a eficiência econômica e a justiça social."** Informou ainda que **"inexiste, no âmbito desta Secretaria, qualquer discussão ou medida em avaliação no sentido de estimular a exploração, comercialização ou o uso de carvão mineral. Em verdade, dada a aliança estratégica entre o Ministério da Fazenda e o Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima sobre o Plano de Transformação Ecológica, pode-se afirmar a existência de iniciativas em curso para facilitar a transição energética e a substituição de combustíveis fósseis por energias renováveis."** (36890737, grifei).

No âmbito desta PGFN, a PGAT, por meio da sua Coordenação de Assuntos Tributários - CAT/PGFN, informou que **"as atividades de consultoria e de assessoramento atribuídas regimentalmente à CAT/PGFN restringem-se às consultas jurídicas realizadas em tese e sobre matéria tributária, aduaneira ou de dívida ativa. Além disso, é atribuição regimental desta Coordenação manifestar-se sobre casos concretos, mormente orientar a atuação judicial na matéria, o que torna prejudicada a sua análise"** e encaminhou a demanda à PRFN4. (36633641).

A requisição de elementos de fato e de direito necessários à atuação dos membros da Advocacia-Geral da União deve obedecer aos parâmetros fixados na normatização de regência da matéria, que hoje se encontra consubstanciada na **Portaria AGU nº 1.547, de 2008**.

Nos termos dos art. 4º e 5º da referida Portaria, os elementos de fato e de direito necessários para subsidiar a defesa da União **devem ser discriminados na solicitação**, a qual deve, inclusive, justificar a sua indispensabilidade à defesa do ente. Nesse sentido dispõem os referidos artigos da supracitada Portaria AGU:

"Art. 4º Os órgãos de representação judicial da AGU e da PGF poderão requisitar, com fundamento no art. 4º da Lei nº 9.028, de 1995, ou no art. 37, § 3º, da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, preferencialmente por meio eletrônico, os **elementos de fato necessários para subsidiar a defesa da União**, das autarquias e fundações públicas federais:

I - nas ações que envolvam questões relativas a pessoal: diretamente à coordenação de recursos humanos dos órgãos ou entidades da Administração Federal direta ou indireta;

II - nas ações que envolvam questão relativa à área meio do órgão ou entidade da Administração Federal: diretamente à Secretaria Executiva do Ministério, ou a órgão da Administração Federal direta ou indireta responsável pelas atividades de administração de pessoal, material, patrimônio, serviços gerais, orçamento e finanças, contabilidade, tecnologia da informação e informática;

III - nas ações que envolvam questão relativa à área de competência legal específica do Ministério ou órgão da Administração Federal direta, nos termos do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003: à Consultoria Jurídica ou órgão jurídico competente;

IV - nas ações que envolvam questão relativa à área de competência legal específica da autarquia ou fundação: à Procuradoria Federal, especializada ou não, junto à autarquia ou fundação;

V - nas ações que envolvam questão relativa à área de competência legal específica do Ministério, da autarquia ou fundação e se processe fora da sede do ministério ou da entidade: ao órgão descentralizado da União, da autarquia ou da fundação pública federal, com atribuição para responder pelo órgão ou entidade na localidade indicada, ou à autoridade ou servidor que esteja expressamente designado pelo respectivo dirigente para fornecer os elementos solicitados.

§ 1º Nas hipóteses de que tratam os incisos III e IV do caput deste artigo, **incumbirá aos órgãos jurídicos ali indicados requisitar, com fundamento no art. 4º da Lei nº 9.028, de 1995, ou no art. 37, § 3º, da Medida Provisória nº 2.229-43, de 2001, ao órgão competente da respectiva estrutura organizacional do Ministério ou entidade, os elementos de fato objeto da requisição**, os quais deverão ser entregues no prazo máximo de cinco dias, a contar do recebimento da requisição de que trata este parágrafo.

§ 2º **Recebidos os elementos de fato, o órgão jurídico ao qual foi dirigida a requisição examinará a questão, os elementos de fato recebidos, sobre os quais emitirá a manifestação cabível**, e os encaminhará ao órgão solicitante no prazo fixado.

Art. 5º Na ausência de parecer, súmula ou qualquer outra orientação normativa do Advogado-Geral da União, de orientação da CGU, da PGU ou da PGF, **os órgãos de representação judicial da AGU e da PGF poderão, quando indispensável à defesa do ente representado, requerer aos órgãos jurídicos da área consultiva** referidos no parágrafo único do art. 3º, preferencialmente por intermédio de correio eletrônico, **elementos de direito para subsidiar a defesa da União**, das autarquias e fundações públicas federais:

I - nas ações que envolvam questão relativa a pessoal da Administração Federal;

II - nas ações que envolvam questão relativa à área meio do órgão ou entidade da Administração Federal assessorado; e

III - nas ações que envolvam questão relativa à área de competência legal específica de Ministério, demais órgãos da Presidência da República, autarquias ou fundações da União.

§ 1º **Ao encaminhar o requerimento** previsto no caput, os órgãos de representação judicial da União e das autarquias e fundações públicas federais:

I - **remeterão cópia da citação ou intimação e dos demais documentos constantes dos autos judiciais que se fizerem necessários à manifestação** do órgão requerido;

II - fixarão prazo mínimo, não inferior à metade do prazo judicial, para atendimento ao requerido; e

III - **informarão a eventual requisição de documentos e elementos de fato aos órgãos** referidos nos incisos I, II e V do caput do art. 4º.

§ 2º Os elementos de direito referentes a atos praticados por autoridade da Administração Federal direta serão prestados pela **Consultoria Jurídica ou órgão jurídico que a tenha assessorado para a prática do ato.**" (Grifou-se)

No presente caso, **não se vislumbra competência desta PGAFIN/PGFN para se manifestar sobre os pedidos acima indicados**, considerando-se, ainda, o seguinte:

não houve manifestação prévia do Ministério de Minas e Energia;

as áreas técnicas desta Pasta indicaram não ter competência para se pronunciar sobre os pedidos;

cabe a este órgão jurídico, nos termos do art. 22 do Decreto nº 11.344, de 2023, **propor e examinar, no âmbito do Ministério, propostas de atos normativos sobre matéria financeira e, em suas atividades de consultoria e de assessoramento, atender às demandas encaminhadas pelos órgãos do Ministério sobre tais matérias**, o que não é o caso, reforçado, inclusive, pela declinação de competência por parte de tais órgãos; e

a amplitude do objeto da ação judicial **sem a devida delimitação**, por parte do órgão de representação judicial da União no caso, de quais seriam os elementos de direito indispensáveis à defesa da União prejudica o atendimento da demanda por parte desta PGAFIN/PGFN, a quem **não cabe se pronunciar, em abstrato, sobre tais pedidos**.

À consideração superior.

(...)

Veja-se, assim, que os pedidos, da maneira como formulados, dificultam a defesa do ente público, pois os órgãos administrativos que estariam vinculados ao pleito não conseguiram sequer fornecer subsídios para que esta Procuradoria pudesse contestar o pleito no mérito.

Tal situação configura a inépcia da petição inicial, nos termos do art. 330, I, § 1º, II, do CPC:

Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

I - for inepta;

(...)

§ 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:

(...)

II - o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico;

E, nesse quadro, requer a extinção dos pleitos 7 e 8 da inicial sem a análise do mérito, devido à inépcia da petição inicial, pelos motivos expostos acima.

2.5 ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO PARA FISCALIZAR ATIVIDADES DE PRODUÇÃO, TRANSMISSÃO, DISTRIBUIÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIAS DA ANEEL.

A União não possui competência para fiscalizar atividades de produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. Essa atribuição, conforme a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, é da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), entidade autárquica com personalidade jurídica, patrimônio, e representação judicial próprias, distinta da União.

Assim dispõem os artigos pertinentes da Lei nº 9.427/96:

Art. 1º É instituída a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal e prazo de duração indeterminado.

Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

Art. 3º Além das atribuições previstas nos [incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29](#) e no [art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL: [\(Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#) [\(Vide Decreto nº 6.802, de 2009\)](#).

I - implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos, expedindo os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas estabelecidas pela [Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#);

II - promover, mediante delegação, com base no plano de outorgas e diretrizes aprovadas pelo Poder Concedente, os procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos; [\(Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

~~III - (Revogado pela Lei nº 10.848, de 2004)~~

IV - gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica; [\(Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

(...)

X - fixar as multas administrativas a serem impostas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, observado o limite, por infração, de 2% (dois por cento) do faturamento, ou do valor estimado da energia produzida nos casos de autoprodução e produção independente, correspondente aos últimos doze meses anteriores à lavratura do auto de infração ou estimados para um período de doze meses caso o infrator não esteja em operação ou esteja operando por um período inferior a doze meses. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

XI - estabelecer tarifas para o suprimento de energia elétrica realizado às concessionárias e às permissionárias de distribuição, inclusive às cooperativas de eletrificação rural enquadradas como permissionárias, cujos mercados próprios sejam inferiores a 700 GWh/ano, e tarifas de fornecimento às cooperativas autorizadas, considerando parâmetros técnicos, econômicos, operacionais e a estrutura dos mercados atendidos; [\(Redação dada pela Lei nº 13.360, de 2016\)](#)

XII - estabelecer, para cumprimento por parte de cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, as metas a serem periodicamente alcançadas, visando a universalização do uso da energia elétrica; [\(Incluído pela Lei nº 10.438, de 2002\)](#)

(...)

XIV - aprovar as regras e os procedimentos de comercialização de energia elétrica, contratada de formas regulada e livre; [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XV - promover processos licitatórios para atendimento às necessidades do mercado; [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XVI - homologar as receitas dos agentes de geração na contratação regulada e as tarifas a serem pagas pelas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de distribuição de energia elétrica, observados os resultados dos processos licitatórios referidos no inciso XV do **caput** deste artigo; [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XVII - estabelecer mecanismos de regulação e fiscalização para garantir o atendimento à totalidade do mercado de cada agente de distribuição e de comercialização de energia elétrica, bem como à carga dos consumidores que tenham exercido a opção prevista nos [arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#); [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XVIII - definir as tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição, sendo que as de transmissão devem ser baseadas nas seguintes diretrizes: [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

a) assegurar arrecadação de recursos suficientes para a cobertura dos custos dos sistemas de transmissão, inclusive das interligações internacionais conectadas à rede básica; [\(Redação dada pela Lei nº 12.111, de 2009\)](#)

b) utilizar sinal locacional visando a assegurar maiores encargos para os agentes que mais onerem o sistema de transmissão; [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

XIX - regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação. [\(Incluído pela Lei nº 10.848, de 2004\)](#)

(...)

Portanto, requer seja reconhecida a sua ilegitimidade passiva *ad causam* no que se refere aos pedidos que englobem regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

2.6 ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO PARA FISCALIZAR ATIVIDADES DE MINERAÇÃO. NECESSÁRIA INCLUSÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO NO POLO PASSIVO DA LIDE.

Da mesma forma, a União não possui competência para fiscalizar atividades de mineração. Essa atribuição, conforme a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, é da Agência Nacional de Mineração, entidade

autárquica com personalidade jurídica, patrimônio, e representação judicial próprias, distinta da União.

Assim dispõem os artigos pertinentes da Lei nº 13.575/2017:

Art. 2º A ANM, no exercício de suas competências, observará e implementará as orientações e diretrizes fixadas no [Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 \(Código de Mineração\)](#), em legislação correlata e nas políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia, e terá como finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País, competindo-lhe:

I - implementar a política nacional para as atividades de mineração;

II - estabelecer normas e padrões para o aproveitamento dos recursos minerais, observadas as políticas de planejamento setorial definidas pelo Ministério de Minas e Energia e as melhores práticas da indústria de mineração;

(...)

IV - requisitar, guardar e administrar os dados e as informações sobre as atividades de pesquisa e lavra produzidos por titulares de direitos minerários;

(...)

VI - estabelecer os requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos a serem atendidos pelos interessados na obtenção de títulos minerários;

(...)

VIII - regulamentar os processos administrativos sob sua competência, notadamente os relacionados com a outorga de títulos minerários, **com a fiscalização de atividades de mineração** e aplicação de sanções;

IX - consolidar as informações do setor mineral fornecidas pelos titulares de direitos minerários, cabendo-lhe a sua divulgação periódica, em prazo não superior a um ano;

(...)

XI - fiscalizar a atividade de mineração, podendo realizar vistorias, notificar, autuar infratores, adotar medidas acautelatórias como de interdição e paralisação, impor as sanções cabíveis, firmar termo de ajustamento de conduta, constituir e cobrar os créditos delas decorrentes, bem como comunicar aos órgãos competentes a eventual ocorrência de infração, quando for o caso;

XII - regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes:

a) da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), de que trata a [Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989](#);

b) da taxa anual, por hectare, a que se refere o [inciso II do caput do art. 20 do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967](#) (Código de Mineração); e

c) das multas aplicadas pela ANM;

(...)

XV - decidir sobre direitos minerários e outros requerimentos em procedimentos administrativos de outorga ou de fiscalização da atividade de mineração, observado o disposto no art. 3º desta Lei;

XVI - julgar o processo administrativo instaurado em função de suas decisões;

XVII - expedir os títulos minerários e os demais atos referentes à execução da legislação minerária, observado o disposto no art. 3º desta Lei;

XVIII - decidir requerimentos de lavra e outorgar concessões de lavra das substâncias minerais de que trata o [art. 1º da Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978](#);

(...)

XXII - estabelecer normas e exercer fiscalização, em caráter complementar, sobre controle ambiental, higiene e segurança das atividades de mineração, atuando em articulação com os demais órgãos responsáveis pelo meio ambiente e pela higiene, segurança e saúde ocupacional dos trabalhadores;

XXIII - definir e disciplinar os conceitos técnicos aplicáveis ao setor de mineração;

(...)

XXVIII - normatizar, fiscalizar e arrecadar os encargos financeiros do titular do direito minerário e os demais valores devidos ao poder público nos termos desta Lei, bem como constituir e cobrar os créditos deles decorrentes e efetuar as restituições devidas;

XXIX - normatizar e reprimir as infrações à legislação e aplicar as sanções cabíveis, observado o disposto nesta Lei;

(...);

XXXIV - regulamentar o compartilhamento de informações sobre a atividade de mineração entre órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

(...)

Art. 4º No exercício das competências de fiscalização da ANM, poderão ser requisitados e examinados livros, mercadorias, arquivos ou documentos que repercutam no objeto da fiscalização, e poderão ser realizadas vistorias ou inspeções nas instalações dos titulares de direitos minerários.

Nesse quadro, evidencia-se a ilegitimidade passiva *ad causam* da União para os pedidos relacionados à fiscalização e divulgação de dados relativos à atividade de mineração do carvão.

Ao analisarmos a legitimação passiva (art. 17 do CPC), devemos ter presente que a pessoa jurídica em face da qual o pedido é deduzido deve ostentar a condição de responsável e/ou competente pelo adimplemento da prestação, o que não ocorre no tocante à União.

Relembre-se, inicialmente, que competência é o conjunto de atribuições definidos em favor de pessoas jurídicas, órgãos e agentes, estabelecidos pelo ordenamento jurídico vigente. Na lição de José dos Santos Carvalho Filho, *"o instituto da competência funda-se na necessidade de divisão do trabalho, ou seja, na necessidade de distribuir a intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas (legislativa, administrativa ou jurisdicional) entre os vários agentes do Estado (...)"* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015, p. 107). As regras de competência são definidas pelo direito positivo, ou seja, a distribuição de tarefas dentro da Administração Pública decorre de determinação legal, ou ainda, de ato infralegal.

Nessa linha, para tratar da questão minerária no Brasil, foi criada a Agência Nacional de Mineração, nos termos da Lei nº 13.575/2017, que ostenta a condição de autarquia federal. O mesmo vale para as questões relacionadas a regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, para a qual foi criada a ANEEL, conforme a Lei nº 9.427/96.

Detentoras de personalidade jurídica distinta e independente do ente político que as instituiu, conforme disposto pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, respondem as autarquias diretamente pelos seus atos e por demandas oriundas de suas exclusivas atividades – dada a existência de atribuições específicas, relativas à sua própria função institucional –, não se cogitando de sobreposição de responsabilidades (instituidor / entidade).

Na lição de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, Editora Revista dos Tribunais, p. 381, *"a autarquia é forma de descentralização administrativa, através da personificação de um serviço retirado da Administração centralizada. Por essa razão, à autarquia só deve ser outorgado, serviço público típico, e não atividades industriais ou econômicas, ainda que de interesse coletivo"*).

Na medida em que a lei dispõe minuciosamente acerca da competência das aludidas autarquias, não se pode ignorar suas disposições e sustentar a responsabilidade do Ente Central genericamente sobre a matéria.

Esse é o posicionamento do Egrégio Tribunal Federal da 4ª Região, que se ilustra com os julgados abaixo:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO DE APOSENTADORIA. RUBRICA FC JUDICIAL. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. 1. A instituição de ensino superior é autarquia federal com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, razão pela qual está apta a ocupar o pólo passivo de demandas ajuizadas por seus servidores públicos.

2. A competência normativa/regulamentadora atribuída ao Ministério do Planejamento, mormente no tocante a questões orçamentárias, não implica a necessidade de direcionamento da demanda contra a respectiva pessoa jurídica (União).

3. No exercício do poder/dever de auto-tutela, os órgãos da Administração Pública estão sujeitos ao prazo decadencial de cinco anos para 'anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários', nos termos do art. 54 da Lei n.º 9.784/99. A inexistência de decadência para o exercício do controle externo de legalidade do ato de concessão do benefício é restrita ao Tribunal de Contas da União. (TRF4 5064634- 15.2017.4.04.7100, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 27/06/2019 - grifamos).

PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA E INTEGRAL DE EXAMES COMPLEMENTARES E PARECERES ESPECIALIZADOS NA REALIZAÇÃO DE PERÍCIA EM REQUERIMENTO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO E ASSISTENCIAL POR INCAPACIDADE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. ABRANGÊNCIA TERRITORIAL NACIONAL.

O Ministério Público Federal é parte legítima para propor ação civil pública em defesa de direito individuais homogêneos em matéria previdenciária.

Na medida em que a União mantém uma relação de vinculação apenas fiscalizatória, não pode ser diretamente responsabilizada por procedimentos da estrita competência do INSS, sendo despicienda a sua presença como litisconsorte passivo necessário. (...)

(TRF4 5000295-09.2015.4.04.7200, SEXTA TURMA, Relator HERMES SIEDLER DA CONCEIÇÃO JÚNIOR, juntado aos autos em 11/09/2017 - grifamos).

Por outro lado, na remota hipótese de acolhimento do pedido de implementação de plano de transição energética justa para abolir o uso do carvão no Rio Grande do Sul, é evidente a necessidade de participação da ANM e seus técnicos nessa empreitada, considerando que fatalmente deverão ocorrer fechamento de minas e outros fatores relacionados à mineração que estão dentro da esfera de competências daquela entidade.

Diante desse quadro, requer seja reconhecida a a ilegitimidade passiva *ad causam* da União para os pedidos relacionados à fiscalização e divulgação de dados relativos à atividade de mineração do carvão, determinando-se ao autor que promova a inclusão da Agência Nacional de Mineração (ANM) no polo passivo da lide, e para regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, para os quais deverá responder exclusivamente a ANEEL, que já se encontra no polo passivo do feito.

2.7 NECESSIDADE DE INCLUSÃO DO MUNICÍPIO DE CANDIOTA NO POLO PASSIVO DA LIDE, OU, SUBSIDIARIAMENTE, DE SUA INTIMAÇÃO, A FIM DE QUE ANALISE SE É CASO DE INTERVIR NO FEITO.

Os autores pretendem associar eventos climáticos ocorridos ao longo dos últimos anos à exploração do carvão mineral e à produção de energia termoelétrica como suas causas ou concausas. Sugerem, inclusive, que por força de tais eventos, decorrentes da exploração e queima de combustíveis fósseis, há falta de água potável no Município de Candiota. Colhe-se da inicial as seguintes afirmações:

(...)

Portanto, observa-se que essas consequências já estão ocorrendo nesse estado. Prova cabal disso, são os diversos eventos extremos que vêm ocorrendo, como o ciclone extratropical vivenciado durante os dias 15 e 16 de junho, no Estado do Rio Grande do Sul, e que foi considerado o “desastre natural” mais grave dos últimos 40 anos, totalizando, até o momento, 16 mortos, 50 municípios impactados, 14.836 pessoas desalojadas e 1.520 desabrigadas, segundo dados da Defesa Civil do estado, além de perdas inestimáveis para a produção agrícola. 3

Se no último mês essas chuvas torrenciais apontam os graves riscos para a população gaúcha oriundos desse tipo de ciclones, que serão cada vez mais comuns na região sul do Brasil, devemos

recordar que, até o começo deste ano, o Rio Grande do Sul conviveu por mais de 3 anos com uma das maiores estiagens da história. Sobre isso, mais de 350 municípios, que correspondem a aproximadamente 70% do território estadual, reportaram que estavam em situação de emergência (SE) pela falta de chuva para a Defesa Civil.

Destaca-se que o município de Candiota e região sofreram ao longo dos últimos 15 anos reiterados períodos de estiagem, razão pela qual falta água potável para a população do município, tendo inclusive declarado situação de emergência pela estiagem e falta de água praticamente em todos os anos desde 2009, totalizando 15 (quinze) decretos homologatórios de situação de emergência. Ademais, na última semana foi assinado o Decreto 4.595/2023, pela prefeitura municipal, no qual resta demonstrada a gravidade da escassez de água e resta determinada a interrupção do fornecimento de água potável para a população de Candiota nos próximos 30 dias, ao longo de 12h por dia, sendo das 8h da manhã às 20h da noite na área rural e das 20h da noite às 8h da manhã nas áreas urbanas. 4

Soma-se a isso o alto consumo que as Termelétricas movidas a carvão utilizam naquela cidade para o resfriamento dos seus sistemas de queima. Trata-se de uma cadeia que retira toneladas de carvão, destrói o bioma pampa, contamina os já escassos recursos hídricos, queima carvão e emite GEE nos índices de uma cidade como Porto Alegre e consome milhares de metros cúbicos para resfriar e viabilizar a sua produção de energia.

Assim, enquanto as empresas seguem consumindo de forma desenfreada e gratuita esse bem comum tão precioso, a população de Candiota se vê cotidianamente sem água.

Não restam dúvidas que as emergências climáticas enfrentadas pelo Município de Candiota, com impactos nas produções agrícolas e abastecimento de água são decorrência direta das atividades carboníferas.

Portanto, os danos decorrentes da mudança climática já estão causando danos e são maiores do que se imaginava anteriormente. Por isso, o IPCC e a comunidade científica alertam para a necessidade de que sejam tomadas medidas urgentes para mitigar os danos e desastres decorrentes desses fenômenos climáticos extremos.

Dentre as medidas que o relatório do IPCC aponta como responsáveis pelo agravamento das mudanças climáticas está a queima de combustíveis fósseis, especialmente, a continuidade de uma matriz energética pautada na mineração, utilização e queima de carvão mineral.

Ademais, como já dito no item anterior desta defesa, ainda requerem, na inicial, ***que haja a suspensão de incentivos fiscais e tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica.*** Aqui, já cabe referir que é muito provável que hajam incentivos do município para as termelétricas e para a comercialização do carvão, considerando que são políticas comuns dos entes municipais para atraírem investimentos.

É evidente que os pedidos formulados na demanda podem impactar profundamente a economia do município, com a perda de empreendimentos que são fundamentais para a sua arrecadação e fontes de emprego e renda para grande parte de sua população, que segundo o censo de 2022 são de apenas 10.710 pessoas.

Veja-se, ainda, que **a mina de Candiota, a Usina Termelétrica Presidente Médici e a Fábrica de Cimento** (que segundo informações constantes da contestação do Estado do RS - ev. 29 - absorve as cinzas oriundas das usinas de Candiota/RS em quantidades próximas a 40% em massa, reduzindo consideravelmente a emissão de CO2 deste ramo industrial (cimenteiras)) **são citadas no site do Município como "atrações turísticas", e estes empreendimentos estão sendo contestados pelos autores deste feito.**

Diante desse quadro, considerando que há alegações na demanda que, a toda evidência, podem atingir a esfera jurídica do ente municipal (**reforçando, é larga a possibilidade de que hajam incentivos do município para as termelétricas e para a comercialização do carvão**), e impactar profundamente a economia local, necessário se faz que seja determinada a inclusão do Município de Candiota no polo passivo da demanda, para que dela tome conhecimento, e, assim, possa avaliar se é caso de contestar o feito ou até mesmo requerer o seu ingresso no polo ativo, ou, ainda, atuar como *amicus curiae*, na forma do art. 138 do CPC. Em síntese, parece fundamental que o Município possa tomar conhecimento desta lide e participar da discussão que ocorre nestes autos, trazendo elementos que possam auxiliar na convicção desse MM. Juízo.

2.8 IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR REFERENTE AO PEDIDO DE NOMEAÇÃO DE INTEGRANTES DE FÓRUMS/COMITÊS.

Conforme o art. 6º do Decreto nº 9.082/2017, compete ao Presidente da República a designação dos membros do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima:

Art. 6º Serão membros do FBMC, na qualidade de representantes da sociedade civil, pessoas, entidades e representantes de instituições de notório conhecimento sobre a matéria, agentes que trabalhem pela redução de emissões de gases de efeito estufa, que tenham responsabilidade sobre a gestão de riscos decorrentes da mudança do clima ou que representem os segmentos vulneráveis aos impactos da mudança do clima, oriundos:

I - de entidades do terceiro setor;

II - do setor empresarial; e

III - do setor científico-acadêmico.

§ 1º Os membros de que trata o caput serão designados pelo Presidente da República, por meio da indicação do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 2º A indicação dos membros de que trata o **caput** guardará equilíbrio entre os setores listados nos incisos I a III do **caput** e observará a paridade numérica com os membros do FBMC pelo setor público, conforme disposto no art. 3º.

§ 3º O Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas - PBMC e a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima, organismos científicos nacionais sobre a mudança do clima, integrarão o FBMC e o subsidiarão com as informações científicas, técnicas e socioeconômicas relevantes às suas atividades.

§ 4º Os membros referidos no **caput** serão destituídos em caso de ausência não justificada a três reuniões ou, por decisão fundamentada do Presidente da República, em virtude de prática de ato incompatível com a função de membro ou contrário aos interesses do FBMC.

Nesse quadro, certo é que não cabe ao Juízo de 1º grau deferir antecipação de tutela em face de ato que deva ser praticado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, sob pena de infringir expressa previsão legal.

A pretensão das autoras quanto à antecipação da tutela não pode prosperar ante a **expressa vedação de concessão da medida antecipatória nessas circunstâncias**, contida no art. 1º, § 1º, da Lei n. 8.437, de 30/06/1992, aplicável à espécie, *ex vi* do art. 1º, *caput*, da Lei n.º 9.494, de 10/09/1997.

De fato, reza o art. 1º, *caput*, da Lei n.º 9.494, de 10/09/1997, que disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública e dá outras providências, *verbis*:

Art. 1º Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei n.º 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu parágrafo 4º da Lei n.º 5.021 de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei n.º 8.437, de 30 de junho de 1992.

Por seu turno, o § 1º do art. 1º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, preceitua, *verbis*:

Art. 1º [...]

§ 1º **Não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de Tribunal.**

Esse dispositivo deve ser interpretado à luz do que dispõe o art. 102, inciso I, alínea “d”, da Constituição Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente: [...]

(...)

d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; **o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República**, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

Ao ser trazido a debater sobre o dispositivo supra, na ACO nº 2.350, o STF se manifestou pela constitucionalidade do dispositivo, atestando que o “próprio legislador, certamente preocupado com eventuais excessos ilegítimos, cercou o procedimento comum com diversas medidas de garantia. Assim, há expressa vedação legal a concessão de medidas provisórias, cautelares ou antecipatórias, em ações dessa natureza:

Assim, quando contestados por mandado de segurança – ação de procedimento especialíssimo, dirigido contra a própria autoridade que editou o ato atacado, que nela comparecerá diretamente – a competência é atribuída a um órgão jurisdicional de nível superior. Assim, por exemplo, mandados de segurança contra atos do Presidente da República e do STF, serão da competência do STF (CF, art. 102, I, d); contra atos de Ministros de Estado ou do STJ, serão da competência do STJ (CF, art. 105, I, b) e assim por diante. Todavia, quando esses mesmos atos são contestados por outra via procedimental, a demanda será da competência do juízo de primeiro grau, nela figurando como parte demandada, não a autoridade que editou o ato atacado, mas a pessoa jurídica de direito público a que integra.

Pois bem, nesses casos, o próprio legislador, certamente preocupado com eventuais excessos ilegítimos, cercou o procedimento comum com diversas medidas de garantia. Assim, há expressa vedação legal a concessão de medidas provisórias, cautelares ou antecipatórias, em ações dessa natureza. É o que estabelece o § 1º do art. 2º da Lei 8.437, de 30.06.92 (“Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências”), a saber:

§ 1º Não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

Da mesma forma, a sentença de primeiro grau, em certos casos, não terá exequibilidade imediata, ficando submetida a reexame necessário e a recurso de apelação, ambos com efeito suspensivo (art. 3º da Lei 8.347/92). Ademais, tanto a sentença, quanto a liminar, podem ter sua execução suspensa por ato da presidência do tribunal nas situações indicadas no art. 4º e seu § 1º da mesma Lei 8.347/92, a saber [...].”

(STF, Segunda Turma, ACO nº 2.350, rel. Min. Teori Zavascki, 19.8.2014)

Em igual sentido, vale trazer a lume despacho da Exma. Ministra Ellen Gracie na STA/145, publicado no DJ de 28/09/2007:

O Tribunal de Contas da União é o órgão competente para apurar os coeficientes de participação, com base nos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. E, se esse ato de apuração emana de órgão sujeito, na via do mandado de segurança, à competência originária desta Corte (CF, art. 102, I, d), manifesta é a impossibilidade da concessão da tutela antecipada requerida pelo Município de Jataúba/PE em primeiro grau de jurisdição (Lei 8.437/92, art. 1º, § 1º).

Assim também tem sido a jurisprudência do STJ, como se observa pela Reclamação nº 39.884 - AL (2020/0064964-1), de Relatoria do Min. SÉRGIO KUKINA, proferida em 13 de março de 2020, bem como Reclamação nº 39.864, julgada em 13 de agosto de 2020, **pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça** [\[1\]](#).

Vale ressaltar que ao julgar a medida cautelar na ADC n.º 4, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do citado art. 1º da Lei n.º 9.494/1997, tendo em 1º.8.2008 julgado o mérito da citada Ação Direta pela procedência do pedido de declaração de **constitucionalidade** da norma apontada, por entender que o instituto da tutela antecipada é criação legal, e que, por isso, poderia o legislador modificar ou substituir seus parâmetros, sendo, pois,

de admitir-se leis restritivas ao poder geral de cautela do juiz, desde que fundadas no critério de razoabilidade e que não terminem por violar o princípio do livre acesso ao Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), consoante se extrai do Informativo de nº 522 daquela Corte.

Portanto, a Corte Suprema entendeu pela plena constitucionalidade do art. 1º da Lei n.º 9.494/1997 e, por via de consequência, a todas as disposições legais a que o referido dispositivo faz remissão, por configurar um bloco normativo único.

Do exposto, incabível a antecipação dos efeitos da tutela pretendida pelo agravante, tendo em vista a expressa vedação contida no art. 1º, § 1º, da Lei n.º 8.437, de 30/06/1992, aplicável à espécie *ex vi* do art. 1º, *caput*, da Lei n.º 9.494, de 10/09/1997, quanto à concessão pelo juízo de primeiro grau de medida antecipatória quando impugnado ato de autoridade sujeito, na via de mandado de segurança, à competência originária de Tribunal, lembrando que os atos dos Ministros de Estado, na via do mandado de segurança, estão sujeitas à competência originária do STJ, *ex vi* do art. 105, inciso I, letra "b", da Constituição Federal.

3. MÉRITO. RAZÕES PARA A IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS INAUGURAIS.

Conforme já mencionado no item 2.4 desta defesa, os autores pretendem associar eventos climáticos ocorridos ao longo dos últimos anos à exploração do carvão mineral e à produção de energia termoelétrica como suas causas ou concausas. Sugerem, inclusive, que por força de tais eventos, decorrentes da exploração e queima de combustíveis fósseis, há falta de água potável no Município de Candiota.

Defendem, ademais, que a União e os outros réus não estariam empenhados em cumprir com suas responsabilidades e metas assumidas pelo Brasil, especialmente as previstas no Acordo de Paris e na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) como forma de colaborar com a meta global de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), bem como a necessidade de adoção de medidas e apresentação urgente de planos eficazes para a realização de uma Transição Energética Justa – TEJ no que se refere ao uso e exploração do carvão mineral em Candiota e no Estado do Rio Grande do Sul.

De logo, cumpre refutar essas alegações. O que se infere, na verdade, é uma insatisfação da demandante com as políticas públicas e com os órgãos criados para a sua execução, pretendendo substituir o trabalho que vem sendo feito pela Administração Pública pelas ideias trazidas na inicial.

Como bem opinou a Procuradoria-Geral da República em manifestação protocolizada nos autos da ADPF 760, ***“A formulação, a implementação e a gestão das políticas públicas de tutela do meio ambiente e de controle do desmatamento ilegal são de competência exclusiva dos Poderes Executivo e Legislativo, consoante a divisão de funções institucionais, não cabendo ao Judiciário ingerência nesse campo da forma e com a amplitude pretendidas”***. É importante, assim, que o Poder Judiciário pratique, no presente caso, a autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes.

Com efeito, a Constituição estatui diretrizes abrangentes sobre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que a análise de condutas governamentais — ou da ausência delas — na condução específica de programas e políticas ambientais depende, necessariamente, de aprofundado exame dos critérios legais e regulamentares.

Ora, a matéria debatida encontra-se prevista nos mais diversos diplomas legais:

- Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC;
- Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente;
- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o artigo 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

- Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica e cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e que, em capítulo próprio, trata especificamente das infrações administrativas decorrentes de ações ou omissões que violem regras jurídicas de proteção e recuperação do meio ambiente;
- Código Florestal – Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal e trata, também de forma especial, da exploração florestal e do controle e prevenção dos incêndios florestais, prevendo instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos e;
- Decreto nº 11.550/2023, que dispõe sobre o Comitê Interministerial Sobre Mudança do Clima;
- Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018 - Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

A inicial traduz uma insatisfação com um plexo de atos normativos e administrativos que não adotaram as diretrizes de sua preferência.

Os pedidos formulados envolvem a adoção de parâmetros e medidas para a aferição da progressividade de ações e resultados relacionados à exploração e ao uso do carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul, em especial no município de Candiota. Ou seja, **os autores almejam intervir na forma pela qual o Poder Executivo vem executando a legislação e os programas pertinentes.**

Do experimentalismo dessas causas, **o que tem transparecido é a imperiosidade de definição de uma fronteira mais clara sobre os limites da atuação jurisdicional na fase executiva dessas ações.** Isso porque essas demandas frequentemente formulam pretensões que **são manifestamente limitativas — e, em muitos casos, substitutivas — da própria atuação administrativa.**

Isso pode ser exemplificado através de algumas das pretensões postuladas na ACP sob exame. Entre outras, as seguintes medidas buscam que a União *1) apresente, em 60 dias, um Plano de Transição Energética Justa (PTEJ) para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) pelas Usinas Termelétricas que utilizam carvão mineral, no estado Rio Grande do Sul, atendendo às metas e prazos previstos na NDC, no Acordo de Paris, na PNMC e PGMC; 2) apresente relatório circunstanciado das medidas adotadas para redução das emissões de GEE originadas pela mineração, exploração e queima de carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul (ERS), bem como medidas de mitigação para reduzir os efeitos das mudanças climáticas; 3) crie os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima, que incluem o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima; (...); 5) crie um Grupo de Trabalho, com paridade entre poder público, academia e sociedade civil, para a criação e gerenciamento de um Fundo de Transição Energética Justa, com fins de apoio às/aos trabalhadoras/es da cadeia produtiva do carvão mineral no Rio Grande do Sul, a fim de garantir estabilidade socioeconômica, seus direitos trabalhistas e previdenciários, bem como políticas públicas de reinserção no mercado de trabalho, a proteção à saúde das/os trabalhadoras/es e a recuperação ambiental das áreas degradadas pelas atividades de mineração e queima de carvão mineral na região de Candiota; 6) seja determinado ao GT que, no prazo de até 90 dias, apresente um plano de trabalho contendo análise das necessidades sociais, produtivas, ambientais e territoriais existentes, de forma a subsidiar o Plano de Transição Energética da UTE Candiota III; (...); 8) a suspensão de incentivos fiscais, tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica.*

Esse tipo de pretensão judicial está em contravenção com a própria leitura que a Suprema Corte tem feito sobre o princípio da separação dos Poderes. Isso porque a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que nem mesmo o Constituinte Estadual possui autoridade para elaborar esquemas de planejamento administrativo que imponham prazos rígidos ao Poder Executivo. Em diversos julgados, o Plenário da Suprema Corte invalidou normas constitucionais locais que exigiam elaboração de planos por determinação do Poder Legislativo, por entender que medidas dessa natureza colocariam em descrédito a reserva de administração e os poderes de iniciativa dos Governadores Estaduais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS- MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. **1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 2. [...]. (ADI nº 422, Relator: Ministro LUIZ FUX; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 23/08/2019; Publicação em 09/09/2019; grifou-se)**

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. [...] Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. [...] **3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (ADI nº 179, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 19/02/2014; Publicação em 28/03/2014; grifou-se)

Seria contraditório que, sob essa premissa, o Poder Judiciário entendesse ser possível determinar, por meio de processo judicial, **algo que sequer o Poder Constituinte Derivado poderia fazer sem incorrer em violação à harmonia entre os Poderes. A pretensão deduzida na inicial, portanto, viola o art. 2º da CF/88.**

Não é demasiado lembrar que o Executivo Federal tem a prerrogativa de modular suas estratégias administrativas dentro das determinações fixadas normativamente, adequando-as dentro da discricionariedade que lhe é inerente. A pretensão deduzida na inicial, portanto, configura tentativa de ingerência indevida do Judiciário sobre área cuja atuação incumbe, primordialmente, aos Poderes Executivo (principalmente) e Legislativo, não merecendo acolhida.

Ao passo que se informam todas as medidas que a União está adotando no âmbito da temática tratada na ACP em tela, há de se pontuar que a prolação de decisão judicial que venha intervir na atuação administrativa de gestores públicos deve ser ponderada com os efeitos práticos e considerar o contexto real de ação do gestor público. Vejamos o que dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942) sobre a segurança jurídica da tomada de decisões pela Administração Pública:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

O art. 22 desta norma, por sua vez, traz comando essencial para ser aplicado a intervenções em políticas públicas, porquanto exige que se considerem as circunstâncias práticas a que estavam sujeitos os agentes públicos:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

No mesmo sentido, o art.23 daquele diploma, orienta que a decisão judicial preveja regime de transição para garantir razoabilidade na transição entre a situação atual e aquela que se busca atingir:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Com efeito, como se observa, considerando que a União/MMA é responsável pela gestão nacional da política do meio ambiente, da mudança do clima, da integração entre a política ambiental e a política energética, dentre diversas outras competências (incisos do art. 1º do Anexo I do Decreto nº 11.349/2023), há de se consignar que o eventual cumprimento de uma decisão ou sentença pode delinear uma situação mais delicada do que a relatada pelos querelantes numa demanda, por ter o potencial de gerar um “caos” na gestão, atropelando prioridades ou desconfigurando uma ordem procedimental necessária e até impositiva, haja vista que a implementação de uma política pública requer a prévia realização de debates, estudos, ampla participação dos setores envolvidos, enfim, o cumprimento de uma série de etapas que lhe garantam segurança jurídica e efetividade.

Ademais, se o objeto da ação acaba por exigir a implementação de provimento amplo e satisfativo, sem considerar as demais prioridades do MMA, tem-se que o cumprimento da prestação pleiteada geraria o dispêndio de recursos para execução de atividades, colocando em risco projetos e programas tão ou mais urgentes de parte da Administração. Em outras palavras, é preciso considerar que existem prioridades nacionais a suprir e a priorização de algumas atividades em âmbito nacional não pode ser corrompida por um olhar setorial e limitado que não enxerga o conjunto das suas ações.

Percebe-se que algumas obrigações, pugnadas na exordial da ACP, são dotadas de impacto profundo em diversos setores do Poder Público, não sendo recomendável e muito menos prudente, sua imposição de cumprimento e pior, em prazos tão exíguos. **Cite-se, por exemplo, a apresentação de um plano de trabalho com análise das necessidades sociais, produtivas, ambientais e territoriais existentes, para subsidiar o Plano de transição Energética da UTE Candiota III, no prazo de (apenas) 90 (noventa) dias!**

A decisão judicial não pode substituir o critério de conveniência e oportunidade da Administração Pública, destacando-se que o Judiciário não dispõe de elementos técnicos suficientes para a tomada de decisão equilibrada e harmônica, **mormente quando o Poder Público demonstra que já vem adotando esforços para implementá-la, como é o caso.**

Vejamos que diversos julgados do Supremo Tribunal Federal dão guarida aos argumentos aqui lançados (destaques acrescidos),

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA AGRADO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO

PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido

(RE nº 559.646/PR-AgR, Segunda Turma, Relatora Ellen Gracie, DJe de 24/6/11)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SEGURANÇA PÚBLICA. LEGITIMIDADE. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. 1. O Ministério Público detém capacidade postulatória não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos [artigo 129, I e III, da CB/88]. Precedentes. 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que é função institucional do Poder Judiciário determinar a implantação de políticas públicas quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento

(RE nº 367.432/PR-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 14/5/10)

A complexidade e a extensão dos pontos impugnados e dos pedidos formulados pelos autores exigem, **primeiramente, uma análise das bases normativas e institucionais de proteção ao meio ambiente**, notadamente de gestão participativa de órgãos técnicos diretamente envolvidos na causa.

Também **será necessário expor uma série de informações técnicas prestadas pelos órgãos Poder Executivo Federal**, proporcionando a esse lá MM. Juízo o conhecimento das atividades que vêm sendo realizadas em defesa do meio ambiente e na política energética que envolve o uso do carvão mineral.

Assim, busca-se viabilizar uma análise aprofundada por esse MM. Juízo das medidas que vêm sendo adotadas no âmbito do Poder Executivo Federal quanto ao tema tratado nesta ACP. Isso tudo deixará claro que a pretensão deduzida nos autos viola o art. 2º da Constituição Federal, afrontando o princípio da Separação dos Poderes.

3.1 DO ARCABOUÇO LEGAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

Conforme já referido, a Constituição estatui diretrizes abrangentes sobre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que a concretização de diversos comandos constitucionais depende de ferramentas previstas nos mais diversos diplomas legais.

A **Lei nº 9.605/1998** dispõe sobre sanções penais e administrativas aplicáveis a condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, abarcando a destruição de florestas de preservação permanente ou geração de dano às Unidades de Conservação e às áreas de mencionadas pelo Decreto nº 99.274/90, o qual, por sua vez, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e trata das áreas de proteção ambiental. Em capítulo próprio, trata de infrações administrativas decorrentes de ações ou omissões que violem regras jurídicas de proteção e recuperação do meio ambiente e define o procedimento administrativo próprio para a apuração das infrações ambientais e as respectivas penalidades.

Por seu turno, regulamentando o artigo 225 da Constituição Federal, a **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)**, estabelecendo os critérios e as

diretrizes para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, com o envolvimento de estados e municípios, tendo como órgão central o Ministério do Meio Ambiente.

Em reforço ao acervo normativo vigente, destaca-se o **Código Florestal brasileiro — Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012** —, que estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal e trata, de forma destacada, da exploração florestal e do controle e prevenção dos incêndios florestais, prevendo **instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos**.

Todo esse acervo normativo não exclui a existência de outras normas e atos existentes sobre o tema e evidencia que as atribuições relativas à implementação de políticas públicas ambientais se inserem na esfera de atuação do Poder Executivo. Assim, é descabida intervenção judicial pretendida, mormente em face da conduta ativa dos órgãos competentes no cumprimento das medidas postuladas na inicial.

Neste sentido, com bases razões expostas, cabível o indeferimento do pleito formulado em face da União. Abaixo, serão destacadas as ações e argumentos das áreas técnicas dos Ministérios envolvidos na celeuma, que demonstram a improcedência dos pedidos inaugurais.

4. DAS INFORMAÇÕES ENCAMINHADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL ACERCA DA QUESTÃO EM DEBATE NOS AUTOS. INEXISTÊNCIA DE QUALQUER OMISSÃO EM RELAÇÃO AO OBJETO DA LIDE.

4.1 DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE:

Através do DESPACHO nº 55349/2023-MMA, assim se manifestou a SECRETARIA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA:

(INÍCIO DA TRANSCRIÇÃO):

Em resposta, DCOL e DPMA apresentam os seguintes subsídios para a elaboração da defesa da União na referida Ação Civil Pública nº 5050920- 75.4.04.7100/RS:

1) APRESENTE, EM 60 DIAS, UM PLANO DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA (PTEJ) PARA A REDUÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (GEE) PELAS USINAS TERMELÉTRICAS QUE UTILIZAM CARVÃO MINERAL, NO ESTADO RIO GRANDE DO SUL, ATENDENDO ÀS METAS E PRAZOS PREVISTOS NA NDC, NO ACORDO DE PARIS, NA PNMC E PGMC:

Foi publicado o Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023, que restaurou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), trazendo maior capacidade para promover a coordenação governamental necessária para a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), criada pela Lei nº 12.187/2009, e demais ações relevantes ao enfrentamento da mudança do clima.

A Primeira Reunião Ordinária do CIM, que deverá acontecer ainda neste mês de agosto, irá referendar as bases para a construção de um arcabouço normativo mais sólido e consistente para a implementação da PNMC e das demais ações e políticas públicas relevantes ao enfrentamento da mudança do clima. Durante essa 1ª reunião, será apresentada uma minuta de Resolução propondo a estrutura para a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), que consolidará as estratégias, planos e metas do Poder Executivo federal para a consecução dos objetivos da PNMC e para o alcance das metas da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) submetida à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

O novo Plano Clima será composto por uma Estratégia Nacional de Mitigação e Planos Setoriais de Mitigação, incluindo um para o setor de energia. A minuta de Resolução propõe a criação de um Grupo Técnico Temporário de Mitigação com a possibilidade de criação de subgrupos e estabelece um prazo de 365 dias para elaboração

do Plano. Há expectativa de criação de um subgrupo específico para o tema de energia, no qual haverá a possibilidade de discussão do Plano de Transição Energética Justa (PTEJ) para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) pelas Usinas Termelétricas, atendendo às metas e prazos previstos na NDC, no Acordo de Paris. No âmbito das discussões do Governo Federal, será estimulada a criação de comitês estaduais e municipais sobre mitigação.

Não há como este MMA apresentar, em 60 dias, um Plano de Transição Energética Justa (PTEJ) de forma unilateral, uma vez que todo o novo arcabouço legal está sendo construído de forma a garantir a transversalidade da governança climática federal, cuja implementação demandará uma abordagem multisetorial por meio do novo CIM. O Decreto nº 11.550 que restaurou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima também apresentou inovações necessárias em relação ao diálogo com a sociedade, ao reincluir o coordenador-executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) e incluir, de maneira inédita na história do colegiado, o coordenador-geral da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima) na composição formal do Comitê.

Ademais, informamos que a NDC brasileira é compromisso voluntário do Brasil no âmbito do Acordo de Paris que define metas de redução de emissões de gases de efeito estufa para 2025, 2030 e 2050 para todo o País, sem subdividi-las em metas subnacionais ou em metas setoriais (para o setor de carvão mineral, por exemplo). A Política Nacional de Mudança do Clima - PNMC (Lei nº 12.187/2009), por sua vez, define objetivos, diretrizes e instrumentos para a política climática nacional, porém não se refere às competências dos estados no tema, bem como não delimita prazos para a elaboração de planos setoriais de redução de emissões de GEE. Em seu art. 12, a PNMC definiu as metas de redução de emissões para 2020, de abrangência nacional e multisetorial (*economy-wide*), as quais foram alcançadas pelo país para o período definido. No decreto que a regulamenta (Decreto nº 9.578/2018), há menção em seus artigos 17, 18 e 19 a planos setoriais, sem, no entanto, definir prazos para sua formulação. De todo modo, não há na legislação brasileira metas subnacionais setoriais de redução de emissões de GEE.

2) APRESENTE RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO DAS MEDIDAS ADOTADAS PARA REDUÇÃO DAS EMISSÕES DE GEE ORIGINADAS PELA MINERAÇÃO, EXPLORAÇÃO E QUEIMA DE CARVÃO MINERAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (ERS), BEM COMO MEDIDAS DE MITIGAÇÃO PARA REDUZIR OS FEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS;

Conforme explicado no item anterior, durante a Primeira Reunião Ordinária do (novo) CIM, há a expectativa de aprovação das bases para o estabelecimento de um novo Plano Clima, que será composto por uma Estratégia Nacional de Mitigação e Planos Setoriais de Mitigação, incluindo um para o setor de energia e outro para mineração, dentre outros.

A minuta de Resolução propõe a criação de um Grupo Técnico Temporário de Mitigação com a possibilidade de criação de subgrupos. Serão elaborados, pelo menos, os seguintes Planos Setoriais de Mitigação: (i) Mudança do uso da terra e florestas; (ii) Agricultura e pecuária; (iii) Cidades, incluindo mobilidade urbana; (iv) Energia, incluindo energia elétrica e combustíveis; (v) Indústria; (vi) Mineração; (vii) Oceano e zona costeira; (viii) Resíduos; e (ix) Transportes.

As medidas adotadas para redução das emissões de GEE originadas pela mineração, exploração e queima de carvão mineral, bem como medidas de mitigação para reduzir os efeitos das mudanças climáticas, serão discutidas nos subgrupos específicos.

3) CRIE OS INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS PARA A ATUAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA, QUE INCLUEM O COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, A COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA, A REDE BRASILEIRA DE PESQUISAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS - REDE CLIMA;

O Governo Federal já editou o Decreto nº 11.550/2023, recriando o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e apresentando inovações necessárias em relação ao diálogo com a sociedade, ao reincluir o coordenador-executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) na composição formal do comitê e incluir, de maneira inédita na história do colegiado, o coordenador-geral da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima).

Em complementação, além da participação da sociedade civil nas discussões do CIM, garantida por meio do Decreto nº 11.550/2023, está em discussão no âmbito do Governo Federal a criação do Conselho Nacional de Segurança Climática (CONSEC), órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, que será composto com um terço de representantes da sociedade civil, um terço dos estados e municípios, e um terço do Governo Federal. Entre as futuras competências do CONSEC está a de trabalhar para a construção de pacto social entre representantes governamentais, da sociedade civil, do setor privado e da ciência, com vistas a assegurar uma transição justa para uma economia nacional de baixa emissão de gases do efeito estufa e adaptada à mudança do clima.

4) APRESENTE O INSTRUMENTO DE NOMEAÇÃO DAS/OS ATUAIS REPRESENTANTES DO FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇA DO CLIMA E, CASO A COMPOSIÇÃO NÃO ESTEJA PARITÁRIA, COMO DETERMINA O ART. 3º DO DECRETO 9.082/17, ESTABELEÇA NOVA COMPOSIÇÃO, EM 60 DIAS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA;

Mediante indicação realizada pela Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, o presidente Lula designou Sérgio Luis de Carvalho Xavier para exercer o encargo de Coordenador-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), na vaga anteriormente ocupada por Marco Antônio Fujihara. A designação foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), por meio do Decreto de 04 de julho de 2023 (1411264).

Este MMA tem realizado reuniões periódicas com o novo Coordenador-Executivo do FBMC que, no momento, está realizando processo seletivo para a nomeação dos novos membros. Assim que finalizado o processo, será publicado o ato de nomeação com a nova composição.

5) CRIE UM GRUPO DE TRABALHO, COM PARIDADE ENTRE PODER PÚBLICO, ACADEMIA E SOCIEDADE CIVIL, PARA A CRIAÇÃO E GERENCIAMENTO DE UM FUNDO DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA, COM FINS DE APOIO ÀS/AOS TRABALHADORAS/ES DA CADEIA PRODUTIVA DO CARVÃO MINERAL NO RIO GRANDE DO SUL, A FIM DE GARANTIR ESTABILIDADE SOCIOECONÔMICA, SEUS DIREITOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS, BEM COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE REINserÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO, A PROTEÇÃO À SAÚDE DAS/OS TRABALHADORAS/ES E A RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DAS ÁREAS DEGRADADAS PELAS ATIVIDADES DE MINERAÇÃO E QUEIMA DE CARVÃO MINERAL NA REGIÃO DE CANDIOTA;

Conforme explicitado nos itens anteriores, a partir da Primeira Reunião Ordinária do CIM, serão criados vários grupos de trabalho para a integração das ações do Poder Executivo federal necessárias à implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e das demais ações e políticas públicas relevantes ao enfrentamento da mudança do clima de responsabilidade do Governo Federal.

A nova estrutura de governança trouxe as inovações necessárias em relação ao diálogo do CIM com a sociedade, ao reincluir o coordenador-executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) na composição formal do comitê e incluir, de maneira inédita na história do colegiado, o coordenador-geral da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima). A atuação do Comitê será pautada com base na melhor ciência disponível e mirando o objetivo de neutralidade climática até 2050.

Em complementação, além da participação da sociedade civil nas discussões do CIM, está em discussão no âmbito do Governo Federal a criação do Conselho Nacional de Segurança Climática (CONSEC), órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, que será composto com um terço de representantes da sociedade civil, um terço dos estados e municípios, e um terço do Governo Federal. Entre as futuras competências do CONSEC está trabalhar para a construção de pacto social entre representantes governamentais, da sociedade civil, do setor privado e da ciência com vistas a assegurar uma transição justa para uma economia nacional de baixa emissão de gases do efeito estufa e adaptada à mudança do clima.

Cabe ainda destacar que foi criada, no âmbito do Conama, a Câmara Técnica de Justiça Climática, cuja primeira reunião ocorreu dia 13 de julho, na qual começaram a debater o papel dessa Câmara Temática e o mapeamento dos pontos relevantes para a construção de um Plano de Trabalho. Assuntos relacionados a políticas públicas de reinserção no mercado de trabalho, a proteção à saúde das/os trabalhadoras/es e a recuperação

ambiental das áreas degradadas pelas atividades de mineração e queima de carvão mineral foram abordados durante a primeira reunião e certamente farão parte do Plano de Trabalho a ser discutido.

Finalmente, com relação à proposta de criação de "fundo de transição energética justa", tendo em vista a possibilidade de utilização de receitas oriundas de taxas, tributos ou encargos do setor energético, tal proposta deve ser objeto de consulta ao Ministério de Minas e Energia, órgão competente nessa matéria.

6) SEJA DETERMINADO AO GT QUE, NO PRAZO DE ATÉ 90 DIAS, APRESENTE UM PLANO DE TRABALHO CONTENDO ANÁLISE DAS NECESSIDADES SOCIAIS, PRODUTIVAS, AMBIENTAIS E TERRITORIAIS EXISTENTES, DE FORMA A SUBSIDIAR O PLANO DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA DA UTE CANDIOTA III;

Sobre esse ponto, importante que seja ouvido o Ministério de Minas e Energia, por ser a pasta competente para diálogos junto à Eletrobras, empresa privada e proprietária da UTE Candiota III, tendo em vista tratar-se de demanda de atuação em uma usina específica.

7) SEJA DETERMINADO À UNIÃO E AO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE TRANSFIRA OS RECURSOS MOBILIZADOS POR MEIO DE IMPOSTOS SOBRE A EMISSÃO DE CARBONO E DE VERBAS PROVENIENTES DOS SUBSÍDIOS FISCAIS DESTINADOS AO CARVÃO;

A atribuição para tratar de assuntos tributários compete ao Ministério da Fazenda, que deverá ser consultado, mediante avaliação prévia e demanda do Ministério de Minas e Energia, ainda considerando-se a segurança jurídica dos contratos.

8) A SUSPENSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS, TRIBUTÁRIOS E CREDITÍCIOS PARA EXPLORAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E USO DE CARVÃO MINERAL DESTINADO À GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA;

A atribuição para tratar de incentivos fiscais, tributários e creditícios compete ao Ministério da Fazenda, que deverá ser consultado, mediante avaliação prévia e demanda do Ministério de Minas e Energia, ainda considerando-se a segurança jurídica dos contratos.

(FIM DA TRANSCRIÇÃO)

Por outro lado, a **Secretaria Nacional de mudança do Clima do MMA também apresentou a Nota Técnica nº 1704/2023-MMA (SEI 1423052)**. Vejamos:

(INÍCIO DA TRANSCRIÇÃO):

5. DOS ARGUMENTOS

Primeiramente, atentemos aos argumentos utilizados pelo polo ativo da ação civil pública naquilo que respeita à atuação desta Secretaria. Segundo os litigantes, inexistiram por parte da União atitudes que viessem a instituir fóruns na legislação, como o “**Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima**”.

No que concerne à “inexistência” (sic) de fóruns como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima, resta clara a desconexão do argumento com a realidade.

O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima foi criado pelo Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007, e vem sendo atualizado ao longo dos anos, culminando com sua mais recente modificação, pelo Decreto nº

11.550, de 5 de junho de 2023, que trouxe maior capacidade para promover a coordenação governamental, necessária para a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), criada pela Lei nº 12.187/2009, e demais ações relevantes ao enfrentamento da mudança do clima.

A Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) foi criada em 7 de julho de 1999 para coordenar as ações relacionadas à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seus instrumentos subsidiários, tendo sido, também, a Autoridade Nacional Designada para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto. O Decreto de criação da Comissão foi revogado pelo Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020. Entretanto, as funções do CIMGC estão preservadas na nova estrutura do CIM, como por exemplo aquelas relacionadas às funções de Entidade Nacional Designada para o mecanismo de tecnologia da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que agora competem ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, em coordenação com o CIM.

A Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima recém completou quinze anos de atividades, com várias publicações, incluindo a coleção “Contexto histórico e político das mudanças climáticas no Brasil – análise e caminhos para o AGORA”, disponível no endereço eletrônico [Rede Clima lança coleção temática com análises e propostas para políticas públicas](#).

Neste ano de 2023, a Rede Clima assumiu assento no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). A ação foi formalizada em decreto presidencial (Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023), com o objetivo de aproximar a ciência dos tomadores de decisão e contribuir para a definição das políticas públicas.

Sobre o suposto “desequilíbrio na composição dos instrumentos efetivamente criados”, vale mencionar que uma nova estrutura de governança do CIM, trazida pelo Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023, busca aprimorar a relação do CIM com a sociedade, ao reincluir o coordenador-executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) na composição formal do comitê e incluir, de maneira inédita na história do colegiado, o coordenador-geral da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima).

No que diz respeito ao Plano de Transição Energética Justa (PTEJ), observa-se que há uma única referência na legislação brasileira, na Lei nº 14.299, de 5 de janeiro de 2022, que em seu art. 4º estabelece o Programa de Transição Energética Justa (PTEJ), com vistas a **promover uma transição energética justa para a região carbonífera do Estado de Santa Catarina**.

Ainda que o tema já esteja na pauta, sendo discutido dentro e fora do país, como um elemento importante no enfrentamento das mudanças climáticas, também não há previsão legal para sua existência, com exceção da do estado de Santa Catarina.

Sobre o assunto, entretanto, vale informar que foi criada no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) a Câmara Técnica de Justiça Climática, cuja primeira reunião ocorreu em 13 de julho de 2023. Não cabe, por enquanto, requerer resultados concretos tendo em vista o pouquíssimo tempo de sua criação.

Quanto à “inércia da União na implementação da legislação ambiental, a matriz energética brasileira, (...) na contramão dos compromissos assumidos pelo Brasil em convenções internacionais”, cabem alguns esclarecimentos acerca da NDC brasileira.

A chamada Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) encontra-se revisada e publicada em 21 de março de 2022 no site da UNFCCC, no endereço eletrônico [NDC revisada inglês FINAL - PDF](#), onde se diz que:

“Brasil confirma seu compromisso de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 2025 em 37%, em comparação com 2005. Além disso, o Brasil se compromete a reduzir suas emissões em 2030 em 50%, em comparação com 2005. Os compromissos do Brasil também incluem um objetivo de longo prazo de alcançar a neutralidade climática até 2050”

O ponto que chama a atenção é que o primeiro marco de checagem da NDC brasileira é 2025, portanto não é cabível argumentar que “em decorrência da inércia de Estado do RS e União na implementação da legislação ambiental, a matriz energética brasileira, e em especial a gaúcha, vem se apoiando na utilização de combustíveis fósseis, principalmente carvão, gerando alta emissão de gases de efeito estufa, na contramão dos compromissos assumidos pelo Brasil em convenções internacionais”. No caso da NDC, os a aferição do cumprimento das metas para 2025 ocorrerá após o citado ano.

Ainda que se argumente que a utilização de combustíveis fósseis está na contramão dos compromissos assumidos na NDC, vale lembrar que, de acordo com o item (3) Escopo e abrangência, alínea (a) Descrição geral do alvo, as metas assumidas na NDC brasileira são “absolutas para toda a economia, consistentes com os setores presentes no Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa para 2025 e 2030”, ou seja, no presente momento, não se desdobram em metas e objetivos setoriais (grifo nosso), para efeito do Acordo de Paris.

Ainda assim, caso se busque estabelecer compromisso quantificável para o setor de energia, percebe-se que a “meta” (entre aspas, pois não há uma meta setorial, como já foi dito) tem sido atingida. Na [Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009](#), que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, e mais precisamente na regulamentação da lei, a saber, o [Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018](#), há uma meta global para toda a economia, materializada no Art. 18. que diz que “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 tonCO₂eq, composta pelas projeções para os seguintes setores: (I) - mudança de uso da terra - 1.404 milhões de tonCO₂eq; (II) - energia - 868 milhões de tonCO₂eq”.

Quando confrontamos tais números com o Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), do site [Emissões de GEE por Setor](#), coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, vê-se que na 6ª edição das estimativas de emissões para o setor de energia, em 2020, estas foram de 389 milhões de tonCO₂eq, bem abaixo das projeções estabelecidas na referida lei. Enfatiza-se, entretanto, que estas projeções são mero exercício de consistência, visto que as metas são absolutas para toda a economia, e que pelo sucessivo aumento de emissões provenientes do desmatamento nos anos anteriores, o cumprimento da NDC brasileira ensejará esforço coordenado de todos os setores da economia.

Vale ainda mencionar, que para o "objetivo de longo prazo de alcançar a neutralidade climática até 2050" estabelecido na NDC brasileira, esforços contínuos e progressivos de todos os setores da economia serão necessários.

Por fim, e em resumo a tudo analisado anteriormente, não parece razoável argumentar que a atuação da União “estaria em desacordo com as políticas ambientais previstas no PNMC (...), devendo [os agentes] serem chamados a observá-los e incorporá-los em sua política de atuação administrativa”.

6) CONCLUSÃO

Tendo em vista os elementos analisados, oriundos da argumentação utilizada pela parte ativa no litígio, entende-se que **as premissas utilizadas na ação civil pública em tela não se sustentam**, naquilo que diz respeito às competências desta Secretaria.

(FIM DA TRANSCRIÇÃO)

Logo, verifica-se, de plano, que as alegações trazidas com a inicial não procedem. Vamos, agora, às informações prestadas pelo Ministério de Minas e Energia.

4.2 DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Instado a se manifestar, o Ministério de Minas e Energia, através de sua Consultoria Jurídica e órgãos técnicos, assim se pronunciou:

(INÍCIO DA TRANSCRIÇÃO)

O Ministério de Minas e Energia - MME tem como missão institucional formular e assegurar a execução de Políticas Públicas para a gestão sustentável dos recursos energéticos e minerais, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do País. A atual estrutura do Ministério está detalhada na Lei nº 14.600/2023 e no Decreto nº 11.492/2023 que aprova a Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia: Políticas Nacionais de: Geologia, exploração e produção de recursos minerais e energéticos; aproveitamento dos recursos hídricos, fotovoltaicos e de demais fontes para fins de energia elétrica; mineração e transformação mineral; petróleo, do combustível, do biocombustível, do gás natural de energia elétrica, inclusive nuclear; integração do sistema elétrico e de integração eletroenergética com outros países; e sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos elétricos, energéticos e minerais.

A demanda é multidisciplinar tratando, por exemplo, sobre os seguintes temas: - Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC): - incentivo à empreendimentos minerários e termelétricas alegadamente incompatível com os compromissos assumidos pelo Brasil. Apoio à matriz energética poluidora em detrimento das energias renováveis. Violação à PNMC e à PGMC; - Licenciamento da Usina Termelétrica Candiota III, com alegada inobservância ao componente climático no licenciamento ambiental de usinas termelétricas; Renovação do licenciamento da Mina de Carvão Mineral Candiota; transição de matriz energética, dentre outros.

(...)

Tendo em vista as competências previstas no Decreto nº 11.492/2023 que aprova a Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia, os autos foram enviados para a Secretaria-Executiva, Secretaria Nacional de Energia Elétrica, Secretaria Nacional de Transição e Planejamento Energética, Secretaria Nacional de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, solicitando a prestação de eventuais subsídios de alçada aos órgãos técnicos e áreas competentes deste MME, para que fosse possível a apresentação de informações para auxiliar à PRU-4 na defesa dos interesses da União na demanda em comento. As respostas das Unidades Finalísticas estão no sequencial 32.

(...)

No que toca a temas desta pasta Ministerial, os autores alegam que as rés deixaram de observar e 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.**

Apresentam dados/estudos que induzem à conclusão de que as termelétricas movidas a carvão mineral teriam a maior taxa de emissão média dentre todas as movidas a combustíveis fósseis, e que o Estado do Rio Grande do Sul se apresenta como grande emissor de GEE. Afirmam que a UTE Candiota III apresentou taxa de emissões de 1.313 tCO₂e/GWh e a UTE Pampa Sul apresentou taxa de emissões de 1.140 tCO₂e/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.

Ainda no prisma energético, pedem a suspensão da realização de leilões para usinas termelétricas movidas a carvão, no Estado do Rio Grande do Sul e das negociações de renovação do contrato de comercialização de energia elétrica da UTE Candiota III.

É bem verdade que a operação da Usina Termelétrica à Carvão, Candiota III teve a outorga de operação emitida pelo Ministério de Minas e Energia (MME), conforme consta registrado na Portaria MME nº 304, de 17 de setembro de 2008, mas o licenciamento ambiental, e demais controles dos aspectos socioambientais, são de responsabilidade do órgão ou instituição que emitiu a licença de operação do empreendimento.

A Lei nº 12.187/2009 deixou a cargo de Decreto, 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. Vejamos:

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.

O decreto que regulamentou a lei parte de uma análise do cenário nacional e constata que para o cumprimento de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, seriam necessárias diversas ações. **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. Vejamos Decreto nº 9.578/2018:**

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 tonCO₂eq e 1.259 milhões de tonCO₂eq do total das emissões estimadas no art. 18.

(...)

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;

(...)

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

Como visto, a legislação de regência não dispõe que deve haver a extinção da operação de empreendimentos de mineração e usinas termelétricas. A extinção desses tipos de empreendimentos, de um modo abrupto, pode levar a região e até mesmo o país a uma crise minerária e energética, sem atingir resultados relevantes na redução da emissão de gases do efeito estufa. Neste sentido, bem pontua a NOTA INFORMATIVA Nº 2/2023/CGAPEM/SDS/SE (código verificador 0793292 e o código CRC 28DBA307).

11. O relato acima descreve, de forma resumida, a amplitude do problema que, em que pese, regionalmente diferente, reflete a necessidade do amplo e diverso debate para o delineamento de ações que favoreçam a tomada de decisão sobre a continuidade ou não de ativos energéticos sob a ótica de viabilizar a transição energética justa, **sendo ainda relevante considerar que a meta assumida pelo Brasil no Acordo de Paris, se reporta ao compromisso de neutralidade nas**

emissões de gases do efeito estufa até 2050, ou seja, é considerada uma janela de 28 anos para o aproveitamento dessa fonte para geração de energia elétrica.

12. O paradigma da transição energética é marcado pela tendência de substituição do modelo poluente de geração de energia elétrica por um baseado em matriz de energia limpa. Nessa passagem, a participação das fontes de energia emissoras de GEE (que contribuem para o aquecimento global) é reduzida, gradativamente, em benefício das fontes não emissoras. Os dois modelos coexistem até a consolidação do novo, ou seja, a mudança não ocorre abruptamente. Assim, a transição se desenvolve, geralmente, num processo de longo prazo, que tem início, meio e fim (ou melhor, continuidade). Ainda importante considerar que, no que se refere a descomissionamento de ativos energéticos, é igualmente importante considerar o estudo para adoção de políticas públicas capazes de minimizar o impacto econômico e social oriundo da decisão fomentar no território o potencial desemprego com conseqüente perda de renda na região.

13. Conforme relatado, a transição energética não se esgota numa única dimensão: ela tem impacto não só na dimensão ambiental, mas também na social, na econômica e na política. Todos esses aspectos devem ser considerados no processo de descarbonização do setor energético, pois, do contrário, este servirá para disseminar injustiça. Como se vê, a abordagem justa à transição energética incorpora viés sistêmico, multidimensional, inclusivo e equitativo, buscando a conciliação das necessidades das múltiplas dimensões e dos diversos atores.

Há de se destacar ainda que as Usinas Termoelétricas de Candiota desempenham um papel fundamental na matriz energética da região, fornecendo uma fonte confiável e flexível de geração de eletricidade. A própria Secretaria Nacional de Transição Energética e Planejamento – SNTEP destaca na NOTA INFORMATIVA Nº 10/2023/DTE/SNTEP que “As usinas termoelétricas desempenham um papel significativo na segurança energética de um país ou região. A segurança energética refere-se à capacidade de um país de garantir um fornecimento confiável e acessível de energia para atender às necessidades de sua economia e população.”. (verificador 0794099 e o código CRC 8A83831A).

Para além disso, a NOTA INFORMATIVA Nº 2/2023/CGAPEM/SDS/SE pondera que “*Para a região de Candiota, no tocante as questões de impactos ambientais locais, tendo em vista à época a existência de projetos de novas usinas a carvão em processo de licenciamento ambiental e considerando as preocupações pertinentes às emissões atmosféricas material particulado, óxidos de enxofre (SOx) e óxidos de nitrogênio (NOx), foi estabelecido pelo Ministério Público Federal, por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que o MME realizasse uma avaliação da situação. O resultado culminou na elaboração do documento intitulado Estudo de Capacidade de Suporte da Bacia Aérea da Região de Candiota/RS coordenado pela EPE em 2014 e indicou que Candiota apresenta condições meteorológicas favoráveis à dispersão de poluentes e que os projetos planejados, por utilizarem tecnologias mais modernas, possuem equipamentos de controle ambiental e estarem espacialmente bem distribuídos, não comprometeriam a qualidade do ar da região. Dessa forma, a conclusão do estudo foi de que inserção de novos empreendimentos é viável no que diz respeito à capacidade de suporte da bacia aérea.*”.

O Departamento de Transição Energética, órgão da Secretaria Nacional de Transição Energética e Planejamento, como mencionado acima, trouxe aos autos a NOTA INFORMATIVA Nº 10/2023/DTE/SNTEP que aborda as questões de contorno que envolve a discussão sobre a produção energética com Usinas Termoelétricas, entre elas a de Candiota, considerando aspectos da Transição Energética, que via de regra demonstra a complexidade das questões, dentre elas: Contribuição para a Estabilidade do Suprimento e Segurança Energética; Flexibilidade Operacional no fornecimento de energia elétrica; Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa e CCS; Impacto Socioeconômico e Empregabilidade; Desenvolvimento Tecnológico e Inovação; Necessidade de Prazo Adequado para Estudos e Análises.

A referida Nota deixa traz um capítulo sobre Impacto Socioeconômico e Empregabilidade e deixa claro que a Usina Termoelétrica de Candiota desempenha um papel crucial não apenas na geração de energia, mas também no contexto socioeconômico da região em que está localizada, de onde destacamos as seguintes abordagens:

Empregabilidade e Geração de Empregos:

9.2. A Usina Termoelétrica de Candiota é uma fonte significativa de empregos diretos e indiretos na região. Operação e manutenção da usina envolvendo engenheiros, técnicos, operadores, administradores e uma gama de profissionais altamente qualificados. Além disso, uma cadeia de suprimentos associada à usina cria oportunidades em setores como logística, transporte,

fornecimento de combustível e muito mais. A continuidade da usina, com a implementação de CCS, pode preservar esses empregos e fornecer estabilidade econômica para muitas famílias.

Contribuição para a Economia Local:

9.3. A Usina Termoelétrica de Candiota também contribui para a economia local por meio do pagamento de impostos e taxas. Esses recursos financeiros são frequentemente usados para investimentos em infraestrutura, educação, saúde e outros serviços públicos essenciais que beneficiam a comunidade. A manutenção das operações da usina, aliada à implementação de tecnologias mais limpas, pode continuar a gerar receitas para o governo local, apoiando o desenvolvimento regional.

Desenvolvimento da Comunidade:

9.4. Além dos aspectos sanitários, a usina termoelétrica muitas vezes está envolvida em programas de responsabilidade social corporativa que criaram para o desenvolvimento da comunidade local. Isso pode incluir iniciativas de educação, treinamento, saúde, meio ambiente e qualidade de vida. A continuidade da operação da usina pode permitir que tais programas continuem beneficiando a população local.

Transição para Tecnologias de Baixo Carbono:

9.5. A implementação de tecnologias de captura de carbono (CCS) pode contribuir para mitigar as emissões de gases de efeito estufa associadas à usina termoelétrica. Ao fazer isso, a usina pode se alinhar melhor com metas de redução de emissões, demonstrando responsabilidade ambiental e fortalecendo sua posição como um ator consciente em relação ao clima.

Portanto, não se desconhece a necessidade de uma transição energética que implique numa mudança gradativa de paradigma que envolve não só a geração de energia, mas também o consumo e o reaproveitamento dela. O conceito parte da migração de matrizes energéticas poluentes – como combustíveis fósseis à base de carvão – para fontes de energia renováveis, como hidrelétricas, eólicas, solares e de biomassas, **nada obstante, as informações apresentadas deixam clara a relevância da UTE Candiota III para a população do Rio Grande do Sul, além dos prejuízos que poderiam advir do deferimento da liminar ou mesmo de uma sentença, bem como a necessidade atual de utilização da matriz energética derivada de combustível fóssil naquele contexto. O que está sendo realizado no Brasil como um todo é a expansão da oferta de outras fontes de energia, o que se dá a seu tempo e com respeito às regras e contratos vigentes.**

O Departamento de Informações, Estudos e Eficiência Energética destaca alguns dados estatísticos quanto ao carvão mineral na matriz energética brasileira, conforme se vê no verificador 0783824 e o código CRC 27133565. Vejamos:

3. De acordo com o Relatório síntese do Balanço Energético Nacional, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética, a participação do carvão mineral na oferta interna de energia no ano de 2022 correspondeu a 4,5% (tanto para produção de energia elétrica quanto para outros usos energéticos).

4. Ainda conforme o relatório supracitado, a participação de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira (dentre elas as fontes hidráulica, solar, eólica e biomassa) ficou em 87,9% em 2022 (para produção de energia elétrica). O uso de carvão e derivados correspondeu a 2,1% para produção de eletricidade.

5. Adicionalmente, o relatório aponta que a participação de fontes renováveis no Brasil é de 47,4% na oferta interna de energia (inclui produção de energia elétrica, combustíveis no transporte, indústria e outros usos energéticos), índice bastante superior ao observado no resto do mundo (média de 14,1% no aonde 2020).

A concretização da transição energética está longe de ser tarefa fácil. A busca por segurança energética deve ser equilibrada com considerações ambientais, promovendo a transição para fontes de energia mais limpas e

sustentáveis sempre que possível. A modificação da estrutura centralizada de geração de energia elétrica é algo complexo, isto porque o modelo de produção de eletricidade foi construído com base na utilização de estoques de recursos naturais, especialmente combustíveis fósseis. **Essa forma de produção energética permitiu ainda o controle da imprevisibilidade inerente aos sistemas elétricos por meio de flexibilidade e coordenação, o que tornou possível a interdependência sistêmica entre os fluxos de produção e consumo com vistas a prover energia de forma irrestrita para o consumidor. Toda a estrutura técnico-operacional do sistema elétrico se adaptou às necessidades de um modelo de produção que leva tempo, gastos e trabalho para ser modificado.**

Por fim e por bem resumir a questão posta na Ação em comento, sobretudo se levarmos em conta a questão energética com alguns reflexos, convém trazer à colação trecho das ponderações contidas no verificador 0794240 e o código CRC 1114715B, de lavra da Secretaria Nacional de Transição Energética e Planejamento, **onde informa também que no Rio Grande do Sul estão em operação duas usinas termelétricas movidas à carvão: a UTE Candiota III, com 350 MW de potência instalada, e a UTE Pampa Sul, com 345 MW. Segundo a CCEE, os contratos regulados da UTE Candiota III são válidos até 31 de dezembro de 2024, e da UTE Pampa Sul até 31 de dezembro de 2043.** Vejamos trecho do Despacho:

4. Destacamos ainda algumas das características que esse a geração termoeletrica:

4.1. Diversificação da matriz energética: As usinas termoeletricas complementam outras fontes de energia, como hidrelétricas, eólicas e solares. Ter uma matriz energética diversificada reduz a dependência de uma fonte única de energia, o que ajuda a mitigar os riscos associados a continuidade no fornecimento de uma fonte única.

4.2. Fornecimento de energia de base-load: Usinas termoeletricas, especialmente as movidas a carvão, gás natural ou óleo, têm a capacidade de operar continuamente e fornecer energia de base-load, ou seja, energia constante e estável ao longo do dia e em diferentes condições climática. Isso é essencial para garantir um suprimento constante de eletricidade, mesmo quando fontes intermitentes, como solar e eólica, não estão gerando energia suficiente.

4.3. Resposta a picos de demanda: Usinas termoeletricas podem ser rapidamente emitidas ou passageiros para atender a picos de demanda de eletricidade. Isso permite ajustar a geração de energia de acordo com as flutuações na demanda, garantindo que a oferta de eletricidade acompanhe as variações na procura.

4.4. Redução de vulnerabilidades climáticas: Em regiões onde as condições climáticas podem ser imprevisíveis e extremas, como secas prolongadas ou ondas de frio, as usinas termoeletricas podem atuar como uma fonte confiável de energia, ajudando a compensar a redução na geração de outras fontes renováveis.

4.5. Estabilidade do sistema elétrico: Como as usinas termoeletricas podem fornecer uma certa estabilidade ao sistema elétrico, pois podem ser ajustados conforme necessário para manter a frequência e a tensão da rede elétrica dentro dos limites seguros.

(...)

7. Na análise do planejamento energético, a utilização de carvão apresenta desafios e oportunidades. A exploração das reservas nacionais de carvão fornece uma opção energética, porém contrasta com as diretrizes de sustentabilidade. A emissão de poluentes e dióxido de carbono associada à energia a carvão coloca essa fonte em uma posição de atenção dentro das políticas de desenvolvimento do país.

Ainda sobre tema ligado a atribuições deste Ministério de Minas e Energia, vale aqui mencionar a existência da ADI 7095, ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade e outros em face de dispositivos da Lei Federal nº 14.299/2022. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar em face dos artigos 1º a 7º da Lei Federal nº 14.299, de 5 de janeiro de 2022. Os partidos Rede, PSOL e PSB entraram com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF) contestando a Lei Nº 14.299, promulgada em 5 de janeiro deste ano, que prorroga até 2040 os subsídios ao carvão mineral para a geração de energia elétrica.

Também convém informar que a Lei nº 14.299, de 5 de janeiro de 2022, criou o Conselho do Programa de Transição Energética Justa (CTEJ), coordenado pela Casa Civil (CC/PR), que tem como atribuição, conforme consta registrado no § 5º, do Art. 4º, inciso II *“acompanhar todas as ações judiciais relacionadas às questões ambientais existentes decorrentes da atividade de mineração de carvão, atuando para facilitar o cumprimento, pelos responsáveis, das obrigações delas advindas, nos termos das decisões judiciais.”*

Não se pode olvidar, a crescente demanda por uma atuação eficaz do Poder Judiciário no que concerne à concretização dos direitos insculpidos na Constituição Federal de 1988. Essa tendência é reforçada pela maior organização da sociedade civil e por um relativo descrédito na efetividade da atuação parlamentar.

Com a Constituição de 1988, uma carta detalhista e analítica, abriu-se espaço para o Judiciário, ao julgar a inconstitucionalidade das leis, também julgar inconstitucionais políticas públicas que se encontram desenhadas no texto constitucional, direta ou indiretamente, explícita ou implicitamente, ao realizar esse tipo de julgamento, sem muito critério, no mais das vezes o Judiciário pode interferir diretamente no âmbito exclusivo de competências de outro poder, especialmente do Executivo, ainda que com alguns cuidados.

Percebe-se que algumas obrigações, pugnadas na exordial da Ação Civil Pública, são dotadas de impacto profundo em diversos setores do Poder Público, especialmente na política de meio ambiente, não sendo recomendável e muito menos prudente, sua imposição de cumprimento e pior, especialmente em prazos tão exíguos, como os solicitados pelos requerentes. Há de se pontuar que a prolação de decisão judicial que venha intervir na atuação administrativa de gestores públicos deve ser ponderada com os efeitos práticos e considerar o contexto real de ação do gestor público.

O Juízo do feito, ao indeferir os pedidos liminares, fundamentou acertadamente que *“Objetivamente, entre diversos outros pedidos, a pretensão dos autores envolve obrigar o Estado a implementar os fóruns previstos Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituir comitê multidisciplinar para auxílio das comunidades envolvidas na geração de energia elétrica proveniente do carvão mineral, suspender leilões e licenças, ou declarar situação de emergência climática no Rio Grande do Sul, suspender incentivos fiscais, tributários e creditícios para comercialização e uso de carvão mineral; obrigar o IBAMA a suspender a licença de Operação da Candiota III. Tais pretensões são demasiadamente amplas e com altos impactos econômicos, jurídicos, políticos e sociais para ser deferidas em tutela de urgência sem assegurar o contraditório dos demandados.”*

Ora, a transição das usinas termelétricas movidas a carvão para outras alternativas exige uma atuação cuidadosa. A desativação de tais usinas envolve custos financeiros, impactos nas comunidades locais, investimentos em infraestrutura e a substituição da capacidade de geração. A gestão dessa transição é fundamental para assegurar um sistema energético alinhado com os objetivos do Brasil e está sendo realizada de forma natural e gradual.

Com efeito, como se observa, considerando que a União/Ministério de Minas e Energia é responsável ainda por zelar pelo equilíbrio conjuntural e estrutural entre a oferta e a demanda de energia elétrica no País, dentre diversas outras competências, há de se consignar que o eventual deferimento de pedidos voltados à questão energética pode delinear uma situação mais delicada do que a relatada pelos Autores da demanda, isto porque a implementação de uma política pública, bem como a prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica por qualquer fonte requer a prévia realização de debates, estudos, ampla participação dos setores envolvidos, enfim, o cumprimento de uma série de etapas que lhe garantam segurança jurídica e efetividade.

O controle de políticas públicas feito pelo Poder Judiciário, caso não tenha critérios claros, nem uniformes, pode gerar disfunções problemáticas como assimetrias no tratamento de indivíduos e grupos por decisões orientadas por critérios distintos; perda de eficiência, como a decorrente do atraso na implementação de políticas, insegurança jurídica em projetos do setor público e perda de economia de escala; e problemas de legitimidade decorrentes da secundarização da política e das escolhas democráticas, substituídas por preferências dos agentes de controle.

Há casos de intervenção judicial adequada quando o Judiciário viabiliza o rompimento de eventual inércia estimulando a adoção de soluções pela própria administração de acordo com seus limites orçamentários e possibilidades de recursos humanos e materiais. As intervenções judiciais que impõem soluções de forma unilateral, não dialógica, carregam em si uma possibilidade de não serem cumpridas, podendo inclusive fragilizar o sistema.

Portanto, caso haja o deferimento de algum pedido liminar, ou mesmo já em cognição mais completa no bojo da sentença, dada a complexidade das considerações envolvidas em processos de Transição Energética, incluindo avaliações ambientais, análises técnicas, financeiras e socioeconômicas, há de se reclamar que o órgão julgador estabeleça prazo maior do que sugerido pelo Ministério Público para a realização de estudos e respostas do governo, se possível, inclusive, que entre em acordo com as partes, uma vez que o que buscam os agentes envolvidos na demanda é o bem da

coletividade afetada nas diversas nuances que a demanda traz. Isso permitirá a construção de alternativas sólidas, baseadas em informações sócio-ambientais atualizadas e análises rigorosas.

(FIM DA TRANSCRIÇÃO)

Ainda, acrescenta-se que o Decreto nº 9.578/2018, que regulamentou a Lei nº 12.187/2009, consolidando a elaboração de Planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, ao fazer o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso de redução de emissões de gases de efeito estufa, quanto ao setor de energia, impõe que o objetivo 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.

De fato, **o Decreto nº 9.578/2018 não mandou fechar termelétricas a carvão, mas aumentar a proporção de fontes renováveis, objetivo este perseguido e alcançado pelo setor elétrico brasileiro nos anos seguintes**, por meio de variadas políticas públicas (PROINFA, subsídios a energia solar, etc) ,como se pode verificar facilmente em consulta a informações oficiais contidas nos *sites* do Ministério de Minas e Energia, Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS e Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE.

Nesse sentido, importa trazer a informação extraída do *site* (<https://www.ccee.org.br/pt/web/guest/-/geracao-de-energia-renovavel-bateu-recorde-em-2022-aponta-ccee>) da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE, entidade da governança do setor elétrico nacional responsável por viabilizar a comercialização de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional - SIN, nos termos do [art. 4º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004](#) e Decreto nº 5.177/2004. Transcreve-se:

"Usinas hidrelétricas, eólicas, solares e de biomassa foram responsáveis por 92% do total de eletricidade produzida pelo país, maior percentual dos últimos 10 anos

Publicado em: 01/02/23 11:56 hs | Atualizado em 02/02/23 17:25 hs

O ano de 2022 foi marcado pelo avanço da energia renovável no Brasil. O país ultrapassou o marco de 92% de participação de usinas hidrelétricas, eólicas, solares e de biomassa no total gerado pelo Sistema Interligado Nacional – SIN, o maior percentual dos últimos 10 anos.

Levantamento é da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE mostra que as fontes produziram quase 62 mil megawatts médios de energia, um reflexo do cenário hídrico climático mais favorável, que contribuiu para a recuperação dos reservatórios de água, e da expansão das usinas movidas pelo vento e pelo sol.

[Clique aqui para acessar o balanço de consumo e geração de 2022](#)

“Este é o resultado de uma matriz energética diversificada, característica que nos coloca à frente de quase todos os outros países. Além de ser um ganho imensurável para o meio ambiente, essa característica nos traz uma série de oportunidades em novos mercados, como o de créditos de carbono e de hidrogênio renovável, que vão gerar benefícios para a sociedade nos próximos anos”, avalia Rui Altieri, presidente do Conselho de Administração da CCEE.

(gráfico)

A geração solar centralizada teve o maior aumento de geração em 2022, de 64,3% na comparação com o ano anterior. Ao todo foram produzidos mais de 1,4 mil MW médios. A chegada de 88 novas fazendas solares ao Sistema Interligado Nacional – SIN fez com que o segmento alcançasse 4% de representatividade na matriz nacional.

Com relação à geração hidráulica, as chuvas de 2022 contribuíram para um aumento de 17,1% na produção das hidrelétricas, para 48 mil MW médios. A reversão o cenário crítico de 2021 deixa o país em uma situação muito mais confortável para 2023. Hoje a capacidade instalada desta fonte é de 116.332 MW.

A geração eólica cresceu 12,6% no comparativo anual, fornecendo à rede elétrica mais de 9 mil megawatts médios. Hoje o país conta com 891 parques eólicos, que juntos somam mais de 25 mil megawatts de capacidade instalada.

A produção de energia a partir da biomassa, que tem como principal matéria-prima o bagaço da cana-de-açúcar, registrou um leve aumento de 0,3%, entregando ao sistema quase 3 mil MW médios em 2022. Atualmente existem 321 usinas deste tipo, com capacidade instalada total de 14.927 MW.

(gráfico)"

Destarte, é claro e facilmente demonstrável o cumprimento pelo setor elétrico nacional dos planos e medidas impostas pela legislação para redução das emissões de gases causadores do efeito estufa.

Quanto ao assunto, ainda cabe destacar os seguintes pontos da NOTA INFORMATIVA Nº 10/2023/DTE/SNTEP:

(...)

Esta nota informativa aborda as questões de contorno que envolve a discussão sobre a produção energética com Usinas Termoelétricas, entre elas a de Candiota, considerando aspectos da Transição Energética, que via de regra demonstra a complexidade das questões. São elas:

1. Contribuição para a Estabilidade do Suprimento e Segurança Energética;
2. Flexibilidade Operacional no fornecimento de energia elétrica;
3. Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa e CCS;
4. Impacto Socioeconômico e Empregabilidade;
5. Desenvolvimento Tecnológico e Inovação;
6. Necessidade de Prazo Adequado para Estudos e Análises; e
7. Solicitação de Prazo Adicional.

Contribuição para a Estabilidade do Suprimento e Segurança Energética

As usinas termoelétricas desempenham um papel significativo na segurança energética de um país ou região. A segurança energética refere-se à capacidade de um país de garantir um fornecimento confiável e acessível de energia para atender às necessidades de sua economia e população. As usinas termoelétricas funcionam para a segurança energética de várias maneiras:

1. Diversificação da matriz energética: As usinas termoelétricas complementam outras fontes de energia, como hidrelétricas, eólicas e solares. Ter uma matriz energética diversificada reduz a dependência de uma fonte única de energia, o que ajuda a mitigar os riscos associados a continuidade no fornecimento de uma fonte única.
2. Fornecimento de energia de *base-load*: Usinas termoelétricas, especialmente as movidas a carvão, gás natural ou óleo, têm a capacidade de operar continuamente e fornecer energia de *base-load*, ou seja, energia constante e estável ao longo do dia e em diferentes condições climáticas. Isso é essencial para garantir um suprimento constante de eletricidade, mesmo quando fontes intermitentes, como solar e eólica, não estão gerando energia suficiente.
3. Resposta a picos de demanda: Usinas termoelétricas podem ser rapidamente emitidas ou passageiros para atender a picos de demanda de eletricidade. Isso permite ajustar a geração de energia de acordo com as flutuações na demanda, garantindo que a oferta de eletricidade acompanhe as variações na procura.
4. Redução de vulnerabilidades climáticas: Em regiões onde as condições climáticas podem ser imprevisíveis e extremas, como secas prolongadas ou ondas de frio, as usinas termoelétricas podem atuar como uma fonte confiável de energia, ajudando a compensar a redução na geração de outras fontes renováveis.
5. Estabilidade do sistema elétrico: Como as usinas termoelétricas podem fornecer uma certa estabilidade ao sistema elétrico, pois podem ser ajustados conforme necessário para manter a frequência e a tensão da rede elétrica dentro dos limites seguros.

(...)

As Usinas Termoeletricas de Candiota desempenha um papel fundamental na matriz energetica da regiao, fornecendo uma fonte confiavel e flexivel de geracao de eletricidade.

Flexibilidade Operacional no fornecimento de energia eletrica

(...) Um sistema eletrico flexivel pode lidar melhor com as flutuacoes naturais na geracao e na demanda, gerando a necessidade de ligar usinas de geracao menos eficientes ou mais poluentes para atender aos picos de demanda. Isso, por sua vez, contribui para uma operacao mais economica e sustentavel do sistema eletrico.

A Usina Termoeletrica de Candiota possui uma capacidade instalada significativa, capaz de fornecer uma quantidade substancial de energia eletrica para a rede. **A estabilidade do suprimento energetico e essencial para garantir o funcionamento contiuo de setores criticos, como hospitais, industrias e residencias, principalmente em momentos de alta demanda ou intermitencia em outras fontes de energia, como fontes renovaveis, que dependem de fatores climaticos.**

(...)

Impacto Socioeconomico e Empregabilidade

A Usina Termoeletrica de Candiota desempenha um papel crucial nao apenas na geracao de energia, mas tambem no contexto socioeconomico da regiao em que esta localizada. O impacto socioeconomico da usina se estende a diversos aspectos, desde a criacao e manuticao de empregos ate a contribuicao para a economia local e para o desenvolvimento da comunidade. Alem disso, a implementacao de tecnologias de captura de carbono (CCS), como discutido anteriormente, pode influenciar significativamente esse impacto.

Empregabilidade e Geracao de Empregos:

A Usina Termoeletrica de Candiota e uma fonte significativa de empregos diretos e indiretos na regiao. Operacao e manuticao da usina envolvendo engenheiros, tecnicos, operadores, administradores e uma gama de profissionais altamente qualificados. Alem disso, uma cadeia de suprimentos associada a usina cria oportunidades em setores como logistica, transporte, fornecimento de combustivel e muito mais. A continuidade da usina, com a implementacao de CCS, pode preservar esses empregos e fornecer estabilidade economica para muitas familias.

Contribuicao para a Economia Local:

A Usina Termoeletrica de Candiota tambem contribui para a economia local por meio do pagamento de impostos e taxas. Esses recursos financeiros sao frequentemente usados para investimentos em infraestrutura, educacao, saude e outros servicos publicos essenciais que beneficiam a comunidade. A manuticao das operacoes da usina, aliada a implementacao de tecnologias mais limpas, pode continuar a gerar receitas para o governo local, apoiando o desenvolvimento regional.

Desenvolvimento da Comunidade:

Alem dos aspectos sanitarios, a usina termoeletrica muitas vezes esta envolvida em programas de responsabilidade social corporativa que criaram para o desenvolvimento da comunidade local. Isso pode incluir iniciativas de educacao, treinamento, saude, meio ambiente e qualidade de vida. A continuidade da operacao da usina pode permitir que tais programas continuem beneficiando a populacao local.

(...)

Necessidade de Prazo Adequado para Estudos e Analises

Consideramos crucial ressaltar que o prazo estabelecido pelo Ministerio Publico para a realizacao de estudos e respostas do governo e insuficiente e impossivel de ser cumprido de maneira adequada.

Dada a complexidade das consideracoes envolvidas em processos de Transicao Energetica, incluindo avaliacoes ambientais, analises tecnicas, financeiras e socioeconomicas, e fundamental que um prazo mais estendido seja concedido.

Diante da relevancia da decisao e da necessidade de uma avaliacao aprofundada e abrangente, solicitamos que um prazo mais adequado seja concedido para a realizacao dos estudos necessarios e a elaboracao de respostas embasadas na Transicao Energetica. Isso permitira a construcao de alternativas solidas, baseadas em informacoes socio-ambientais atualizadas e analises rigorosas.

(...)

5. CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Conforme se percebe das informações prestadas pelo MMA e pelo MME, o Brasil é um país com uma matriz elétrica diversificada, onde a geração de energia é proveniente de várias fontes, sendo a termelétrica uma das mais importantes. **Essas usinas têm um papel fundamental na segurança do sistema elétrico, notadamente para a resiliência do sistema e para ageração em momentos críticos. Em situações em que a geração renovável é limitada, as termelétricas podem ser acionadas para preencher essa lacuna, evitando a instabilidade do sistema e garantir o atendimento da carga.**

A usina termelétrica movida a carvão, no contexto do planejamento energético brasileiro, participa da composição da matriz energética nacional. Essa fonte de energia, apesar de enfrentar questionamentos em relação aos impactos ambientais e compromissos internacionais relacionados às mudanças climáticas, complementa fontes renováveis intermitentes.

Nesse contexto, deve ser dada primazia ao princípio da separação de poderes, notadamente na particular necessidade de respeito à atuação discricionária de cada instância, utilizando-se o conceito de reserva de administração supracitado em benefício da Administração Pública para se evitar a prolação de decisões judiciais que atrapalhem o atual funcionamento da máquina administrativa.

Tal entendimento é assente no Supremo Tribunal Federal, excetuado em caso de demonstrada omissão no cumprimento dos mandamentos constitucionais, o que como restou acima revelado não ocorre na presente espécie:

(...)

8. Consectariamente, não há qualquer espaço para atuação do Poder Judiciário, superando a deferência legislativa autêntica, alterando a disposição constitucional já existente sobre o tema, mercê da sua manifesta incapacidade institucional para esse fim.

9. À jurisdição constitucional interdita-se adotar entendimento contra legem, impossibilitando a alteração do índice de repasse do montante devido pela União, porquanto a isso equivaleria inovar no ordenamento jurídico contra o direito posto e sem prejuízo de intromissão do Judiciário em competência específica de outro Poder, violando assim a cláusula da separação dos poderes.

10. Pedido que se julga improcedente.(ACO 1044, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 31-01-2018 PUBLIC 01-02-2018).

Ademais, o controle jurisdicional das políticas públicas tem por fim concretizar os direitos fundamentais, estando tal concretização condicionada pelo princípio da reserva do possível, traduzida no binômio razoabilidade da pretensão deduzida e existência de disponibilidade financeira do Estado, a estabelecer limites de razoabilidade e proporcionalidade ao controle judicial das omissões administrativas, por meio da compreensão das circunstâncias fáticas que cercam a situação, as quais impõem ao agente público a necessidade de promover escolhas, frente a recursos que superam a demanda e se mostram escassos.

Não se está a defender a utilização da teoria da reserva do possível como escudo a omissões ilegítimas do Estado, o que mais uma vez ressalta-se não há no presente caso.

No escólio de José dos Santos Carvalho Filho:

Incide aqui o que a moderna doutrina denomina de reserva do possível, para indicar que, por vários motivos, nem todas as metas governamentais podem ser alcançadas, principalmente pela costumeira escassez de recursos financeiros. Somente diante dos concretos elementos a serem sopesados no momento de cumprir determinados empreendimentos é que o administrador público poderá concluir no sentido da possibilidade de fazê-lo, à luz do que constitui a reserva administrativa dessa mesma possibilidade. Por lógico, não se pode obrigar a Administração a fazer o que se revela impossível. Em cada situação, todavia, poderá a Administração ser instada a

demonstrar tal impossibilidade; se esta inexistir, não terá como invocar em seu favor a reserva do possível. Ilegais, desse modo, são as omissões específicas, ou seja, aquelas que estiverem ocorrendo mesmo diante de expressa imposição legal no sentido do facere administrativo em prazo determinado, ou ainda quando, mesmo sem prazo fixado, a Administração permanece omissa em período superior ao aceitável dentro de padrões normais de tolerância ou razoabilidade. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23.ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010, p. 49.)

Outrossim, não se pode ignorar o dever ou rigor no planejamento e na execução orçamentária, pautados pelo preceito de responsabilidade fiscal.

Certamente, a imposição de obrigação de fazer concernente à adoção de medidas urgentes desatreladas do necessário planejamento administrativo e do respeito às imposições orçamentárias, impondo à União diversas obrigações de fazer, dentre elas a de realizar a restauração florestal de toda a área desmatada em excesso ao limite legal anual, fragiliza aspectos das finanças públicas, o que implica, inclusive, na possibilidade de prejudicar a prestação de serviços públicos imprescindíveis à população.

Outrossim, não se pode desconsiderar que eventual imposição judicial da obrigação de fazer pleiteada demanda planejamento técnico, âmbito de conhecimento distinto da área da respeitosa atuação do Judiciário.

Valéria Martinez da Gama salienta que

Pode-se afirmar que o orçamento expressa a “reserva do possível”, pois compreende a possibilidade fática do ente político de arcar economicamente com os gastos necessários à efetivação das políticas públicas indispensáveis à concretização do bem-estar social.

Assim, ao avocar para si a função atípica de determinar políticas públicas em ações individuais ou coletivas, o Poder Judiciário interfere nas ações sociais a serem implementadas pelo Poder Executivo e devidamente previstas no orçamento público aprovado pelo Poder Legislativo.

Ao trazer para si a incumbência de efetivar direitos que deveriam ter sido concretizados por meio da atuação política de outros poderes, o Poder Judiciário fundamenta-se apenas na aferição da ineficiência da política pública adotada e utiliza apenas o critério da averiguação das necessidades, sem qualquer verificação sobre a questão orçamentária.

Nessas constatações sobre a ineficiência das políticas públicas, o Poder Judiciário deixa de analisar os objetivos sociais a serem alcançados com a política, os resultados para a sociedade em geral e os impactos orçamentários.

Isso porque normalmente as informações obtidas pelo Poder Judiciário, através de audiências públicas e perícias, não são capazes de esclarecer o suficiente para a elaboração da política pública, que exige, além de conhecimento técnico entre órgãos, dados complexos.

Existe um universo de variáveis a serem consideradas, dentre as quais a disponibilidade de recursos, as políticas integradas em planos plurianuais e em diretrizes orçamentárias e medidas legislativas ordenadoras de receitas e despesas que não são analisadas pelo Poder Judiciário no momento em que, através de uma decisão judicial, defere um gasto considerado como política pública premente no seu entender.

Em uma ação judicial, quando é deferida tutela antecipada, nos termos do artigo 273 do Código de Processo Civil, para obrigar o Poder Executivo a praticar determinada ação considerada pelo Judiciário como sendo um direito subjetivo público do autor da demanda, v.g. fornecimento de medicamento, indigitada decisão terá caráter satisfativo, pois dificilmente será viável o restabelecimento ao status quo ante.

O cumprimento dessas decisões judiciais acarreta risco de desvirtuamento da própria política pública, prejuízo do planejamento e até mesmo de outras políticas públicas que poderiam ser implementadas, pois o equilíbrio orçamentário (receita e despesa) será afetado com a superveniência de obrigação de efetivar gasto não previsto no orçamento.

O Poder Judiciário necessita respeitar as margens de discricionariedade do legislador e do administrador fixadas na própria Constituição Federal, sob pena de ocasionar impacto não previsto no orçamento público, acarretando redução de investimento em outras áreas.

Conceder benefício sem indicar a fonte de custeio, o que é exigência até para o Poder Legislativo e afastamento do parâmetro atuário (aquele que o orçamento comporta), acarreta o rompimento da viabilidade das políticas públicas pelo Poder Executivo.

(O ativismo judicial sob o enfoque do Direito Financeiro e Tributário. Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT, Belo Horizonte, ano 13, n. 78, nov./dez. 2015)

Isto por que as políticas públicas ou a realização de despesas públicas são ou devem ser implementadas no interesse coletivo ou geral, a partir do planejamento administrativo que privilegie não apenas um segmento específico, mas toda a sociedade, sem privilégios ou preferências, em observância ao princípio constitucional da isonomia material.

Bem observa Renata Corrêa Severo, ao discorrer que

Assim, tendo em vista que, para a concretização da grande maioria dos direitos fundamentais e sociais, o poder público deve agir seletiva e distributivamente, buscando a universalização deste serviço, inclinamos nosso entendimento para o fato de que não deve o magistrado, por meio de decisões que analisam casos isolados, determinar que o ente estatal seja obrigado a suportar os custos da implementação de direitos, à exceção de casos comprovadamente emergenciais, que não foram previamente selecionados mediante critérios técnicos que indica mas necessidades prioritárias da população.

Embora o controle e a proteção judicial dos atos administrativos sejam legítimos, entendemos não ser adequado ou possível o Poder Judiciário, mediante ingerência na atividade política e financeira do Estado, implementar precipitadamente gastos extraordinários em favor do atendimento de determinadas demandas, muitas vezes favorecendo um único ou poucos cidadãos - que não raras vezes sequer demonstraram a ineficiência das demais opções terapêuticas disponibilizadas pelo Estado - em prejuízo de todos os demais que aguardam pelas vias ordinárias por idêntica providência.

Tal situação sempre vem em prejuízo do planejamento orçamentário rigorosamente feito pelos outros Poderes que visa à universalidade de atendimento no que toca ao mínimo existencial.

(O princípio da reserva do possível e a eficácia das decisões judiciais em face da Administração Pública. Fórum Administrativo - Direito Público - FA , Belo Horizonte, ano 10, n. 112, jun. 2010)

Nos precisos termos do artigo 165 e seguintes da Constituição Federal, vinculam as atividades dos entes estatais o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, leis estas de iniciativa do Poder Executivo, sendo a destinação destes recursos previamente programada e sedimentada nas previsões assentadas nos orçamentos, a possibilitar o atendimento da comunidade como um todo, sem a criação de privilégios para alguns. Igualmente, cumprindo este desiderato, são realizados os procedimentos legais para aquisição dos bens de consumo ou permanentes, necessários a cada atividade administrativa. Portanto, nada é feito sem critérios, sem planejamento, ao livre alvedrio dos governantes, dos administradores públicos.

Vejamos a citada norma constitucional:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das

agências financeiras oficiais de fomento. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021](#)).

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Complementa essa afirmativa o art. 167 da CF/88:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

]...]

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

[...]

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

Em poucas palavras, para que seja efetuada uma despesa por parte da Administração, como ocorreria no caso procedência do pedido do autor, exige-se **prévia dotação orçamentária**, para o que é impositiva a existência de lei específica, não sendo a sentença judicial ato com aptidão para tanto. Evidente, portanto, que o ato judicial buscado pelo autor importaria em violação direta aos dispositivos constitucionais acima referidos.

A pretensão deduzida se olvida de que toda e qualquer atividade custeada pelo Estado exige prévia dotação orçamentária, conforme determinam as normas do direito financeiro, norteadas pelos artigos 165 a 169 da CF/88.

Notadamente, o art. 167, inciso V, da Carta Magna proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Já o art. 167, inciso VI, veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outros, sem prévia autorização legislativa.

A pretensão do autor, além de usurpar funções próprias do Executivo, imiscui-se, também na competência do Poder Legislativo.

Imagine-se a prolação de simultâneas decisões judiciais semelhantes àquela postulada na presente ação, em tantas ações civis públicas que reclamam por atos concretos (e discricionários!). O caos financeiro e orçamentário do Estado Brasileiro estaria definitivamente instaurado!

Toda a atividade pública é previamente organizada e vinculada à realização de programas criados e aprovados em gestões orçamentárias anteriores, com o escopo de alcançar e beneficiar a íntegra da sociedade, proporcionando-lhe melhor nível e qualidade de vida. Em sendo assim, é de reconhecer que a judicialização de pretensões de conteúdo eminentemente administrativo importa na construção de decisões judiciais não comprometidas com a observância dos planos e previsões orçamentárias, assentando entendimentos de conteúdo desvinculado de qualquer responsabilidade fiscal ou de comprometimento com as metas de Governo.

É certo que a sociedade reclama pelo incremento de prestações positivas do Estado, ou seja, do Poder Público. Há clamores por mais segurança, melhor qualidade da educação, maior atendimento na rede de saúde, em especial, neste momento, por medidas que possam contribuir para a não proliferação da pandemia ocasionada pelo COVID-19, por melhores transportes, dentre coisas do gênero.

A par deste feixe de necessidades sociais, o Estado procede à elaboração de um plano de ação (Plano de Governo), que orientará a política pública por determinado ciclo temporal, na medida em que não é possível, data vênua, a implementação imediata de tudo quanto vindicado, seja por restrições de natureza orçamentária, pela natureza jurídica de determinada previsão constitucional, que pode se revestir de qualidade programática, a autorizar a revisitação periódica da melhor maneira de realização do núcleo do mandamento, **ou, ainda, pela avocação da definição de políticas públicas por meio dos sem-número de ações judiciais que não observam os limites de separação entre os poderes e o mérito do ato administrativo.**

No caso em espécie, *ad argumentandum*, se afigura imprescindível se averiguar se a União possuiria condições materiais para sua efetivação, o que compromete eventual decisão que importe no provimento da pretensão em análise, necessariamente desvinculada dos critérios estabelecidos pelo administrador, podendo acarretar efeitos nefastos na distribuição dos recursos públicos.

Ademais, é de se consignar que a análise acerca do objeto da ação em epígrafe foge à possibilidade de exercício do controle jurisdicional, posto **que alcança hipótese que se converge ao mérito administrativo, em incontestável inobservância do princípio constitucional da Tripartição dos Poderes**, vez que o planejamento de políticas públicas, aquisição de bens e equipamentos públicos e contratação de pessoal constitui atividade essencialmente administrativa, própria do Poder Executivo.

Neste diapasão, conveniente a lição do homenageado professor Hely Lopes Meirelles, que, ao discorrer sobre o controle jurisdicional dos atos administrativos *lato sensu*, com propriedade, observou:

“ATOS SUJEITOS A CONTROLE COMUM

Aos atos sujeitos a *controle judicial* são os administrativos em geral. No nosso sistema de *jurisdição judicial única*, consagrado pelo preceito constitucional de que não se pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, individual ou coletivo (art. 5º, XXXV), a Justiça Ordinária tem a faculdade de julgar todo ato de administração praticado por agente de qualquer dos órgãos ou Poderes de estado. **Sua limitação é apenas quanto ao objeto do controle, que há de ser unicamente a legalidade, sendo-lhe vedado pronunciar-se sobre a conveniência, oportunidade ou eficiência do ato em exame, ou seja, sobre o mérito administrativo.**

A legalidade do ato administrativo é a condição primeira para sua validade e eficácia. Nos Estados de Direito, como o nosso, não há lugar para o arbítrio, a prepotência, o abuso de poder. A Administração Pública está tão sujeita ao império da lei como qualquer particular, porque o Direito é a medida-padrão pela qual se aferem os poderes do Estado e os direitos do cidadão.

.....
A *competência do Judiciário* para revisão de atos administrativos restringe-se ao controle da *legalidade* e da *legitimidade* do ato impugnado. Por *legalidade* entende-se a conformidade do ato com a norma que o rege; por *legitimidade* entende-se a conformidade do ato com a moral administrativa e com o interesse coletivo (princípios da moralidade e da finalidade), indissociáveis de toda atividade pública. Tanto é ilegal o ato que desatende à lei formalmente, como ilegítimo o ato que violenta a moral da instituição ou se desvia do interesse público, para servir a interesses privados de pessoas, grupos ou partidos favoritos da Administração.

Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontra, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o *mérito administrativo*, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. **O mérito administrativo, relacionando-se com conveniências do Governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do direito.”**

Ingo Wolfgang Sarlet, ao comentar as “linhas mestras da interpretação constitucional”, bem adverte para a relevância da “autorrestrrição” para a preservação do princípio da separação de Poderes:

Vinculado ao princípio (fundamental e ‘pétreo’) da separação (divisão) de poderes, o assim chamado poderes, o assim chamado princípio (e o dele decorrente dever) da conformidade funcional – de acordo com a lição de Gomes Canotilho – significa, em termos gerais, que o resultado da interpretação não pode subverter ou perturbar o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido (Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição, p. 1224). O respeito pela esfera de competência dos demais órgãos estatais assume, nesse contexto, a dimensão não apenas de condição de um dever elementar, mas, sim, a de um imperativo constitucional (Cf. LIMBACH, Jutta. Das Bundesverfassungsgericht, 2. Ed., p. 32). Assim, os limites e o alcance da atuação dos poderes constituídos, em especial no que concerne à posição do Poder Judiciário, até mesmo uma espécie de autorrestrrição [...].

(in SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2013, p. 230)

Glauco Barreira Magalhães Filho aborda o princípio da repartição funcional, ao discorrer que :

A Hermenêutica Jurídica Clássica desenvolveu técnicas (gramatical, lógica, sistemática, histórica, sociológica e teleológica) que são adotadas na interpretação de normas de qualquer ramo do Direito Positivo. Houve, entretanto, após a admissão da aplicabilidade imediata dos princípios constitucionais, a necessidade de um novo modelo hermenêutico, sendo essa a motivação para a elaboração dos chamados princípios de interpretação especificamente constitucional. É importante ressaltar que as técnicas tradicionais não foram negligenciadas, mas sim, complementadas por esses princípios, que, para alguns, são apenas novos aspectos ou aplicações das técnicas clássicas já mencionadas.

Passaremos, agora, a analisar os referidos princípios hermenêuticos:

[...]

5) Princípio da repartição funcional

Se a Constituição organiza estruturalmente o Estado, regulando e distribuindo funções entre os seus órgãos, o intérprete deve ater-se rigorosamente às prescrições voltadas para esse sentido. Não é permitido ao Judiciário interpretar ampliativamente as competências, muito menos a sua. Só o constituinte poder criar casos específicos de interpenetração de poderes.

O objetivo desse princípio é assegurar a validade da separação de poderes, evitando conflitos interorgânicos ou federativos. [...].

(in *Curso de hermenêutica jurídica*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 111 e 113)

Não restam dúvidas de que a pretensão veiculada na presente ação diz respeito ao mérito das decisões administrativas, não se inserindo no campo da jurisdição, mas no da definição de políticas públicas voltadas ao meio ambiente; isto é, pretende que o Poder Judiciário realize juízo eminentemente político do que é bom ou ruim, conveniente ou inconveniente, apropriado ou inapropriado no que concerne à gestão ambiental. Não compete ao Poder Judiciário aperfeiçoar, criar ou aditar políticas públicas, ou, ainda, inovar na regulamentação de dispositivos legais, sob pena de usurpar a linha tênue entre julgar, legislar e executar, violando-se a separação dos poderes.

A Administração Pública Federal não se encontra inerte em seu dever de atuar para a renovação da matriz energética e diminuição da emissão de gases de efeito estufa, e vem cumprindo os ditames relacionados à Política Nacional de Mudança do Clima, especialmente nos setores tratados nesta demanda. Por outro lado, tampouco há que se falar em estado de emergência climática no Estado do Rio Grande do Sul.

Cabe lembrar que a definição das prioridades da população é fruto da delegação popular, que se implementa com a eleição de representantes do Executivo e do Legislativo. Ou seja, a escolha do direcionamento dos

recursos constitui expressão da Democracia representativa, tanto do Legislativo quanto do Executivo. Isto é, quando o povo elege os seus representantes, outorga a eles o poder para decidir sobre a destinação dos recursos públicos (observada a legalidade administrativa).

Neste sentido, se afigura exemplificativo o r. julgado proferido pelo Eg. Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial n. 208.893, cuja ementa restou assim consignada:

RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITOS COMINATÓRIOS DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - DISCRICIONARIEDADE DA MUNICIPALIDADE – NÃO CABIMENTO DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NAS PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO - CONCLUSÃO DA CORTE DE ORIGEM DE AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE REALIZAÇÃO DA OBRA - INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 07/STJ - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL AFASTADA - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DE DISPOSITIVOS DO ECA APONTADOS COMO VIOLADOS.

Requer o Ministério Público do Estado do Paraná, autor da ação civil pública, seja determinado ao Município de Cambará/PR que destine um imóvel para a instalação de um abrigo para menores carentes, com recursos materiais e humanos essenciais, e elabore programas de proteção às crianças e aos adolescentes em regime de abrigo. Na lição de Hely Lopes Meirelles, "só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei - de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo".

Dessa forma, com fulcro no princípio da discricionariedade, a Municipalidade tem liberdade para, com a finalidade de assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras deve investir. Não cabe, assim, ao Poder Judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Município e determinar a construção de obra especificada. [...]

(STJ - Recurso Especial n. 208.893 - Relatado pelo Exmo. Sr. Franciulli Netto. Publicado no DJ 22.3.2004).

Destaca-se novamente que a premissa da inicial não se coaduna com a realidade, na medida em que as informações prestadas pelos órgãos que atuam nas políticas questionadas revelam que a União não está inerte ao problema, e que a matriz energética que faz uso do carvão tem crucial importância na segurança do sistema elétrico, não sendo causa de emissão de gases de efeito estufa em montante excessivo e nem comprometem as metas assumidas pelo Brasil no plano internacional. Sem prejuízo, o Estado tem atuado para ampliar a geração de energia elétrica de fontes limpas, o que demonstra os esforços no cumprimento da Política Nacional de Mudança do Clima e no Acordo de Paris, que vem sendo atendidos, e revela que inexistente situação de emergência climática no Rio Grande do Sul. Diante desse quadro, não há que se falar em fixação de prazos para o Poder Executivo, merecendo os pedidos veiculados na inicial juízo de total improcedência.

6. RESPONSABILIDADE DO POLUIDOR/INFRATOR PELA REPARAÇÃO DAS ÁREAS DEGRADAS

A proteção ao meio ambiente é matéria regulada pela Constituição Federal, no artigo 225, onde, mais especificamente no § 3.º, resta insculpida a previsão de reparação dos danos causados ao meio ambiente, *in verbis*:

Artigo 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...);

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

De ser salientado que a responsabilidade por dano ao meio ambiente é objetiva, prescindindo da prova de culpa do autor do dano e, portanto, sendo necessária apenas: a) a prova da ocorrência desse dano e b) do nexo de causalidade entre a conduta ativa ou omissiva do chamado "poluidor", decorrente esta de sua atividade (Teoria do Risco Integral).

Tal previsão é positivada pelo artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...);

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, **afetados por sua atividade**. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Ademais, como já dito, em se tratando de direito ambiental, a responsabilidade civil objetiva norteia-se pela teoria do risco integral. Segundo essa teoria, aquele que recolhe os ônus pela atividade potencialmente poluidora deve arcar com os ônus causados por qualquer evento danoso que o mero exercício dessa atividade vier a causar, de forma objetiva, isto é, sem necessidade de se perquirir acerca de sua culpa.

E mais: mesmo a ocorrência de caso fortuito ou força maior não tem o condão de afastar a responsabilidade por danos ao meio ambiente. Afinal, uma vez que os ônus não são socializados, não se deve fazê-lo com os ônus. Isto é, aquele que exerce atividade potencialmente poluidora assume os riscos do caso fortuito ou da força maior.

E do que foi exposto, em especial da dicção do artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, verifica-se que a responsabilidade pela recuperação de eventuais áreas e do meio ambiente degradado não pode ser imputada à União, mas aos responsáveis por tais atos, que deverão ser identificados pelo demandante, ônus que lhe incumbe.

Não há qualquer nexo de causalidade que possa ligar a União aos danos ambientais referidos na inicial, nem mesmo do ponto de vista orçamentário. Pensar em sentido contrário equivaleria elevar o ente público à condição de segurador universal da integralidade das lesões sofridas pelo meio ambiente, por carecerem de onipresença. Cabe destacar, ainda, que o nexo de causalidade deve ser aferido com base na teoria da causalidade adequada, adotada explicitamente pela legislação civil brasileira (art. 403 do Código Civil), o que significa que só existirá quando a ação ou omissão do agente for determinante e diretamente ligada ao prejuízo.

Nesse sentido:

EMENTA: DIREITO INTERNACIONAL, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. ACIDENTE COM EMBARCAÇÃO. VAZAMENTO DE MISTURA ÁCIDA EM MANANCIAL DE ÁGUA. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E SOLIDÁRIA. INDENIZAÇÃO DO DANO. 1. A despeito de ter sido celebrado em país estrangeiro, à luz de legislação alienígena, o contrato de seguro marítimo produz efeitos além das fronteiras, uma vez que a embarcação assegurada percorre longas distâncias (cobertura internacional) e, consoante o disposto no artigo 88, incisos II e III, do CPC/1973, é competente a autoridade judiciária brasileira, quando no Brasil tiver de ser cumprida a obrigação e a ação originar-se de fato ocorrido ou de ato praticado no país. Além disso, o artigo 337 do CPC/1973 (vigente à época) e o artigo e 12 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro permitem a aplicação de norma estrangeira a casos submetidos à jurisdição nacional, sendo competente a autoridade judiciária brasileira para o litígio, quando aqui tiver de ser cumprida a obrigação. E há, ainda, a alegação de que o vazamento de ácido sulfúrico no

interior da embarcação teve início durante o trajeto Austrália-Brasil e culminou com o bombeamento de parte da substância química, misturada com metais pesados, para o canal de acesso a Lagoa dos Patos em território nacional. 2. A possibilidade de condenação direta e solidária da Companhia Seguradora ao pagamento de indenização eventualmente devida é amplamente admitida na jurisprudência pátria, porque o resultado desejado pelo direito material não é outro senão o de que a vítima do dano causado por acidente seja indenizada, efetiva e prontamente, e a Companhia Seguradora suporte, ao fim e ao cabo, os prejuízos experimentados pelo terceiro, no limite dos valores contratados pelo segurado, depois de reconhecida a condição deste de causador do dano. **3. É firme na jurisprudência o entendimento no sentido de que, nos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade, com expressa previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), sendo, por conseguinte, descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao ambiente advinda de uma ação ou omissão do responsável (STJ, 4ª Turma, REsp 1374342/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, julgado em 10/09/2013, DJe 25/09/2013).** 4. O derramamento de quantidade expressiva de substância química de alta toxicidade e estranha ao habitat natural, misturada com resíduos metálicos, em manancial de água (elemento essencial à vida), afetou e desorganizou o equilíbrio do ecossistema local, porquanto implicou interferência humana indevida no meio ambiente (daí a ilicitude do ato), o que dispensa prova de prejuízos in concreto, que se presumem (dano in re ipsa). Embora, do ponto de vista epistemológico, "impacto" e "dano" não sejam sinônimos - até porque toda e qualquer atividade humana é capaz de alterar (impactar) o meio ambiente e as mudanças previsíveis e controladas de suas propriedades físicas, químicas ou biológicas são toleradas pelo ordenamento jurídico, desde que acompanhadas por medidas preventivas, mitigadoras e/ou compensatórias impostas pela autoridade administrativa (princípio da prevenção - art. 225 da CF e Lei n.º 6.938/81), no caso concreto, houve uma lesão indesejada nos recursos ambientais, com conseqüente poluição prejudicial ao equilíbrio ecológico e à qualidade de vida (responsabilidade civil) - vale dizer, uma perda indevida à coletividade que deveria ter sido evitada. 5. Além de danos ao assentamento de indivíduos juvenis de organismos bentônicos, atestados por laudo emitido pela FURG, para que ocorra alteração "adversa" das características do meio ambiente que prejudique a saúde, a segurança ou o bem-estar da população, crie condições negativas para as atividades sociais, afete desfavoravelmente a biota, as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente (art. 3º da Lei n.º 6.938/1981), pouco importa a quantidade de produtos químicos lançada na lagoa ou no mar, que, por força da movimentação de correntes, espalha-se por longas extensões, atingindo a fauna, a flora e a qualidade da água, ou a inocorrência de mortandade de peixes ou outra espécie aquática (como se esse fosse o único dano possível), pois milita em favor da existência de dano ambiental uma presunção 'hominis' - é mais razoável supor, com base nas máximas de experiência, que o derramamento de mistura ácida provoque algum tipo de lesão ao ecossistema atingido, do que acreditar que a quantidade de substância nociva derramada na água tenha sido despercebidamente assimilada pela fauna e flora local. 6. A intensidade dos resultados danosos pode até influenciar a quantificação do valor indenizatório, mas não tem o condão de afastar o nexo de causalidade, porque a diferença entre as grandes e as pequenas agressões ao meio ambiente está na punição a ser imposta ao agente causador. 7. Afora os prejuízos causados ao ecossistema lacustre e marítimo em si, havia, ainda, o risco de explosão do navio e foi suspensa, temporariamente, a execução de algumas atividades laborais (tais como a pesca e as operações portuárias), com reflexos diretos na economia local e no bem-estar da população (que ficou apreensiva com os potenciais efeitos nocivos a sua saúde), o que, por si só, configuram danos que ensejam a responsabilização daqueles que, de algum modo, contribuíram para a ocorrência do evento lesivo ou dele se beneficiaram. **8. A responsabilidade civil por dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do agente, público ou privado, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura e do favor debilis (do qual se infere a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental). Em outros termos, todos os agentes que, direta ou indiretamente, obtiveram proveito da atividade que resultou no evento lesivo respondem objetiva e solidariamente pelos prejuízos causados ao meio ambiente, com fundamento na teoria do risco integral, previsto na legislação ambiental (arts. 3º e 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81), combinado com o art. 942 do Código Civil.** 9. Estando em discussão a responsabilidade civil dos réus pelos danos ambientais e à saúde humana causados por acidente envolvendo a embarcação, e não a responsabilidade administrativa pela infração ambiental em si, o dever de reparação integral do

meio ambiente degradado é atribuído a todos os que estão vinculados ao evento lesivo, independentemente de dolo ou culpa do agente (o proprietário e o operador (exportador) do navio, os donos da carga, o administrador do terminal portuário), enfim todos que se beneficiaram diretamente da atividade lesiva. Se não tivesse sido realizada a importação do ácido sulfúrico, jamais teria havido o transporte, a descarga e, em última análise, a situação de risco. 10. A modalidade de contratação da operação de importação - Cost and Freight (custo e frete) - é irrelevante, porquanto se destina a regular a relação negocial em si, definindo a responsabilidade do exportador/transportador sobre a carga (artigo 103 do Código Comercial então vigente), e não a de natureza extracontratual com assento legal. A responsabilidade do poluidor por danos ao meio ambiente é objetiva e decorre do risco gerado pela atividade potencialmente nociva ao bem ambiental, admitindo-se como responsável também aquele que auferiu indiretamente lucro com o risco criado. **11. A União, o IBAMA, o Estado do Rio Grande do Sul e a SUPRG não podem ser elevados à condição de seguradores universais da integralidade das lesões sofridas pelo meio ambiente, por carecerem de onipresença.** Tampouco é possível responsabilizá-los pela autorização de bombeamento da mistura ácida, com monitoramento constante do pH da água, para a Lagoa dos Patos - providência que decorreu de decisão técnica do órgão ambiental competente -, uma vez que não restou comprovado que havia outra solução técnica factível, eficiente e potencialmente menos agressiva ao meio ambiente ao alcance dos envolvidos. O problema reclamava medidas urgentes (ou seja, providências eficazes, logisticamente viáveis e prontamente exequíveis), em razão do elevado risco de exploração do navio, decorrente da liberação de grande quantidade de hidrogênio resultante de reação da mistura ácida com metais de bordo, e da impossibilidade de retirada da mistura ácida da embarcação em tempo hábil por outra embarcação ou mesmo por transporte terrestre. **E mesmo que assim não fosse, o nexo de causalidade deve ser aferido com base na teoria da causalidade adequada, adotada explicitamente pela legislação civil brasileira (art. 403 do Código Civil), o que significa que só existirá quando a ação ou omissão do agente for determinante e diretamente ligada ao prejuízo.** 12. Em tendo a própria Companhia Seguradora admitido a existência de contrato de seguro para a cobertura de danos decorrentes do uso ou tráfego do navio N/T Bahamas, incluem-se, nesse espectro, os de natureza ambiental pela inerência aos riscos próprios da atividade que foi assegurada, sem exclusão expressa, no limite dos valores contratados pelo segurado. 13. Em virtude do tempo decorrido desde o acidente ambiental (em 1998), são, faticamente, inviáveis o monitoramento espaço-temporal contínuo na região afetada e a restauração in natura do bem lesado, remanescendo como alternativa o pagamento de indenização pecuniária, como medida idônea à reversão à coletividade do proveito econômico auferido pelos degradadores com a exploração ilegal dos recursos ambientais, sem necessidade de outras providências compensatórias. 14. O largo espectro dos pleitos deduzidos na inicial - a abranger não só o meio físico como também a saúde humana, o ambiente de trabalho e o bem-estar da população - permite a fixação de uma indenização que abarque os variados danos patrimoniais e extrapatrimoniais causados pelo evento lesivo, desde os decorrentes da interferência indevida no meio ambiente, que afetou a fauna e a flora local, além da qualidade da água, até aqueles relacionados ao comprometimento da segurança e do bem estar da população, em virtude do risco de explosão da embarcação, à proibição temporária da pesca, à restrição ao consumo de produtos oriundos do estuário, em face das incertezas quanto a eventuais danos à saúde, à redução na comercialização de pescados e à suspensão temporária das operações portuárias, que impediu o atracamento de navios durante o período em que persistiu o risco. (TRF4, AC 5006075-38.2012.4.04.7101, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 29/05/2017)

Portanto, requer a improcedência do pedido de reparação dos danos ambientais e climáticos, sociais e econômicos, que, ademais, não foram comprovados pelos autores.

Subsidiariamente, e apenas por apego ao debate, ou seja, admitindo-se tal hipótese apenas para argumentar, a responsabilização da União somente poderá ser imposta em caráter subsidiário à dos reais infratores à legislação ambiental e verdadeiros responsáveis pela degradação ao meio ambiente, a quem deve ser imposta, em primeiro lugar, a obrigação de elaborar e executar plano de recuperação de áreas degradadas. Assim, na remotíssima hipótese de haver qualquer condenação da União no âmbito desta demanda, requer seja essa prerrogativa (da subsidiariedade) assegurada ao ente público, assim como o direito de regresso da União em face dos reais infratores.

7. DANOS MORAIS COLETIVOS. INEXISTÊNCIA.

O dano alegado pelos Autores decorre de suposto dano moral coletivo. Sustentam que “[a]s condutas ilícitas perpetradas pelos réus afetaram o patrimônio moral da coletividade, a qual teve frustrada sua legítima pretensão e expectativa de que o meio ambiente receba tanto de particulares, como do poder público, o devido cuidado e respeito, sem que os bens ambientais restem desguarnecidos ou desprotegidos, resultando em prejuízos coletivos à nação e danos à saúde das gerações presentes e futuras”.

Ademais, defendem que “não restam dúvidas de que a conduta adotada pelos réus degrada a integridade moral e psíquica de todo o cidadão preocupado com a preservação ambiental, e sobretudo aqueles que mais dela dependem ou dela se ocupam, assim como de toda a sociedade que vê desprestigiado um dos principais instrumentos da democracia, que é a conscientização pela preservação ambiental e o direito de informação e participação em questões ambientais, nas quais o dano atinge bem indisponível, comum da coletividade, de personalidade difusa”.

Consignam que “o descumprimento de metas de litigância climática somada à expansão da exploração e uso de matriz energética com base no carvão, tem apresentado danos à economia e ao meio ambiente. Exemplo são os mais de 15 decretos de reconhecimento da situação de emergência no Município de Candiota em um período de pouco mais de uma década. Também a atual crise hídrica do município, com interrupções diárias no fornecimento de água, onde a população não tem acesso por 12 horas diárias”.

Assim, requerem a condenação solidária dos réus ao pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), sob o argumento de que o valor da indenização requerida deve ser fixado, dentre outros elementos, em razão do “caráter pedagógico-punitivo da condenação”.

Contudo, o dano moral coletivo, para ser indenizável, deve ser relevante, é imprescindível ser injustificável e intolerável a ofensa, ferindo gravemente os direitos de uma coletividade, gerando transtornos de ordem física, psíquica e emocional.

No presente caso não estão presentes nenhum desses pressupostos. Muito pelo contrário.

Para que se fale em dano moral, é pressuposto a existência de dano efetivo para que haja o dever de indenizar, não se fazendo aplicável o conceito de dano moral presumido (*in re ipsa*), já que não se pode admitir a presunção dos danos alegados pelos Autores ou sua extensão.

Da análise dos documentos acostados aos autos, é evidente que não há comprovação de dano moral, quiçá em suas diversas hipóteses alegadas, uma vez que as alegações são desprovidas de objetividade acerca de situações concretas que poderiam ter sido constatadas em decorrência da mineração do carvão ou da presença das termelétricas no município de Candiota.

Ainda, não há que se falar em desprestígio a um dos principais instrumentos da democracia, que é a conscientização pela preservação ambiental e o direito de informação e participação em questões ambientais, considerando tudo o que já foi exposto ao longo desta defesa.

O entendimento jurisprudencial é claro a respeito da imprescindibilidade de comprovação efetiva do dano moral, a saber:

“PROCESSUAL CIVIL. RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO À LITERAL DISPOSIÇÃO DE LEI. CONDENAÇÃO A RESSARCIR DANO INCERTO. PROCEDÊNCIA. **Os arts. 1.059 e 1.060 exigem dano “efetivo” como pressuposto do dever de indenizar. O dano deve, por isso, ser certo, atual e subsistente. Incerto é dano hipotético, eventual, que pode vir a ocorrer, ou não. A atualidade exige que o dano já tenha se verificado.** Subsistente é o dano que ainda não foi ressarcido. Se o dano pode revelar-se inexistente, ele também não é certo e, portanto, não há indenização possível. - A teoria da perda da chance, caso aplicável à hipótese, deveria reconhecer o dever de indenizar um valor positivo, não podendo a liquidação apontá-lo como igual a zero. - Viola literal disposição de lei o acórdão que não reconhece a certeza do dano, sujeitando-se,

portanto, ao juízo rescisório em conformidade com o art. 485, V, CPC. Recurso Especial provido".
45
STJ. REsp nº 965.758, rel. Min. Nancy Andriahi, j. em 18.8.2009 – grifos nossos.

Ainda, como visto acima **não houve nenhuma ação da União que tenha causado danos as partes autoras. Isso porque, se houve dano, estes foram perpetrados por particulares (mineradoras e geradoras de energia elétrica), e não pelos entes públicos.**

Por outro lado, **não houve nenhuma omissão, tendo em vista que a União não tem competência fiscalizatória no que se refere às atividades de mineração e produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.**

Por fim, não houve a comprovação dos danos ambientais alegados, mas somente alegações destituídas de provas contundentes.

A doutrina e a jurisprudência são unânimes em reafirmar que o dano, para existir no mundo jurídico, precisa ser provado, conforme ensina RUI STOCCO, que compete *"à vítima provar o dano e a autoria, mostrando o nexo de causalidade entre um e outro, para postular o ressarcimento do dano."* (in Tratado de Responsabilidade Civil - 5ª edição - 2001, p. 111).

A imposição das obrigações de fazer e a reparação econômica por danos morais pressupõe a existência de um nexo causal que justifique tal reparação.

O fato é que não houve ação da Administração que tivesse o condão de ocasionar os danos pretendidos.

Portanto, é improcedente o pedido de indenização por danos morais coletivos. Neste caso, não se vislumbra a comprovação de nenhuma dor moral infligida que tenha sido causada pela União.

7.1 SUBSIDIARIAMENTE: REDUÇÃO DO MONTANTE INDENIZATÓRIO PRETENDIDO

Na remota hipótese de se reconhecer a procedência da presente ACP, com a condenação da Ré ao pagamento de indenização por danos morais coletivos – o que se ventila para argumentar – a fixação do montante indenizatório, deverá observar a extensão do dano, mensurando eventuais afrontas à honra subjetiva da coletividade de associados decorrentes especificamente da conduta da União nesse contexto.

Como já exaustivamente abordado nesta defesa, os Autores não lograram êxito em demonstrar que há conduta imputável à União que esteja relacionada ao dano coletivo alegado.

Assim, considerando que **os Autores não trouxeram nenhuma prova a respeito da ocorrência de danos decorrentes das atividades da União**, bem como a demonstração, nesta defesa, de que a Ré atua em estrita observância às disposições legais e que não lhe compete fiscalizar atividades de mineração e de produção de energia elétrica, na remota hipótese de haver condenação, o que se admite apenas para argumentar, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade recomendam a severa redução dos danos morais individuais e coletivos no presente caso.

Nesse sentido, o dano moral deve ser indenizado na exata proporção do abalo demonstrado à honra da coletividade, não se admitindo a atribuição de indenização com caráter punitivo – caso em que não se está a efetivamente reparar um dano, mas aplicar verdadeira multa ao réu, o que não se admite. Confira-se:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. ALIENAÇÃO DE TERRENOS A CONSUMIDORES DE BAIXA RENDA EM LOTEAMENTO IRREGULAR. PUBLICIDADE ENGANOSA. ORDENAMENTO URBANÍSTICO E DEFESA DO MEIO

AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. CONCEPÇÃO OBJETIVA DO DANO EXTRAPATRIMONIAL TRANSINDIVIDUAL.

1. O dano moral coletivo caracteriza-se pela prática de conduta antijurídica que, de forma absolutamente injusta e intolerável, viola valores éticos essenciais da sociedade, implicando um dever de reparação, que tem por finalidade prevenir novas condutas antissociais (função dissuasória), punir o comportamento ilícito (função sancionatório-pedagógica) e reverter, em favor da comunidade, o eventual proveito patrimonial obtido pelo ofensor (função compensatória indireta).

2. Tal categoria de dano moral - que não se confunde com a indenização por dano extrapatrimonial decorrente de tutela de direitos individuais homogêneos

- é aferível *in re ipsa*, pois dimana da lesão em si a "interesses essencialmente coletivos" (interesses difusos ou coletivos *stricto sensu*) que "atinga um alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais" (REsp 1.473.846/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21.02.2017, DJe 24.02.2017), revelando-se despicie da demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo à integridade psicofísica da coletividade.

(...)

8. A quantificação do dano moral coletivo reclama o exame das peculiaridades de cada caso concreto, observando-se a relevância do interesse transindividual lesado, a gravidade e a repercussão da lesão, a situação econômica do ofensor, o proveito obtido com a conduta ilícita, o grau da culpa ou do dolo (se presente), a verificação da reincidência e o grau de reprovabilidade social (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano moral coletivo. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 163-165). O quantum não deve destoar, contudo, dos postulados da equidade e da razoabilidade nem olvidar os fins almejados pelo sistema jurídico com a tutela dos interesses injustamente violados.

9. Suprimidas as circunstâncias específicas da lesão a direitos individuais de conteúdo extrapatrimonial, revela-se possível o emprego do método bifásico para a quantificação do dano moral coletivo a fim de garantir o arbitramento equitativo da quantia indenizatória, valorados o interesse jurídico lesado e as circunstâncias do caso.

10. Recurso especial provido para, reconhecendo o cabimento do dano moral coletivo, arbitrar a indenização em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a incidência de juros de mora desde o evento danoso.

STJ. REsp n. 1.539.056/MG. Quarta Turma. Ministro Relator Luis Felipe Salomão. j. 06.04.2021.

Assim, na remota hipótese de se entenderem como devidos os danos morais individuais e coletivos pleiteados pelos autores, o valor da indenização deverá ser equitativamente reduzida por este MM. Juízo, de modo a efetivamente indenizarem – sem enriquecimento indevido – os alegados [**e não demonstrados**] prejuízos aos associados e à coletividade.

7.2 SUBSIDIARIAMENTE. NECESSIDADE DE DESTINAÇÃO AO FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS:

Na remota hipótese de sobrevir condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, não se mostra adequada a destinação de verbas públicas decorrentes de condenação em ACP ou de TAC para outros fins que não aqueles eleitos pelo Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Os processos coletivos foram idealizados com escopo a solucionar os desafios enfrentados pelo processo tradicional, até então fundado em fortes premissas individualistas. O reconhecimento da existência de um patrimônio titularizado por pessoas indeterminadas, aliado à massificação das relações intersubjetivas, implicou na necessidade de se buscar ferramentas processuais adequadas a esse novo cenário.

Como se sabe, o objeto dos direitos difusos ou coletivos em sentido estrito é indivisível (art. 81, parágrafo único, I e II da Lei 8.078/90). Caso exista a ofensa a algum direito difuso ou coletivo em sentido estrito e não seja possível

a tutela específica daquele interesse, reparando-o, será necessário o ressarcimento do prejuízo em sucedâneo econômico. Em outras palavras,

(...), quando houver dano irreversível ao objeto de um direito difuso, e não for possível prover aos seus titulares o resultado prático equivalente, a reparação terá de se dar na forma de uma obrigação de pagar.

Nesta hipótese, surge o problema prático atinente à destinação dos respectivos valores, dada a indivisibilidade do objeto lesado e a indeterminabilidade de seus titulares. Tais fatores indicam a impossibilidade de realizar o pagamento de indenizações individuais, justificando o disposto no art. 13 da Lei 7.347/85:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. ([Regulamento](#)) ([Regulamento](#)) ([Regulamento](#))

§ 1º. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária. ([Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.288, de 2010](#))

§ 2º. Havendo acordo ou condenação com fundamento em dano causado por ato de discriminação étnica nos termos do disposto no art. 1º desta Lei, a prestação em dinheiro reverterá diretamente ao fundo de que trata o caput e será utilizada para ações de promoção da igualdade étnica, conforme definição do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, na hipótese de extensão nacional, ou dos Conselhos de Promoção de Igualdade Racial estaduais ou locais, nas hipóteses de danos com extensão regional ou local, respectivamente. ([Incluído pela Lei nº 12.288, de 2010](#)) ([Vigência](#))

O legislador, portanto, criou uma ferramenta contábil adequada para fins de gerir as indenizações decorrentes de ofensas a direitos difusos. O art. 1º, §1º da Lei 9.008/95 definiu uma grande gama de direitos difusos cuja reparação poderá ser viabilizada por meio daquele instituto contábil, citando "*danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos*".

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, criado pela Lei 7.347/85, consiste em um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Justiça e gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD. A sua finalidade encontra-se discriminada no art. 1º, §1º da Lei 9.008/95: a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

O direcionamento da indenização objeto do processo ao fundo de que trata o art. 13 da Lei 7.347/85 proporciona uma série de benefícios, dentre os quais a escrituração dos valores nele depositados; a democratização do processo de escolha dos objetivos e entidades contemplados com os respectivos recursos; a maior instrumentalização dos repasses, por meio de convênios, termos de colaboração e termos de fomento, dentre outros; a incidência de regras acerca de tomada de contas em caso de malversação dos valores etc.

Tais benefícios são possíveis dado o regime jurídico incidente sobre a contabilidade pública. Cite-se, por exemplo, o disposto no art. 165, §5º, da Constituição, que exige registro orçamentário obrigatório de todas as receitas públicas, bem como o art. 167, II da Constituição, segundo o qual a realização de qualquer despesa ou assunção de obrigações só é admissível quando houver crédito orçamentário suficiente.

A Lei 4.320/64, por sua vez, exige que todas as receitas e despesas da administração pública, inclusive a dos fundos, devem ser registradas no orçamento (arts. 2º a 6º), reforçando a necessidade de controle contábil dos valores submetidos à sua gestão.

Registre-se que o art. 57 da Lei 4.320/64 classifica como receita orçamentária, "*tôdas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento*", reforçando a

incidência das normas financeiras supramencionadas aos valores recolhidos pela Administração Pública por força da celebração de compromisso de ajustamento de conduta:

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, tôdas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

Perceba-se a natureza republicana e democrática das normas supracitadas. Por meio delas confere-se publicidade e transparência à gestão dos recursos depositados no fundo, garantindo a legitimidade das decisões que cabem ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Este colegiado será o responsável por estabelecer critérios objetivos e imparciais que norteiem a aplicação dos valores depositados no fundo, densificando princípios caros à Constituição, tais quais o da isonomia, publicidade e impessoalidade.

Esta centralização de responsabilidade sobre o conselho gestor do fundo facilita ainda um macroplanejamento da alocação de tais recursos, diminuindo a utilização dos mesmos sem critério, com base em decisões individuais de pessoas que não tenham um conhecimento sistêmico dos valores disponíveis ou das necessidades que precisem ser atendidas. Tudo isso predicado pela transparência e publicidade já citadas acima e que potencializam o controle público sobre a gestão de todo esse numerário.

Ademais, pontue-se que a questão atinente à utilização de recursos extraorçamentários, especialmente aqueles recuperados no curso de processo criminal contra o crime organizado e corrupção, foi objeto de manifestação do Supremo Tribunal Federal na **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 568**, proposta pela Procuradoria-Geral da República, onde questionou-se a legalidade de "Acordo de Assunção de Compromissos" firmado por Procuradores da República em Curitiba e a Petrobras, a fim de que aquela sociedade de economia mista cumprisse obrigação pecuniária acordada perante o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América. Dentre as cláusulas questionadas, encontrava-se uma que determinava ao Ministério Público Federal a obrigação de buscar meios para constituir uma fundação privada, com sede em Curitiba, a fim de administrar um fundo patrimonial, composto de cinquenta por cento dos recursos disponibilizados.

Diante de tal cenário, o Advogado-Geral da União apresentou manifestação em juízo, afirmando a impossibilidade de definição discricionária dos recursos internalizados, reafirmando a necessidade de respeito às regras de direito financeiro e de reversão dos aludidos recursos ao Tesouro Nacional. Ao final, apresentando uma situação hipotética destinada a confirmar o seu raciocínio, propõe a seguinte assertiva que se amolda ao caso dos presentes autos:

Ainda que se considerasse, por mera hipótese, que o acordo realizado entre a Petrobras e o Ministério Público Federal tivesse natureza de termo de Ajustamento de Conduta, o destino das verbas recebidas também deveria ser extraído da legislação, sendo, no caso, por analogia, o Fundo de Direitos Difusos previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

O Ministro Relator Alexandre de Moraes, em decisão monocrática, julgou procedente a ADPF, valendo-se de argumentos como: a extrapolação das competências estabelecidas constitucionalmente ao Ministério Público e o desvirtuamento da finalidade estabelecida àqueles recursos, perante as autoridades norte-americanas. Contudo, quando da discussão acerca da correta destinação a ser dada àqueles valores, aquela autoridade judiciária aderiu às orientações sustentadas pelo Advogado-Geral da União, determinando o seu direcionamento à conta única do Tesouro Nacional.

O Superior Tribunal de Justiça também já se manifestou a respeito da necessidade de direcionamento ao fundo de que trata o art. 13 da Lei 7.347/85, das indenizações por danos a direitos difusos previstos em compromisso de ajustamento de conduta, *verbis*:

(...)

7. A reparação de danos, mediante indenização de caráter compensatório, deve se realizar com a entrega de dinheiro, o qual reverterá para o fundo a que alude o art. 13 da Lei 7345/85.

8. Destarte, não é permitido em Ação Civil Pública a condenação, a título de indenização, à entrega de bem móvel para uso de órgão da Administração Pública.

9. Sob esse ângulo, sobressai nulo o Termo de Ajustamento de Conduta *in foco*, por força da inclusão de obrigação de dar equipamento de informática à Agência de Florestal de Lajeado.

10. Nesse sentido direciona a notável doutrina:“(…)como o compromisso de ajustamento às ? exigências legais? substitui a fase de conhecimento da ação civil pública, contemplando o que nela poderia ser deduzido, são três as espécies de obrigações que, pela ordem, nele podem figurar: (i) de não fazer, que se traduz na cessação imediata de toda e qualquer ação ou atividade, atual ou iminente, capaz de comprometer a qualidade ambiental; (ii) de fazer, que diz com a recuperação do ambiente lesado; e (iii) de dar, que consiste na fixação de indenização correspondente ao valor econômico dos danos ambientais irreparáveis (Edis Milaré, Direito Ambiental, p. 823, 2004). (REsp 802.060/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 22/02/2010)

Por último, cite-se a **Resolução 587/2019, do Conselho de Justiça Federal**, que deu contornos finais à matéria. Ao tempo em que o seu art. 2º, §2º determina que *"valores destinados à reparação de direitos difusos serão destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) criado pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985"*, o seu art. 3º proíbe a utilização de tal montante em finalidade diversa àquela discriminada pelo dispositivo antecedente:

Art. 2º Os valores depositados em conta judicial, vinculados a procedimento penal, em decorrência de apreensão, alienação judicial, depósito, acordo de colaboração premiada, ou outra forma de arrecadação, os quais, por decisão judicial, sejam destinados à reparação de danos a pessoas jurídicas de direito público, ou tenham perdimento ou confisco decretado, serão convertidos em renda, mediante transferência ao caixa único do tesouro respectivo.

§ 1º Os valores cujo perdimento foram decretados em favor da União, em decorrência de crimes tipificados na Lei 11.343/06, serão revertidos diretamente ao Fundo Nacional Antidrogas.

§ 2º Os valores destinados à reparação de direitos difusos serão destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) criado pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

§ 3º Os valores destinados à reparação de danos a pessoas naturais e jurídicas de direito privado serão levantados mediante alvará judicial, transferência bancária, ou qualquer outra forma que assegure o proveito ao destinatário.

Art. 3º É **vedado** ao magistrado:

I - condicionar a conversão de renda à vinculação da receita a órgão, fundo ou despesa, ainda que a órgãos encarregados da persecução penal, ou a programas diretamente prejudicados pelo delito;

II - determinar a utilização dos valores para o pagamento de credores da administração pública;

III - destinar valores a entidades públicas ou privadas com destinação social, salvo se imputados como prestação pecuniária, na forma do art. 45 do Código Penal, hipótese na qual será observada a Resolução CJF 295/2014;

IV - determinar ou autorizar o abatimento de valores destinados à reparação do dano, a título de despesa ou de contribuição a órgão de persecução penal, salvo para satisfazer despesas com depósito ou conservação de bens;

V - determinar ou autorizar a destinação de verbas de pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública a entidade associativa ou fundacional.

Na sessão do Conselho da Justiça Federal - CJF que aprovou essa Resolução, a ilustre Relatora, Corregedora-Geral da Justiça Federal, Ministra Maria Thereza de Assis Moura, pontuou *"não ser papel do magistrado promover destinação de valores a entidades públicas ou privadas, por mais relevante que lhe pareça, não apenas por ausência de previsão legal, mas também pelo fato de não ser adequado que tenha interesse na destinação de valores cujo perdimento decreta, sob pena de ofensa, à necessária imparcialidade."* A Relatora asseverou que *"o objetivo da resolução é deixar indubitavelmente assinalado que os valores destinados à reparação de danos à administração pública ou qualquer forma de perdimento ou de confisco devem ser destinados ao tesouro público, não cabendo ao magistrado assinalar finalidade ou fundo de destino"*. (informação extraída no dia 20/10/2022 do site <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2019/09-setembro/cjf-regulamentada-a-destinacao-de-valores-em-procedimento-penal>)

Em suma, não parece haver dúvidas que as indenizações decorrentes de danos a direitos difusos e coletivos em sentido estrito devem ser direcionados ao fundo de que trata o art. 13 da Lei 7.347/85, ressaltando-se as hipóteses em que a legislação especial lhes prescreve destinação específica.

No caso dos autos, portanto, a pretensão de que os recursos não sejam diretamente destinados ao fundo de direitos difusos encontra óbice no artigo 13, §2º, da Lei nº 7347/85 e no §2º do artigo 1º, da lei 9008/95. Isso porque, além de a totalidade dos recursos do citado acordo dever ser destinado, por disposição legal, ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), a sua aplicação deve ser executada com planejamento, cujo projeto depende de aprovação do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos - CFDD, do qual inclusive o Parquet Federal participa.

Logo, além de direcionar recursos de forma contrária aos arts. 13 da Lei nº 7.347/1985 e 1º, § 2º, da Lei nº 9.008/1995, a pretensão comentada acaba por ensejar ilegítima sobreposição à competência conferida ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, buscando, de forma subjetiva, empregar verba do FDD em projetos individualmente considerados (ainda que com finalidade pública), dissociados da política pública já existente e à margem da indispensável avaliação - feita a partir de uma perspectiva *macro* - do órgão público revestido da respectiva competência legal, merecendo, por tais razões, ser rejeitada.

Portanto, na remota hipótese de condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, estes deverão reverter ao Fundo Nacional dos Direitos Difusos (FNDD).

8. IMPOSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA Nº 618 DO STJ.

Cumpra salientar também que não foram apontados na inicial quais os danos ambientais decorreriam especificamente da atuação (ou da falta de) da União. Há apenas referências genéricas, que inviabilizam inclusive o exercício do contraditório e da ampla defesa, ainda mais com a pretensa inversão de ônus da prova.

A aplicação correta da Súmula nº 618 do STJ - que, diga-se de passagem, não é vinculante - não pode deixar de considerar a verossimilhança das alegações do autor da demanda e a maior facilidade do réu na produção da prova, sob pena de a inversão do ônus da prova impor responsabilidade excessiva ao réu da demanda, com dificuldade de exercício ao direito à ampla defesa.

A única opção para se aventar a possibilidade de inversão do ônus da prova seria a regra geral do direito processualista brasileiro. Nesse sentido, conforme o artigo 373 do CPC, o autor tem o ônus de provar os fatos constitutivos de seu direito, incumbindo ao réu o ônus de provar os fatos extintivos, modificativos e impeditivos do direito do autor. O §1º do mesmo dispositivo permite a inversão do ônus da prova quando houver (i) impossibilidade ou extrema dificuldade de uma das partes em produzir a prova e (ii) maior facilidade de obtenção da prova pela contraparte.

Todavia, no presente caso, os autores se restringiram a realizar pleito genérico de inversão do ônus da prova, com fundamento no §1º do artigo 373 do CPC, alegando que estaria em posição de desvantagem em relação aos Réus, havendo alegado desequilíbrio entre a capacidade de produzir provas dos entes públicos e privados acrescidos ao polo passivo da demanda e as entidades autoras.

Nesse quadro, o pedido de inversão do ônus da prova deve ser indeferido. Isso porque (i) não há qualquer indício de verossimilhança das alegações dos Autores; (ii) pela incontroversa ausência de informações relativas aos supostos prejuízos e hipotéticos danos suportados pelos associados; (iii) não pode ser imputado à União o ônus de realizar prova impossível de ser produzida..

Por tais razões, a União não concorda com o pedido de inversão do ônus da prova, por não estarem presentes os requisitos da Súmula 618 do STJ ou os previstos no artigo 373, §1º, do CPC, cabendo ao autor demonstrar os fatos constitutivos do direito que está a defender em juízo.

9. DO NÃO CABIMENTO DA CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS. INEXISTÊNCIA DE MÁ-FÉ.

A condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais é tida como incompatível com o procedimento da ACP, salvo se constatada má-fé, nos termos dos artigos 17 e 18 da Lei das ACPs.

Tal entendimento deve, sem dúvida, ser estendido aos Réus, em respeito ao princípio constitucional da simetria, que visa alçar as partes de uma demanda ao patamar de igualdade que lhes permitirá litigar paritariamente frente ao Poder Judiciário. Nesse sentido, o artigo 18 da Lei Federal nº 7.347/85 estabelece o seguinte:

“Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.”.

Embora o dispositivo faça referência expressa à parte Autora, o C. STJ já pacificou o entendimento de que, exatamente à luz do princípio da simetria, referida disposição é aplicável a ambas as partes da disputa:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DISSENSO CONFIGURADO ENTRE O ARESTO EMBARGADO E ARESTO PARADIGMA ORIUNDO DA QUARTA TURMA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA INTENTADA PELA UNIÃO. CONDENAÇÃO DA PARTE REQUERIDA EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ. DESCABIMENTO. ART. 18 DA LEI N. 7.347/1985. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Trata-se de recurso interposto em ação civil pública, de que é autora a União, no qual pleiteia a condenação da parte requerida em honorários advocatícios, sob o fundamento de que a regra do art. 18 da Lei n. 7.347/1985 apenas beneficia o autor, salvo quando comprovada má-fé. 2. O acórdão embargado aplicou o princípio da simetria, para reconhecer que o benefício do art. 18 da Lei n. 7.347/1985 se aplica, igualmente, à parte requerida, visto que não ocorreu má-fé. [...] 5. Dessa forma, deve-se privilegiar, no âmbito desta Corte Especial, o entendimento dos órgãos fracionários deste Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, em razão da simetria, descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em ação civil pública, quando inexistente má-fé, de igual sorte como ocorre com a parte autora, por força da aplicação do art. 18 da Lei n. 7.347/1985. 6. Embargos de divergência a que se nega provimento.

STJ. Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 962.250/SP. Corte Especial. Ministro Relator Og Fernandes. j. em 15.08.2018.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ART. 18 DA LEI N. 7.347/1985. INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. [...] II - Este Tribunal Superior firmou entendimento segundo o qual, em prestígio ao princípio da simetria, a isenção da parte autora do pagamento de honorários sucumbenciais, prevista no art. 18 da Lei n. 7.347/1985, deve ser estendida à parte ré, revelando-se cabível a condenação apenas diante da comprovação de má-fé. Precedentes. [...] V - Agravo Interno improvido.

STJ. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.972.619/RS. Primeira Turma. j. em 20.03.2023.

Não bastasse o entendimento pacífico do C. STJ, o posicionamento em referência também tem sido aplicado pelo E. TRF4. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO GRANDE DO SUL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ART. 18 DA LEI 7.347/85 - PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "Em razão da simetria, descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em ação civil pública, quando inexistente má-fé, de igual sorte como ocorre com a parte autora, por força da aplicação do art. 18 da Lei n. 7.347/1985" (EAREsp 962.250/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, julgado em 15/08/2018, DJe 21/08/2018)

TRF4. Apelação nº 5001933-92.2021.4.04.7127. Quarta Turma. Desembargador Relator Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. j. em 12.07.2023.

PROCESSO CIVIL. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE SINDICAL. REGISTRO. COMPROVAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INADEQUAÇÃO DA VIA. REJEIÇÃO. FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO COM A UNIÃO. AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS. REJEIÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. REMUNERAÇÃO. ADICIONAL DE PERICULOSIDADE. PAGAMENTO. INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 28/2020. TRABALHO REMOTO. PANDEMIA. COVID-19. RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. IMPOSSIBILIDADE. TEMA 1075 DO STF (RE 1.101.937). HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. [...] 14. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado, ao interpretar o artigo 18 da Lei nº 7.347/1985, no sentido de que, por critério de simetria, não cabe a condenação do réu, em ação civil pública, ao pagamento de honorários advocatícios, salvo comprovada má-fé, destacando-se que referido entendimento deve ser aplicado tanto para o autor - Ministério Público, entes públicos e demais legitimados para a propositura da Ação Civil Pública -, quanto para o réu.

TRF4. Apelação nº 5029287-13.2020.4.04.7100. Terceira Turma Desembargadora Relator Vânia Hack de Almeida. j. em 27.06.2023.

Ante ao exposto, caso se entenda pela procedência da ação ajuizada pelos autores – o que se admite tão somente para fins argumentativos –, importa reconhecer, igualmente, a impossibilidade de aplicação de honorários sucumbenciais ao procedimento das ACPs, conforme artigo 18 da Lei 7.3647/85, sendo esse mesmo racional aplicável a eventual sucumbência imposta à União.

10. DA NEGATIVA GERAL RELACIONADA ÀS DEMAIS ALEGAÇÕES DO AUTOR

Por outro lado, em nome da mais absoluta cautela, Excelência, considerando a complexidade da lide em comento, a União ainda se opõe a todas as afirmações do autor por negativa geral, cabendo ao demandante fazer prova dos fatos alegados na inicial, especialmente relacionados à declaração de situação de emergência climática no Estado do Rio Grande do Sul.

11. PEDIDOS

Ante o exposto, a União requer sejam indeferidos (mantido o indeferimento) dos pedidos liminares, e:

a) O acolhimento das preliminares aventadas, extinguindo-se o feito sem análise do mérito; subsidiariamente, requer a extinção do feito sem análise do mérito em relação ao pedido '3' da inicial (*crie os instrumentos institucionais para a atuação da política nacional de mudança do clima, que incluem o comitê interministerial sobre mudança do clima, a comissão interministerial de mudança global do clima, a rede brasileira de pesquisas sobre mudanças climáticas globais - rede clima*), e o reconhecimento da inépcia da vestibular quanto aos pedidos de suspensão dos "incentivos" e "subsídios" fiscais, tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica, considerando o seu caráter genérico, igualmente com sua extinção sem análise do mérito;

b) seja determinado ao autor que emende a petição inicial, a fim de incluir no polo passivo a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Município de Candiota/RS, suspendendo-se o processo por prazo razoável para que ele possa assim proceder; em caso de não atendimento, requer a extinção do feito sem análise do mérito;

c) Subsidiariamente, caso se entenda que não é caso de litisconsórcio necessário com o município de Candiota, o que se admite apenas para argumentar, requer seja o referido ente público intimado a respeito da existência da

presente lide, devido às consequências que a mesma pode acarretar para a economia daquela urbe, para que, querendo venha intervir na demanda;

d) Seja reconhecida a ilegitimidade passiva *ad causam* da União para fiscalizar atividades de produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica (competências da ANEEL) e para fiscalizar atividades de mineração (competência da agência nacional de mineração - ANM), com a extinção dos pedidos relacionados sem análise do mérito em face da contestante;

e) o indeferimento do pedido de inversão do ônus da prova;

f) sejam julgados improcedentes os pedidos inaugurais em face da União, pelas razões expostas nesta defesa;

g) subsidiariamente, e apenas por apego ao debate, ou seja, admitindo-se tal hipótese apenas para argumentar, a responsabilização da União pela reparação dos danos somente poderá ser imposta em caráter subsidiário à dos reais infratores à legislação ambiental e verdadeiros responsáveis pela degradação ao meio ambiente, a quem deve ser imposta, em primeiro lugar, a obrigação de elaborar e executar plano de recuperação de áreas degradadas. Assim, na remotíssima hipótese de haver qualquer condenação da União no âmbito desta demanda, requer seja essa prerrogativa (da subsidiariedade) assegurada ao ente público, assim como o direito de regresso da União em face dos reais infratores;

h) na remota hipótese de acolhimento do pedido de indenização por danos morais coletivos, o que se admite apenas para argumentar, seja o valor da indenização postulada reduzido firmemente por esse MM. Juízo, com a sua reversão ao Fundo Nacional dos Direitos Difusos;

i) Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, em especial a juntada posterior de documentos;

j) A título de cautela, requer desde logo expressa manifestação quanto às questões federais e constitucionais invocadas nesta manifestação, para possibilitar, desde logo, o prequestionamento da matéria e ir viabilizando o acesso da União às instâncias excepcionais, caso se faça necessário.

Nesses termos,

Pede deferimento.

Porto Alegre, 04 de setembro de 2023.

ROBERTO PICARELLI DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Notas

1. [^] <https://www.conjur.com.br/2020-ago-13/trf-nao-antecipar-tutela-demissao-diplomata>