



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300, Gab. Des. Federal Roger Raupp Rios - 6º andar - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395 - Fone: (51)3213-3277 - Email: groger@trf4.jus.br

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5030786-95.2021.4.04.7100/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGER RAUPP RIOS
APELANTE: ASSOCIACAO GAUCHA DE PROTECAO AO AMBIENTE NATURAL (AUTOR)
APELANTE: CENTRO DE EDUCACAO POPULAR E PESQUISA EM AGROECOLOGIA (AUTOR)
APELANTE: COOPERATIVA AGROECOLOGICA NACIONAL TERRA E VIDA LTDA (AUTOR)
APELANTE: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA (RÉU)
APELANTE: INSTITUTO GAUCHO DE ESTUDOS AMBIENTAIS (AUTOR)
APELANTE: INSTITUTO PRESERVAR (AUTOR)
APELANTE: COPELMI MINERAÇÃO LTDA. (RÉU)
APELANTE: ENERGIAS DA CAMPANHA LTDA (RÉU)
APELADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)
APELADO: OS MESMOS

RELATÓRIO

Trata-se de apelações cíveis interpostas pela ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL - AGAPAN, pelo INSTITUTO GAÚCHO DE ESTUDOS AMBIENTAIS - INGÁ, pelo INSTITUTO PRESERVAR, pela COOPERATIVA AGROECOLÓGICA NACIONAL TERRA E VIDA LTDA - COONATERRA - BIONATUR e pelo CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR E PESQUISA EM AGROECOLOGIA - CEPPA, e também pela ENERGIAS DA CAMPANHA LTDA, pela COPELMI MINERAÇÃO LTDA e pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, contra sentença de procedência proferida na presente ação civil pública, cujo dispositivo assim consignou:

DISPOSITIVO

*Pelo exposto, acolho a preliminar de ilegitimidade passiva da União, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva da Copelmi Mineração Ltda., ratifico a concessão de tutela de urgência decidida no e43 - que determinou a anulação da audiência pública virtual realizada no dia 20 de maio de 2021, a suspensão do processo de licenciamento ambiental da UTE Nova Seival, a realização de, ao menos, três audiências públicas em substituição da anulada e a inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais especificadas e análise de riscos à saúde humana - e **julgo procedentes os pedidos** da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN, Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais - INGÁ, Instituto Preservar, Cooperativa Agroecológica Nacional Terra e Vida Ltda. - COONATERRA – BIONATUR e Centro de Educação Popular e Agroecologia - CEPPA, forte no art. 487, I, do CPC, para o fim de condenar os réus Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis –IBAMA, Copelmi Mineração Ltda. e Energia da Campanha Ltda., em suas respectivas áreas de competência e atuação:*

- à anulação da audiência pública virtual realizada no dia 20 de maio de 2021, objeto deste processo e da medida cautelar apresentada em 19mai.2021;*
- à suspensão do processo de licenciamento ambiental da UTE Nova Seival até que sejam sanados os vícios do EIA/RIMA apontados pelo IBAMA e pelos diversos pareceres técnico-científicos apresentados pelos autores;*
- à realização de, ao menos, três audiências públicas em substituição da anulada, na modalidade presencial ou híbrida, considerando a viabilidade de acesso ao ato pelos interessados residentes em zona rural ou sem disponibilidade de internet, a tomar lugar nas cidades com população potencialmente afetada (Porto Alegre, Hulha Negra ou Candiota e Bagé), suspenso seu agendamento até que haja análise técnica e merital do IBAMA sobre o EIA/RIMA, o Estudo de Análise de Risco e as conclusões técnicas apresentadas pelos autores;*
- à inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e das diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9 da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de análise de riscos à saúde humana.*

Sem condenação em custas processuais e honorários advocatícios.

Publicação e registros eletrônicos. Intimem-se.

Havendo recurso tempestivo, intime(m)-se a(s) parte(s) contrária(s) para apresentação de contrarrazões, no prazo legal. Juntados os recursos e as respectivas respostas, apresentadas no prazo legal, remetam-se os autos ao TRF4.

Transitada em julgado esta sentença, e nada sendo requerido, dê-se baixa nos autos.

As associações autoras interpuseram apelação, aduzindo, em síntese, o cabimento da condenação dos réus ao pagamento de honorários de sucumbência. Teceram considerações acerca da alta complexidade da causa, de sua relevância como um dos principais precedentes em matéria de litigância climática no programa "Jus Clima 2030" e dos parâmetros a serem levados em conta, caso fixada a verba honorária sucumbencial.

Em seu apelo, ENERGIAS DA CAMPANHA LTDA e COPELMI MINERAÇÃO LTDA, alegaram, em síntese, que a presente demanda não se enquadraria como um litígio climático. Pontuaram que a sentença incorreria em equívoco na compreensão da dimensão da presente demanda, porque a atividade cujo licenciamento ambiental se baseia "é legalmente admitida e está inserida na política pública adotada pelo Brasil de combate às mudanças de clima", sendo inadequado que a discussão aqui tratada - a nulidade de uma audiência pública - fosse erigida à categoria que a sentença lhe conferiu. Disseram que o combate às mudanças climáticas só seria eficaz se estivesse lastreado no perfil de emissões nacionais, as quais, no caso do Brasil, advêm principalmente do desmatamento e da agropecuária, representando, em 2021, cerca de 74% do total, panorama muito diverso dos paradigmas europeu e norte-americano, razão pela qual os precedentes elencados na decisão de primeiro grau não seriam adequados ao deslinde da controvérsia. Argumentaram que as termelétricas a carvão integram, em lugar de quarta importância, o percentual de 17,94% das emissões nacionais, nos quais também são contabilizados os gases de todo o parque automotivo nacional e a energia utilizada pelos parques industriais (exceto a elétrica), e que, ainda assim, na fatia representada pela produção de energia elétrica formada por 82 termelétricas com base fóssil, apenas oito seriam movidas a carvão mineral. Com base em tais premissas, asseveraram ser inadequada a caracterização da presente demanda como uma "macrolide ambiental" tal qual o fez a sentença, pois "as emissões de GEEs das termelétricas a carvão tem uma importância pequena no cenário nacional se comparadas às emissões do desmatamento e da agropecuária [e não se vê as ações que versam sobre a supressão irregular de vegetação receberam a mesma atenção do Judiciário]". Teceram considerações acerca da discricionariedade técnica inerente à condução das políticas públicas, pontuando que a UTE Nova Seival desenvolveu o Programa para Uso Sustentável do Carvão Mineral Nacional (Portaria n. 461/2020/Ministério de Minas e Energia), o qual leva em conta aspectos de segurança energética, ambientais, econômicos e sociais e que não seria passível de interferência pelo Poder Judiciário se não quanto aos aspectos jurídicos atinentes ao licenciamento ambiental da atividade em si. Consignaram que tanto o rito legal, quanto as medidas mitigatórias e/ou compensatórias propostas pelo IBAMA já estariam sendo atendidas desde o requerimento da Licença Prévia, inclusive com a avaliação de todos os impactos potenciais sobre o meio ambiente. Alegaram a ofensa aos princípios da congruência e da não surpresa, porque o julgamento teria adotado circunstâncias fáticas não invocadas pelas autoras, considerando que não haveria pleito para anulação do processo de licenciamento ambiental ou do EIA/RIMA. Defenderam o reconhecimento da ilegitimidade passiva da COPELMI MINERAÇÃO LTDA. Aduziram, ainda, a nulidade da sentença por falta de fundamentação, já que: (i) a decisão teria se limitado a julgar a petição inicial, sequer articulando os argumentos apresentados pela defesa, além de não ter explicitado, de modo adequado, as razões de rejeição da preliminar de inépcia da inicial; (ii) por mais que a sentença tenha consignado que a população rural teria sido prejudicada pela exclusão digital e que não teriam sido cumpridos os procedimentos técnicos exigidos pela Resolução CONAMA n. 494/2020 para realização de audiência pública virtual, o *decisum* não teria referenciado quais expedientes não teriam sido cumpridos, todavia, os elementos coligidos aos autos indicariam o contrário. Pontuaram que, a teor do disposto no art. 2º da Resolução CONAMA n. 09/1987, caberia exclusivamente ao IBAMA deliberar pela conveniência e oportunidade de agendamento de novas audiências públicas para debater o licenciamento da UTE Nova Seival, o que já teria sido realizado e que, mesmo considerada a insuficiência daquela já realizada, deveria ter sido reconhecida a sua eficácia sem prejuízo da realização de outras. Argumentaram que a solicitação de complementação dos estudos não conduziria à conclusão de vício insanável no procedimento de licenciamento ambiental e que não seria necessário que o mérito do EIA/RIMA fosse analisado previamente à designação das novas audiências, porque o parecer técnico conclusivo sobre os estudos ambientais é etapa posterior à audiência pública, mormente porque pode o órgão competente solicitar complementação, como fez no caso dos autos. Defenderam a inexistência de fracionamento de licenciamento ambiental no que se refere aos empreendimentos da UTE Nova Seival e à atividade de mineração de carvão da Mina do Seival, porque esta última atividade já se encontra licenciada há anos, sendo inexigível a realização de licenciamento ambiental conjunto de ambas as atividades. Defenderam que o empreendimento da UTE Nova Seival é mero desdobramento do planejamento energético e da variável climática formulado para o setor com espeque no Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2030, o qual constitui o plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, e que, por isso, se há discordância com tais estratégias, "deveriam ser endereçadas à União", pois não seria através o combate aos projetos individuais o meio adequado para discutir a redução de emissão de gases de efeito estufa. Sustentaram a existência de contradição interna no *decisum*, porque a determinação de realização de Avaliação Ambiental Estratégica - AAE: (i) não discriminaria a quem está endereçada a ordem, pois tal obrigação seria da Secretaria Estadual do Meio Ambiente direta ou indiretamente, à vista do disposto no art. 9º da Lei Estadual n. 13.594/2010; (ii) estar-se-ia incumbindo a órgão estadual o controle de política de âmbito nacional prevista pela Lei n. 9.478/1997 e; (iii) cumpriria o propósito de avaliar efeitos ambientais de determinada política, plano ou programa, mas não de projetos individuais, como no caso dos autos, no qual o EIA/RIMA seria o estudo adequado para análise de potenciais impactos ambientais. Mencionaram a inadequação dos pareceres técnicos referidos na sentença, aduzindo serem de empreendimento diverso e elaborados às vésperas ou posteriormente à audiência pública, e da não aplicação da inversão do ônus da prova (S. 618/STJ) ao caso concreto. Postularam o provimento do recurso para julgar improcedentes os pedidos ou, subsidiariamente, para que se declare a manutenção da validade da audiência pública já realizada, sem prejuízo da realização das audiências adicionais.

O IBAMA apelou, alegando, em suma, que a sentença teria fixado obrigações pontuais referentes ao licenciamento ambiental da UTE Nova Seival, mas também teria alterado o marco regulatório do licenciamento federal de termelétricas, o que atingiria todos os processos de Usinas Termelétricas no Estado do Rio Grande do Sul. Preliminarmente, pontuou a inépcia da inicial, porque a sentença teria afastado a eficácia da IN IBAMA n. 12/2010, norma administrativa que detém caráter geral e abstrato, obrigando a autarquia federal a obedecer

legislação estadual, sem pedido correspondente na exordial. Aduziu que a via eleita seria inadequada para alterar o regramento federal sobre a matéria, atingindo o serviço de energia, de competência da União. Ainda em sede preliminar, argumentou que a sentença seria nula por ausência do Estado do Rio Grande do Sul e da União no polo passivo, litisconsortes passivos necessários, a considerar que a realização da avaliação ambiental estratégica seria de incumbência do ente estadual, a teor do disposto na Lei Estadual n. 13.594/2010, e que a Avaliação do Impacto à Saúde Humana não prescindiria de aprofundamento metodológico, o que seria de atribuição do Ministério da Saúde e do CONAMA. Quanto ao mérito, defendeu que a sentença teria esvaziado o procedimento previsto na legislação federal, determinando a aplicação de forma imediata e regional das regras previstas na norma estadual gaúcha e que: (i) seria desnecessária a condenação à observância da Lei n. 12.187/2009, porque as suas diretrizes já estariam contempladas nos Termos de Referência, já havendo norma administrativa nesse sentido (IN IBAMA n. 12/2010); (ii) é equivocada a premissa de que a norma estadual seria mais protetiva do que a federal, porque esta seria mais detalhada e concreta do que aquela e, nesse cenário, o *decisum* não teria apontado as diretrizes que deveriam ser incluídas nos termos de referência; (iii) a AAE não serviria para tratar de licenciamento ambiental específico, mas para subsidiar decisão política e, além disso, referido estudo não estaria normatizado no âmbito federal pelo órgão competente, sendo inexigível no caso dos autos, ante a impossibilidade de que Estado-membro interfira em política pública federal a despeito de previsão legal; (iv) legislação estadual que imponha exigências em processo administrativo de atribuição federal violaria a competência federal de legislar sobre a matéria (art. 22, IV, CF); (v) a função de mensurar impactos cumulativos e sinérgicos também estaria presente no EIA (art. 6º, II, da Resolução CONAMA n. 01/86). Asseverou a validade da audiência pública já realizada em 20/05/2021, pois: (i) consoante previsto na Resolução CONAMA n. 237/1997, o parecer técnico conclusivo é elaborado somente após a audiência pública, de modo que o mérito dos estudos não pode ser apreciado antes do ato público sob pena de que essas contribuições sejam ignoradas; (ii) o prazo regulamentar de dez dias entre a publicação e a realização de audiência deve ser contado da publicação do edital de convocação para a audiência, inexistindo mácula nesse tocante; (iii) inexistiria nulidade na realização da audiência pública no formato virtual, considerando que o ato foi realizado em meio à pandemia, tendo contado com grande participação de público e diversos modos/plataformas de interação; (iv) não houve fracionamento do licenciamento, porque os empreendimentos da mina e da termelétrica são distintos; (v) a anulação da audiência prejudicaria a consideração das contribuições populares lá colhidas e do próprio estudo de mérito realizado pela autarquia ambiental, que culminou na não aprovação do licenciamento da forma em que apresentado, além de ter sido utilizado para fundamentar a sentença; (vi) a anulação do ato administrativo importaria infração ao disposto no art. 21, da LINDB (DL n. 4.657/1942). Concordeu com a realização de mais duas audiências, contudo, demonstrou irresignação contra a determinação de que sejam realizadas em Porto Alegre, já que a capital dista mais de 290 km do empreendimento e, por essa razão, não atenderia ao disposto no § 5º do art. 2º da Resolução CONAMA n. 09/1987. Sustentou que os pareceres técnicos independentes não poderiam vincular a atividade administrativa, embora possam ser considerados quando da emissão do parecer conclusivo. Requereu o provimento do recurso para julgar improcedentes os pedidos veiculados na exordial, destacando que "o empreendimento só terá prosseguimento na hipótese do empreendedor apresentar soluções técnicas para os problemas apontados no parecer de mérito (e82d3) e, ocorrendo isso, o IBAMA convocará novas audiências públicas, conforme já informado neste processo (e179d3p4)".

Contrarrazões aos Eventos 255, 257/259.

O Ministério Público Federal emitiu parecer pelo desprovimento dos recursos (evento 4).

É o relatório.

VOTO

1. Juízo de admissibilidade

Recebo os apelos, porque cabíveis, tempestivos e dispensados de preparo; demonstrado o recolhimento das custas no caso das empresas apelantes (**evento 238, DOC1**).

2. Breve digressão do caso concreto

Cuida-se, na origem, de ação cautelar proposta em conjunto pela ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL - AGAPAN, pelo INSTITUTO GAÚCHO DE ESTUDOS AMBIENTAIS - INGÁ, pelo INSTITUTO PRESERVAR, pela COOPERATIVA AGROECOLÓGICA NACIONAL TERRA E VIDA LTDA. - COONATERRA – BIONATUR e pelo CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR E AGROECOLOGIA - CEPPA contra o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS E RENOVÁVEIS - IBAMA e a COPELMI MINERAÇÃO LTDA, que objetivava, em sede liminar, a suspensão da realização de audiência pública virtual agendada para 20/05/2021 e a determinação de apresentação de documentação por parte do IBAMA referente à análise técnica de mérito do EIA/RIMA da Usina Termelétrica "Nova Seival" e, ao final, a determinação de publicação de novo edital de convocação para audiência pública presencial a ser realizada em Porto Alegre/RS (**evento 1, DOC1**).

A medida cautelar foi indeferida (**evento 12, DOC1**).

Contestações apresentadas ao **evento 25, DOC1** e **evento 27, DOC1**.

No **evento 28, DOC1**, a parte autora propôs ação civil pública em seguimento à ação cautelar, objetivando, em suma: (I) liminarmente, (I.a) a suspensão do processo de licenciamento ambiental da UTE Nova Seival e a determinação de realização de novas audiências públicas após a análise técnica de mérito do EIA/RIMA

por parte do IBAMA ou, alternativamente; (I.b) a suspensão do licenciamento e/ou a não emissão de licença prévia ao empreendimento enquanto não realizada a análise técnica e as audiências públicas; (II) no mérito, a anulação da audiência pública virtual realizada em 20/05/2021 e a realização de novas audiências públicas presenciais nas cidades de Candiota, Hulha Negra, Bagé e Porto Alegre, após a adequação e aceite do EIA/RIMA, e a determinação, direcionada ao IBAMA, de inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul, das diretrizes legais previstas na Lei n. 12.187/2009 e na Lei Estadual n. 13.594/2010, em especial quanto à necessidade de que seja realizada tanto Avaliação Ambiental Estratégica em empreendimentos com grande potencial poluidor pela queima de carvão mineral, quanto análise de riscos à saúde humana. Na oportunidade, requereu a inclusão da União e da empresa Energias da Campanha LTDA no polo passivo.

A tutela de urgência foi parcialmente deferida (**evento 43, DOC1**):

Defiro, parcialmente, a medida liminar alinhada pelos autores, ratificada pelo Ministério Público Federal, e determino aos réus, em suas respectivas áreas de competência e atuação:

1. a anulação da audiência pública virtual realizada no dia 20 de maio de 2021, objeto da medida cautelar apresentada em 19mai.2021;

2. a suspensão do processo de licenciamento ambiental da UTE Nova Seival até que sejam sanados os vícios do EIA/RIMA apontados pelo IBAMA e pelos diversos pareceres técnico-científicos apresentados pelos autores;

3. a realização de, ao menos, três audiências públicas em substituição da anulada, na modalidade presencial ou híbrida, considerando a viabilidade de acesso ao ato pelos interessados residentes em zona rural ou sem disponibilidade de internet, a tomar lugar nas cidades com população potencialmente afetada (Porto Alegre, Hulha Negra ou Candiota e Bagé), suspenso seu agendamento até que haja análise técnica e merital do IBAMA sobre o EIA/RIMA, o Estudo de Análise de Risco e as conclusões técnicas apresentadas pelos autores;

4. a inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e das diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9 da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de análise de riscos à saúde humana.

Intimem-se, inclusive o IBAMA para apresentar, em sessenta dias, o estudo da análise de mérito do EIA/RIMA, elaborado por equipe técnica multidisciplinar, a fim de verificar as inconsistências apontadas pelos autores e pelos pareceres científicos juntados ao processo.

Cite-se a União.

Contestações ao evento 55, DOC1, evento 66, DOC1 e evento 70, DOC1.

Contra a decisão que deferiu parcialmente a liminar, foram interpostos dois agravos de instrumento.

Autuado sob o n. 5040314-16.2021.4.04.0000, o agravo de instrumento interposto em conjunto pelas empresas ENERGIAS DA CAMPANHA LTDA e COPELMI MINERAÇÃO LTDA logrou, em decisão monocrática, a obtenção de efeito suspensivo quanto aos itens 1 e 4 da decisão guerreada. Todavia, quando da apreciação do recurso pelo colegiado, os efeitos da tutela de urgência concedida pelo juízo *a quo* foram integralmente restaurados, consoante ementa que abaixo reproduzo:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. TUTELA PROVISÓRIA DE URÊNCIA DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. INSTALAÇÃO DE USINA TERMELÉTRICA. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. EIA/RIMA. 1. É possível a concessão da tutela provisória de urgência de ofício em hipóteses de necessidade e urgência, como no caso de ação civil pública ambiental em que se pede, no provimento final, a anulação de audiência pública e a inclusão, nos Termos de Referência dos processos de licenciamento da Usina Termoelétrica Nova Seival, das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei nº 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual nº 13.594/10. 2. Audiência pública realizada em desconformidade com o Procedimento Operacional nº 6/2020 do IBAMA, eu prevê como pré-requisito para a realização de audiência pública virtual a aprovação pelo IBAMA do Plano de Comunicação e Divulgação da Audiência Pública Virtual, com pelo menos 10 dias de antecedência a data marcada para o evento. 3. Previamente à audiência pública, deve ser procedida a análise efetiva do EIA/RIMA pelo IBAMA, que não teve a oportunidade de analisar meritalmente a documentação naquele momento antes do ato público. 4. Empreendimento capaz de gerar impacto sobre o meio biótico (supressão de vegetação nativa), socioeconômico (atividades tradicionais, culturais, sociais, econômicas ou de lazer) e físico (construção de reservatório e/ou barramento para o processo de resfriamento da usina térmica). 5. Pertinência da inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e das diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/2010, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC). 6. Necessidade de que sejam sanados os vícios do EIA/RIMA e que sejam realizadas, ao menos, três audiências públicas em substituição da anulada, na modalidade presencial ou híbrida, considerando a viabilidade de acesso ao ato pelos interessados residentes em zona rural ou sem disponibilidade de internet, a tomar lugar nas cidades com população potencialmente afetada. (TRF4, AG 5040314-16.2021.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora para Acórdão VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 04/07/2022)

Situação idêntica ocorreu com o AI n. 5041566-54.2021.4.04.0000 interposto pelo IBAMA, cuja ementa restou assim redigida:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. TUTELA PROVISÓRIA DE URÊNCIA DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. INSTALAÇÃO DE USINA TERMELÉTRICA. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. EIA/RIMA. 1. É possível a concessão da tutela provisória de urgência de ofício em hipóteses de necessidade e urgência, como no caso de ação civil pública ambiental em que se pede, no provimento final, a anulação de audiência pública e a inclusão, nos Termos de Referência dos processos de licenciamento da Usina Termoelétrica Nova Seival, das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei nº 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual nº 13.594/10. 2. Audiência pública realizada

em desconformidade com o Procedimento Operacional nº 6/2020 do IBAMA, eu prevê como pré-requisito para a realização de audiência pública virtual a aprovação pelo IBAMA do Plano de Comunicação e Divulgação da Audiência Pública Virtual, com pelo menos 10 dias de antecedência a data marcada para o evento. 3. Previamente à audiência pública, deve ser procedida a análise efetiva do EIA/RIMA pelo IBAMA, que não teve a oportunidade de analisar meritalmente a documentação naquele momento antes do ato público. 4. Empreendimento capaz de gerar impacto sobre o meio biótico (supressão de vegetação nativa), socioeconômico (atividades tradicionais, culturais, sociais, econômicas ou de lazer) e físico (construção de reservatório e/ou barramento para o processo de resfriamento da usina térmica). 5. Pertinência da inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e das diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/2010, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC). 6. Necessidade de que sejam sanados os vícios do EIA/RIMA e que sejam realizadas, ao menos, três audiências públicas em substituição da anulada, na modalidade presencial ou híbrida, considerando a viabilidade de acesso ao ato pelos interessados residentes em zona rural ou sem disponibilidade de internet, a tomar lugar nas cidades com população potencialmente afetada. (TRF4, AG 5041566-54.2021.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora para Acórdão VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 04/07/2022)

Contra os acórdãos, foram opostos embargos declaratórios pelos então agravantes, todavia, diante do proferimento da sentença, os aclaratórios não foram apreciados, ante a perda superveniente do objeto recursal. Os agravos de instrumento não foram, ao final, conhecidos (**evento 71, DESPADEC1** e **evento 82, DESPADEC1**).

Em decisão de saneamento (**evento 97, DOC1**), foram rejeitadas as preliminares de inépcia da petição inicial e de ilegitimidade ativa da COOPERATIVA AGROECOLÓGICA NACIONAL TERRA E VIDA LTDA, bem como deferido o ingresso de *amicus curiae* da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente, do Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura, e da Associação Brasileira de Feradoras Termelétricas.

Proferida sentença de procedência (**evento 155, DOC1**), foram opostos embargos declaratórios, os quais restaram rejeitados (**evento 214, DOC1**).

3. Apelações

3.1. Moldura jurídica da presente demanda: justiça e macrolide ambientais

Os argumentos trazidos pela parte apelante particular objetivando descaracterizar o contexto em que se desenrola este litígio dizem respeito à sua qualificação como “macrolide ambiental”.

De início, há que se afirmar a pertinência da invocação de estudos e de parâmetros provenientes da experiência internacional para a compreensão deste litígio, que se situa na moldura mais ampla do que se vive local e globalmente, momento em que, não obstante sua dramática urgência, ainda se avista horizonte em que parece possível prevenir a degradação ambiental e enfrentar a gravíssima crise climática planetária.

A circunstância de as usinas termelétricas a carvão responderem em menor proporção pela emissão de gases estufa no Brasil, quando comparadas às emissões provenientes do desmatamento e da agropecuária, não diminui o dever de cuidado em face de tais empreendimentos. Cuida-se, de fato, de cenário em que a concretização dos princípios da prevenção e da precaução merecem cuidadosa análise, tudo a partir da premissa de que não se pode admitir que um desafio ambiental ofusque o zelo que se deva ter com outro.

Desqualificar a magnitude das questões trazidas neste litígio importaria em compreensão inadequada dos fenômenos climáticos por que passa o globo terrestre, tanto do ponto de vista científico, quanto em perspectiva jurídica.

Como consta das contribuições do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (na sigla inglesa, IPCC), referido na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas,

“... o sistema climático é uma unidade sistêmica global – uno, portanto -, não [havendo] como se intentar uma regulação normativa ou incidência judicial em concreto que fragmentasse o conceito científico de sistema climático em espaços geográficos menores que a unidade conceitual que advem da noção científica preconizada pelo Painel. Qualquer alusão legislativa ou mesmo doutrinária quanto à existência de um sistema climático local, regional ou nacional, assim como de múltiplos sistemas climáticos na Terra, já em seu nascedouro, se mostraria contrária à informação científica mais elementar a respeito do sistema climático, qual seja a sua condição de unidade planetária.” (Rafaela Santos Martins da Rosa, Dano climático: conceito, pressupostos e responsabilização, 2ª. Ed., São Paulo: tirant lo blanch, 2024, p. 58, grifei)

Em perspectiva jurídica, em convivência normativa com a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção, litígios como esse consubstanciam reivindicações por justiça ambiental, visando à concretização de direitos humanos e fundamentais à participação adequada, possível e informada, por parte da população direta e indiretamente atingida, bem como atenção a impactos desproporcionais sobre vulneráveis (ver Kristin Shrader-Frechette, *Enviromental Justice: creating equality, reclaiming democracy*, Oxford: OUP, 2002, p. 6 e seguintes).

Dessarte, não há falar em artifício sentencial ao contextualizar a magnitude da presente demanda considerando o que traz a inicial (e.g, a usina depende da queima de 525 t/h de carvão; consumo de 1.595m³/h de água, equivalente ao consumo diário de um município de 230.000 habitantes). Daí que, com o cuidado exigido pelo aporte de referências internacionais em face da realidade nacional, não é demasiado ter a presente demanda à conta de "macrolide ambiental", como o fez a decisão de primeiro grau.

Com efeito, dada a noticiada magnitude do empreendimento, não há como afastar para sua relevância, seja por sua natureza, seja por suas consequências. Todos esses sentidos se apresentam: há relevantes impactos diretos e indiretos não só para a comunidade envolvida pontualmente, como para seu entorno; ademais, a dimensão do desafio ambiental contemporâneo, infelizmente, dispensa digressões, dada a intensidade dos danos experimentados no Rio Grande do Sul, no Brasil e no globo terrestre; a emissão de gases com efeito estufa, em si mesma, decorrente de quaisquer processos físico-químicos empregados economicamente, é tema de inegável interesse público, coletivo e transindividual, como também objeto de normas jurídicas internas e internacionais, com força normativa (nesse sentido, “Avaliação de impactos climáticos em empreendimentos de energia fóssil: estratégias jurídicas para o licenciamento ambiental”, Associação de membros do ministério público para o meio ambiente, 2002, disponível em <https://abrampa.org.br/file?url=/wp-content/uploads/2023/09/Avaliacao-de-impactos-climaticos-em-empreendimentos-de-energia-fossil-estrategias-juridicas-para-o-licenciamento-ambiental.pdf>).

A par disso, sem razão a afirmação recursal de que o Judiciário não dá a mesma atenção às ações que versam sobre supressão irregular de vegetação, uma vez que não é o panorama que se observa na jurisprudência deste tribunal, bastando uma breve pesquisa em suas decisões ao longo dos últimos anos. Ainda que haja dessemelhanças entre tais situações, pois na presente é possível a adoção de medidas preventivas, enquanto que nas demandas referidas pela parte apelante o dano já ocorreu, e a finalidade das tutelas perseguidas possa ser distinta, (preventiva/reparatória), o fato é que se coloca, em comum, e de modo grave, a atenção ao direito, no presente e no futuro, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.2. Nulidades

3.2.1. Ausência de enfrentamento dos argumentos trazidos em contestação e sentença extra petita

As apelantes aduziram que a sentença teria julgado o pedido além dos limites propostos sem considerar os argumentos defensivos, limitando-se a repetir os fundamentos alinhados à exordial, incorrendo em nulidade.

Sem razão, contudo.

Com efeito, a leitura da sentença revela exame atento e cuidadoso por parte do juízo de primeiro grau, cujas conclusões não podem ser desqualificadas por contemplarem, ou não, as pretensões e argumentos das postulantes ou da defesa.

A fundamentação da sentença recorrida mostra-se, a propósito, mais que suficiente em si mesma, sólida e coerente, independente da sintonia ou não com alguma das pretensões dos sujeitos processuais envolvidos.

Ademais, cabe ressaltar que *"...o julgador não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos invocados pelas partes, quando tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio"* (STJ, AgInt no AREsp 1574278/RS; Ministro RAUL ARAÚJO; DJe 13/02/2020), pelo que a conclusão em eventual desacordo com alguma das teses esgrimidas pelas partes não desqualifica o ato sentencial.

No que se refere ao alegado desrespeito ao princípio da congruência, analiso-o conjuntamente ao mérito.

3.2.2. Inépcia da inicial - ausência de causa de pedir em relação ao pedido "d" da exordial

As empresas apelantes e o IBAMA alegaram que o pedido de condenação da autarquia federal para incluir nos Termos de Referência de licenciamento ambiental de usinas termelétricas as diretrizes da Lei n. 12.187/2009 e Lei Estadual n. 13.594/2010 não conteria fundamentação/causa de pedir correspondente, razão pela qual a sentença seria nula neste ponto.

Esse o pedido de alínea 'd' (evento 28, DOC1):

d) Com base no princípio da precaução e frente à grave situação de emergência climática, seja determinado ao IBAMA a inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e às diretrizes da Lei Estadual n.13.594/10, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), sobretudo, a necessidade de realização DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA nos empreendimentos com grande potencial poluidor pela queima de carvão mineral, nos termos do art. 9, da Lei Estadual n. 13.594/10, assim como a necessidade de inclusão de análise de riscos à saúde humana, haja vista a necessidade de analisar os efeitos sinérgicos e cumulativos desse tipo de UTE;

Essa a parte correspondente no dispositivo sentencial (evento 155, DOC1):

à inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e das diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9 da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de análise de riscos à saúde humana.

A rejeição da preliminar de inépcia de inicial calcou-se no fundamento de que haveria "clara correlação entre a fundamentação exposta e os pedidos elencados", pois "objetiva-se a nulidade do EIA/RIMA e, consequentemente, da audiência pública realizada, diante da suposta não observância às diretrizes e legislações

pertinentes" (evento 155, DOC1).

De fato, não há como afastar a conclusão de que a nulidade do processo de licenciamento foi suscitada pela parte apelada, sendo a insuficiência da audiência pública a principal mácula narrada pelos apelados, mas não a única. Dizer que o objeto da presente demanda se encerra com a declaração de nulidade da audiência pública seria reduzir a demanda de modo equivocado, pois a causa de pedir relaciona diversas outras circunstâncias fáticas que trariam, por si só, vícios ao licenciamento ambiental (por exemplo, o relatado na exordial no tópico 7.3 "Do fracionamento do licenciamento ambiental. Encobrimento dos verdadeiros impactos do empreendimento", evento 28, DOC1, fl. 29).

Ademais, a demanda não se limita a vícios relativos ao aludido empreendimento. A partir dele, busca-se correção que diz respeito à atividade administrativa em si mesma; vale dizer, o que nela se apresenta não se restringe ao empreendimento que desencadeou o litígio, circunstância que faz concluir pela persistência do interesse de agir e afasta alegação de perda de objeto da ação.

3.2.3. Nulidade da sentença por ausência de litisconsortes passivos necessários

Não prospera a alegação de nulidade pela não-participação, na condição de litisconsortes passivos necessários, da União e do Estado do Rio Grande do Sul.

Quanto à legitimidade passiva da União, a sentença assentou corretamente que “conquanto se considerem relevantes os fundamentos alinhados pelo Ministério Público Federal e pelos autores, não aparenta, a este Juízo, que existe pedido direcionado à União, tampouco que, em caso de sucesso da ação, o Ente Federado será responsabilizado a cumprir alguma das seguintes pretensões: **a)** suspensão do processo de licenciamento ambiental; **b)** anulação da audiência pública virtual realizada em 20mai.2022; **c)** determinação de realização de novas audiências públicas presenciais; e **d)** determinação de inclusão nos Termos de Referência de diretrizes legais específicas (**e28** - inicial da Ação Civil Pública). Pelo contrário, os responsáveis, em tese, pelas medidas descritas acima são o IBAMA e as empresas titulares do empreendimento, de modo que a União não poderia assumir as obrigações dispositivas nos termos em que consta da inicial.”

Tenho que a sentença deve ser confirmada por esses fundamentos; com efeito, a legitimidade passiva, no campo processual, decorre da figuração, na relação jurídica de direito material, em função dos pedidos deduzidos. Como bem concluiu a sentença, a par de inexistir pedido direcionado à União, nem esta, nem o Estado do Rio Grande do Sul, figuram como obrigados na hipótese de acolhimento do pedido.

Ademais, acrescentem-se os argumentos ministeriais, trazidos pelo parecer ofertado neste Regional:

A segunda prefacial invocada, pertinente à nulidade da sentença em virtude da ausência de litisconsórcios passivos necessários (Estado do Rio Grande do Sul e União), configura verdadeira inovação recursal, eis que não apresentada perante o juiz natural da demanda, por força da regra geral do efeito devolutivo da apelação segundo a qual só é dado avaliar as questões suscitadas e discutidas no processo em primeiro grau (princípio do tantum devolutum quantum appellatum), consoante dicção do artigo 1.014 do Código de Processo Civil.

3.3. Legitimidade passiva da COPELMI

Quanto à legitimidade passiva da COPELMI, decidiu o juízo recorrido:

Alega-se que a empresa não é titular do empreendimento impugnado.

Por outro lado, é narrado que o projeto da termelétrica depende da ampliação da extração da lavra mineral, ampliação que causará significativo impacto ao meio ambiente, tratando-se de indevida fragmentação do licenciamento ambiental. Prossegue dizendo que os impactos gerados pela UTE Nova Seival não podem ser apartados daqueles gerados pela Mina do Seival, havendo, portanto, vinculação entre a Copelmi Mineração (que controla a exploração da mina) e o licenciamento ambiental da termelétrica discutido na audiência pública virtual, objeto dos autos.

O que se discute nestes autos é o processo de licenciamento da UTE Nova Seival, em especial os impactos sinérgicos e cumulativos dela decorrentes.

Tratando-se de vultoso empreendimento, certamente devem ser consideradas as inúmeras variantes para consecução da obra, incluindo as necessidades direta e indiretamente afetadas para a estrutura e operacionalização do projeto.

No ponto, relata-se que para que a usina possa funcionar, depende da queima de 525 t/h de carvão, conforme consta no RIMA produzido pelo empreendedor; ou melhor, 12.600 toneladas por dia de carvão sendo queimadas. Não se trata de pormenor a ser desconsiderado pelo corpo técnico que conduz o licenciamento do empreendimento. Pelo contrário: é dado essencial que deve ser levado em consideração, até porque a mineradora será afetada pela demanda decorrente do empreendimento. Não há como, em questão preliminar, afastar a legitimidade da empresa Copelmi pelas pretensões autorais, em especial porque necessária uma análise aprofundada a respeito da responsabilidade da mineradora no tocante ao pedido 'd', sobre a inclusão nos Termos de Referência de diretrizes legais específicas e realização de avaliação ambiental estratégica, incluída a análise de riscos à saúde humana.

Tenho que o decidido deve ser mantido.

Adoto, como razões de decidir, o que sustentou o parecer ministerial neste Regional, evitando tautologia:

No que toca à ilegitimidade passiva, consignou o Agente Ministerial que “ratifica o entendimento exarado no parecer do ev. 40, no sentido da importância da manutenção no polo passivo da ré Copelmi Mineração Ltda., mineradora responsável por fornecer carvão ao empreendimento, em razão da potencial responsabilização subsidiária pelo impacto

ambiental que o empreendimento da UTE Nova Seival possa vir a causar. Ressalta-se que este Juízo já decidiu pela legitimidade passiva da Copelmi Mineração Ltda., "haja vista ter sua atuação originária envolvimento com os fatos discutidos nesta Ação Civil Pública." (ev. 43)".

A sentença, ao seu turno, gizou a impossibilidade de eliminar a empresa COPELMI MINERAÇÃO LTDA. do polo passivo da lide justamente porque a ela pertence a tarefa de controlar a exploração da mina, exsurgindo clara a sua vinculação em relação ao licenciamento ambiental da termelétrica discutido na audiência pública virtual, objeto dos autos.

Saliente-se a vinculação da COPELMI com o licenciamento ambiental discutido, cuja contribuição seria de grande monta e de participação essencial para o funcionamento do empreendimento.

3.4. Perda superveniente do interesse de agir: pedidos “a”, “b” e “c”

De início, importa referir que compete ao juiz tomar em consideração a ocorrência de fatos constitutivos, modificativos ou extintivos do direito ocorridos após a propositura da ação e que possam influir no julgamento de mérito (CPC, art. 493).

Os pedidos formulados na inicial da ação civil pública foram os seguintes (evento 28, DOC1, p. 38):

[...]

Diante do exposto, requer-se:

a) a conversão da presente cautelar em Ação Civil Pública, nos termos do art. 308, do CPC, e dos arts. 1o e 4o da Lei 7.347, de 1985, tendo como pedidos principais:

a.1) liminarmente, seja concedida a tutela antecipada, a fim de:

I - SUSPENDER IMEDIATAMENTE E NO ESTADO EM QUE SE ENCONTRA O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA UTE NOVA SEIVAL que tramita junto ao réu IBAMA, até que sejam sanados pelo empreendedor os vícios do ELA/RIMA apontados pelo próprio réu IBAMA no Parecer Técnico 3/2021 e pelos diversos pareceres técnicos científicos apresentados por especialistas (docs em anexo); e

II - determinar que novas audiências públicas sejam realizadas, após análise técnica do IBAMA, contendo motivação de mérito sobre o aceite do EIA/RIMA e do Estudo de Análise de Risco, de modo que as audiências públicas sejam embasadas em estudos ambientais aprovados sem ressalvas, nos moldes previstos no art. 10 da Resolução n. 237/1997 e no art. 2º, da Resolução n. 9/87, todas do CONAMA;

a.2) Alternativamente, seja liminarmente determinado que o réu IBAMA suspenda o licenciamento e/ou não emita Licença Prévia do empreendimento UTE Nova Seival, até que seja realizada análise técnica do IBAMA contendo motivação de mérito (nos termos da decisão do evento 12) quanto ao EIA/RIMA apresentado pela empresa/ré, a ser elaborada pela respectiva equipe técnica multidisciplinar designada pelo órgão licenciador, a fim de verificar as graves inconsistências apontadas pelas autoras e pelos pareceres científicos (em anexo) e, por conseguinte, sejam convocadas audiências públicas presenciais nas cidades de Candiota, Hulha Negra, Bagé e Porto Alegre;

b) No mérito, a confirmação dos pedidos liminares e, por conseguinte, a anulação da audiência pública virtual realizada em 20 de maio do corrente ano, pois violou o disposto no art. 10 da Resolução n. 237, de 1997, do CONAMA e no art. 3o da Resolução n. 494, de 2020 do CONAMA;

c) Por conseguinte, seja determinado ao IBAMA a realização de novas audiências públicas presenciais - nas cidades da região do empreendimento (Candiota, Hulha Negra, Bagé) e em Porto Alegre - convocadas pelo órgão licenciador, após a adequação e aceite do EIA/RIMA pela respectiva equipe técnica multidisciplinar designada, com ampla publicidade e respeitando as normas ambientais que regulam este procedimento, a fim de que as audiências públicas sejam realizadas em locais aptos a prover o amplo acesso das comunidades potencialmente afetadas, de pesquisadores e interessados de todas as regiões do Estado, haja vista a magnitude dos danos socioambientais decorrentes da construção da maior Usina Termelétrica do estado do Rio Grande do Sul e a necessidade de cumprimento compromissos firmados pela União no Acordo de Paris, às previsões elencadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e às diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC);

d) Com base no princípio da precaução e frente à grave situação de emergência climática, seja determinado ao IBAMA a inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e às diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), sobretudo, a necessidade de realização DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA nos empreendimentos com grande potencial poluidor pela queima de carvão mineral, nos termos do art. 9, da Lei Estadual n. 13.594/10, assim como a necessidade de inclusão de análise de riscos à saúde humana, haja vista a necessidade de analisar os efeitos sinérgicos e cumulativos desse tipo de UTE;

e) sejam incluídas no polo passivo a União, tendo em vista as omissões e vícios na condução do processo de licenciamento pelo IBAMA, e a empresa Energia da Campanha Ltda, responsável pelo empreendimento UTE Nova Seival;

f) seja intimado o Ministério Público Federal para que avalie o seu ingresso na presente ação, seja na qualidade de litisconsorte ativo ou como fiscal da lei, bem como para que tome conhecimento do uso indevido da logomarca da UFRGS e avalie a necessidade de abertura de procedimento criminal, visto que o fato pode configurar o crime de falsidade documental, nos termos do art. 296, § 1º, III, do Código Penal;

g) tendo em vista o descumprimento da decisão judicial proferida no bojo da ação cautelar (evento 12), reitere-se o pedido de que o IBAMA informe a equipe técnica responsável pelo licenciamento da UTE Nova Seival e requer-se a aplicação de multa diária por descumprimento da referida decisão;

h) o recebimento dos documentos das autoras PRESERVAR, COONATERRA – BIONATUR e CEPPA, a fim de regularizar a representação processual, nos termos da decisão proferida no evento 12, e o regular prosseguimento do feito.

O dispositivo da sentença é de seguinte teor (evento 155, DOC1):

DISPOSITIVO

*Pelo exposto, acolho a preliminar de ilegitimidade passiva da União, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva da Copelmi Mineração Ltda., ratifico a concessão de tutela de urgência decidida no e43 - que determinou a anulação da audiência pública virtual realizada no dia 20 de maio de 2021, a suspensão do processo de licenciamento ambiental da UTE Nova Seival, a realização de, ao menos, três audiências públicas em substituição da anulada e a inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais especificadas e análise de riscos à saúde humana - e **julgo procedentes os pedidos** da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN, Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais - INGÁ, Instituto Preservar, Cooperativa Agroecológica Nacional Terra e Vida Ltda. - COONATERRA – BIONATUR e Centro de Educação Popular e Agroecologia - CEPPA, forte no art. 487, I, do CPC, para o fim de condenar os réus Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis –IBAMA, Copelmi Mineração Ltda. e Energia da Campanha Ltda., em suas respectivas áreas de competência e atuação:*

- à anulação da audiência pública virtual realizada no dia 20 de maio de 2021, objeto deste processo e da medida cautelar apresentada em 19mai.2021;*
- à suspensão do processo de licenciamento ambiental da UTE Nova Seival até que sejam sanados os vícios do EIA/RIMA apontados pelo IBAMA e pelos diversos pareceres técnico-científicos apresentados pelos autores;*
- à realização de, ao menos, três audiências públicas em substituição da anulada, na modalidade presencial ou híbrida, considerando a viabilidade de acesso ao ato pelos interessados residentes em zona rural ou sem disponibilidade de internet, a tomar lugar nas cidades com população potencialmente afetada (Porto Alegre, Hulha Negra ou Candiota e Bagé), suspenso seu agendamento até que haja análise técnica e merital do IBAMA sobre o EIA/RIMA, o Estudo de Análise de Risco e as conclusões técnicas apresentadas pelos autores;*
- à inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e das diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9 da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de análise de riscos à saúde humana.*

Sem condenação em custas processuais e honorários advocatícios.

Publicação e registros eletrônicos. Intimem-se.

Havendo recurso tempestivo, intime(m)-se a(s) parte(s) contrária(s) para apresentação de contrarrazões, no prazo legal. Juntados os recursos e as respectivas respostas, apresentadas no prazo legal, remetam-se os autos ao TRF4.

Transitada em julgado esta sentença, e nada sendo requerido, dê-se baixa nos autos.

Reputo que, de fato, com a noticiada (evento 13, OUT2) e confirmada (evento 33, OUT2) desistência de prosseguir com o processo de licenciamento do empreendimento UTE Nova Seival, resta caracterizada a perda superveniente do interesse de agir das autoras da ação civil pública em relação aos pedidos formulados na inicial ("a", "b" e "c").

De fato, em relação aos três primeiros, não há utilidade na anulação, suspensão ou repetição de atos concretos, praticados em face de empreendimento específico, que não possuem mais qualquer capacidade para produzir efeitos jurídicos, considerando a desistência do aludido empreendimento.

Nesse sentido, dentre outros precedentes:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS INFRINGENTES. DESISTÊNCIA DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO PELOS EMPREENDEDORES. FAZENDA PÚBLICA. ISENÇÃO DE CUSTAS. PREQUESTIONAMENTO. 1. A retificação de acórdão só tem cabimento nas hipóteses de inexatidões materiais, erros de cálculo, omissão, contradição ou obscuridade. 2. A desistência, pelos empreendedores, do processo de licenciamento que estava em curso perante o órgão ambiental implica perda superveniente do objeto da lide. 3. Deve ser dado provimento aos embargos de declaração opostos pelo IMA e por Indústrias de Fosfatados Catarinense Ltda. para, atribuindo-lhes efeitos infringentes, manter a sentença na íntegra e negar provimento às apelações da União, da Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal. 4. O artigo 4º, I, da Lei 9289/1996, isenta a Fazenda Pública do pagamento de custas processuais, devendo, portanto, ser dado provimento à apelação do IBAMA. 5. O prequestionamento significa bem apreciar as questões controvertidas à luz do ordenamento jurídico, sem que, no entanto, haja a necessidade de que se faça indicação numérica, ou mesmo cópia integral dos teores normativos que embasaram a decisão. (TRF4, AC 5006304-60.2010.4.04.7200, 3ª Turma , Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER , julgado em 14/07/2020)

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. LICENCIAMENTO. DESISTÊNCIA. PERDA DE OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Há perda superveniente do objeto da ação civil pública que questiona a pretensão de licenciamento ambiental quando a empresa interessada na exploração econômica desiste de prosseguir com a pretensão administrativa. Sentença de extinção da ação sem resolução de mérito mantida. (TRF4, AC 5034684-54.2014.4.04.7200, 3ª Turma , Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER , julgado em 04/04/2019)

EMENTA: AMBIENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ARQUIVAMENTO. DESISTÊNCIA. PERDA DE OBJETO. O arquivamento e a desistência, pelos empreendedores, do processo de licenciamento que estava em curso perante o órgão ambiental, implica perda superveniente do objeto da

lide. (TRF4, AC 5009262-43.2015.4.04.7200, 4ª Turma, Relator MURILO BRIÃO DA SILVA, julgado em 02/08/2023)

Todavia, havendo pedidos remanescentes, quanto a estes inexiste perda de objeto. Em caso similar, por exemplo, assim decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DESISTÊNCIA DO EMPREENDIMENTO. PERDA DE OBJETO. NÃO OCORRÊNCIA. EXISTÊNCIA DE PEDIDOS NÃO AFETADOS PELA INTERRUPÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO. SÚMULA N. 7/STJ. INAPLICABILIDADE. REQUALIFICAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS FIXADOS NA ORIGEM. 1. Não há que se falar em incidência da Súmula n. 7/STJ (A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial) se o julgado apenas requalifica os fatos conforme definidos no acórdão recorrido, dando-lhes consequências jurídicas diversas daquelas tomadas pela origem. 2. Hipótese em que, a despeito da desistência do empreendimento e arquivamento do processo de licenciamento, há pretensões remanescentes não afetadas por tais aspectos, inclusive: vedação de qualquer atividade degradante na área, indenização pela violação (em tese, já consumada) do direito de informação no processo licenciatório, apresentação de relatórios de saúde e de acidente de trabalho dos empregados, suspensão de financiamentos públicos às rés e vedação de autorização de supressão de vegetação nativa às margens dos cursos d'água do município. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 1.759.624/SC, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 31/8/2022.)

3.5. Exame meritório do remanescente (pedido “d”)

Posto isso, cabe analisar o pedido “d”, acolhido pela sentença (“que seja determinado ao IBAMA a inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e às diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), sobretudo, a necessidade de realização DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA nos empreendimentos com grande potencial poluidor pela queima de carvão mineral, nos termos do art. 9, da Lei Estadual n. 13.594/10, assim como a necessidade de inclusão de análise de riscos à saúde humana, haja vista a necessidade de analisar os efeitos sinérgicos e cumulativos desse tipo de UTE”).

De início, reporto-me ao que se considerou acima (3.2.2. Inépcia da inicial - ausência de causa de pedir em relação ao pedido "d" da exordial).

Como ali está dito, não há como afastar a conclusão de que a nulidade do processo de licenciamento foi suscitada pela parte apelada, sendo a insuficiência da audiência pública a principal mácula narrada pelos apelados, **mas não a única**. Dizer que o objeto da presente demanda se encerra com a declaração de nulidade da audiência pública é reduzir a demanda de modo equivocado, pois a causa de pedir relaciona diversas outras circunstâncias fáticas que trariam, por si só, vícios ao licenciamento ambiental (por exemplo, o relatado na exordial no tópico 7.3 "Do fracionamento do licenciamento ambiental. Encobrimento dos verdadeiros impactos do empreendimento", evento 28, DOC1, fl. 29).

Esses vícios, por sua vez, dizem respeito à atividade administrativa que se apresenta, **mas não se restringem ao empreendimento que desencadeou o litígio**, circunstância que faz concluir pela persistência do interesse de agir e afasta alegação de perda de objeto da ação.

Com efeito, desde a inicial aponta-se não só a invalidade do licenciamento ambiental referente ao empreendimento cuja desistência e arquivamento operou-se; mais que isso, pleiteou-se de modo expresse a correção da atividade administrativa no que diz respeito à necessidade integração, nos procedimentos levados a cabo no Estado do Rio Grande do Sul, das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e às diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), sobretudo, a necessidade de realização DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA nos empreendimentos com grande potencial poluidor pela queima de carvão mineral, nos termos do art. 9, da Lei Estadual n. 13.594/10, assim como a necessidade de inclusão de análise de riscos à saúde humana, haja vista a necessidade de analisar os efeitos sinérgicos e cumulativos desse tipo de UTE.

Nesse diapasão, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto à interpretação a ser dada, tanto a dispositivos de direito material, quanto de direito processual, em demandas tratando de proteção ambiental; trata-se do princípio “in dubio pro natura”, seja diante do direito substantivo (REsp 1.367.923/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 6.9.2013; REsp 1.787.748/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 14.9.2020; AgInt na SLS 2.528/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 17.11.2021), seja em face de institutos processuais (REsp 1860232/ SC; AREsp n. 1.407.773/RJ, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 23/5/2023, DJe de 26/5/2023; REsp n. 1.905.367/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/11/2020, DJe de 14/12/2020.)

No mérito propriamente dito, assim considerou a sentença, ao fundamentar a inclusão (a) das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e (b) das diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul, com destaque para a necessidade de realização de (c) avaliação ambiental estratégica (AIA) nos empreendimentos com grande potencial poluidor pela queima de carvão mineral, nos termos do art. 9, da Lei Estadual n. 13.594/10, assim como a necessidade de inclusão de (d) análise de riscos à saúde humana, haja vista a necessidade de analisar os efeitos sinérgicos e cumulativos (**grifos meus**):

Enfrentados os pontos relacionados para acolhimento do pedido liminar, cabe tecer alguns comentários sobre o pedido de inclusão nos Termos de Referência dos preceitos relacionados às mudanças climáticas.

Segundo o art. 5º da **Lei 12.187/2009, são diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:**

- I - os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário;*
- II - as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori;*
- III - as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico;*
- IV - as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional;*
- V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima;*
- VI - a promoção e o desenvolvimento de pesquisas científico-tecnológicas, e a difusão de tecnologias, processos e práticas orientados a:*
 - a) mitigar a mudança do clima por meio da redução de emissões antrópicas por fontes e do fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa;*
 - b) reduzir as incertezas nas projeções nacionais e regionais futuras da mudança do clima;*
 - c) identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas;*
- VII - a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, observado o disposto no art. 6º;*
- VIII - a identificação, e sua articulação com a Política prevista nesta Lei, de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático;*
- IX - o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa;*
- X - a promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de mitigação e adaptação, incluindo a pesquisa científica, a observação sistemática e o intercâmbio de informações;*
- XI - o aperfeiçoamento da observação sistemática e precisa do clima e suas manifestações no território nacional e nas áreas oceânicas contíguas;*
- XII - a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima;*
- XIII - o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção:*
 - a) de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa;*
 - b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.*

Por sua vez, a **Lei Estadual n. 13.594/2010** preconiza que:

- Art. 9o - A **Avaliação Ambiental Estratégica** do processo de desenvolvimento setorial deve ter acompanhamento permanente, analisando de forma sistemática as consequências ambientais de políticas, planos e programas públicos e privados, frente aos desafios das mudanças climáticas, considerando, dentre outros:*
- I - o Zoneamento Ecológico Econômico;*
 - II - as estratégias aplicáveis àquelas zonas e as atividades de maior vulnerabilidade às mudanças climáticas, os prováveis impactos e as medidas de prevenção e de adaptação;*
 - III - a definição de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, setoriais ou tecnológicas;*
 - IV - os diversos aspectos de transporte sustentável;*
 - V - as peculiaridades locais, a relação entre os municípios, as iniciativas de âmbito metropolitano, os modelos regionais e a ação integrada entre os órgãos públicos;*
 - VI - a proposição de padrões ambientais de qualidade e outros indicadores de sustentabilidade que, com acompanhamento e periódica revisão, norteiem as políticas e as ações correlatas a esta Lei;*
 - VII - os planos de assistência aos municípios para ações de mitigação e adaptação aos eventos climáticos extremos.*
- § 1o - A Secretaria do Meio Ambiente deverá coordenar a definição de indicadores ambientais que permitam avaliar os resultados desta Lei e publicar os resultados de seu acompanhamento.*
- § 2o - Para a consecução do objetivo do “caput” deste artigo, a Secretaria do Meio Ambiente poderá conveniar com instituições de ensino e pesquisa com atuação reconhecida na área ambiental e com as suas fundações vinculadas.*

*A inovação tecnológica está longe de poder ser desprezada no processo de mitigação das mudanças climáticas, uma vez que o caminho de enfrentamento do problema exige a busca por soluções de desafios complexos nos campos de produção, consumo, descarte e uso de recursos naturais. Adicionalmente, a adoção de soluções tecnológicas no combate as mudanças climáticas pode ser um primeiro passo para as nações em que outras transformações possam ser mais difíceis de serem alcançadas ou que não possam ser consideradas no curto prazo (**Respostas às mudanças climáticas: inovação tecnológica ou mudança de comportamento individual?**, de Fabián Echegaray e Michele Hartmann Feyh Afonso).*

Existe razão em se incluir nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e das diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/2010, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC).

Ao longo de sua fundamentação, foi expressamente analisada a pertinência e a adequação, tanto normativa, quanto fática, de tais parâmetros no quadro maior da regulação ambiental:

As informações já referidas são necessárias e constituem pauta das mais relevantes na contemporaneidade, ganhando especial relevo no direito internacional a partir do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016, internalizada pelo Brasil através do Decreto 9.073/2017.

O Acordo de Paris é um tratado global que rege medidas de redução de emissão de dióxido de carbono a partir de 2020, e tem por objetivos fortalecer a resposta à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos gerados por essa mudança. Por meio dele, as nações se comprometeram em agir para manter o aumento da temperatura média mundial “bem abaixo” dos 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e em enviar esforços para limitar o aumento a 1,5 °C.

O Estado brasileiro firmou em sua NDC [Contribuição Nacionalmente Determinada] a redução das emissões de gases de efeito estufa em 37% em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de redução de 43% em 2030, em relação aos níveis de emissões estimados para 2005.

No que interessa a este feito, os países-partes convieram no seguinte:

Artigo 2º 1. Este Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo: (a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima; (b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos; e (c) Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima. 2. Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

Artigo 4º 4. As Partes países em desenvolvimento deverão continuar a fortalecer seus esforços de mitigação, e são encorajadas a progressivamente transitar para metas de redução ou de limitação de emissões para o conjunto da economia, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

Artigo 10 1. As Partes compartilham uma visão de longo prazo sobre a importância de tornar plenamente efetivos o desenvolvimento e a transferência de tecnologias, a fim de melhorar a resiliência à mudança do clima e reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

Já objetivava semelhante esforço a Lei 12.187/09, sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC):

Art 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

V - gases de efeito estufa: constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que, na atmosfera, absorvem e reemitem radiação infravermelha;

VI - impacto: os efeitos da mudança do clima nos sistemas humanos e naturais;

[...]

X - vulnerabilidade: grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos.

Art. 3º A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte:

I - todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático;

II - serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos;

III - as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconomicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima;

IV - o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional;

V - as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas;

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

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;

II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;

[...]

IV - ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional;

V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos;

VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;

[...]

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

I - os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário;

II - as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori;

III - as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico;

IV - as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional;

[...]

VII - a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, observado o disposto no art. 6º;

[...]

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

[...]

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

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

b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.

[...]

Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

[...]

XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos;

[...]

XV - o monitoramento climático nacional;

XVI - os indicadores de sustentabilidade;

XVII - o estabelecimento de padrões ambientais e de metas, quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa;

XVIII - a avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima.

[...]

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.

[...]

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.

A Lei Estadual n. 13.594/10, que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), por sua vez, estabeleceu que:

Art. 2º - A PGMC tem por objetivo geral estabelecer o compromisso do Estado do Rio Grande do Sul frente ao desafio das mudanças climáticas globais, estabelecendo as condições para as adaptações necessárias aos impactos derivados das mudanças climáticas, bem como contribuir para reduzir a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera, atingindo nível seguro para garantir o desenvolvimento sustentável.

[...]

Art. 4º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

II - aquecimento global: intensificação do efeito estufa natural da atmosfera terrestre em decorrência de ações antrópicas, responsáveis por emissões e pelo aumento da concentração atmosférica de gases que contribuem para o aumento da temperatura média do planeta, provocando fenômenos climáticos adversos;

[...]

IV - desenvolvimento sustentável: processo de geração de riquezas que atende às necessidades presentes, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades, no qual a exploração de recursos, a política de investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais encontrem-se em harmonia, para elevação do potencial atual e futuro de satisfazer as necessidades e aspirações do ser humano;

V - efeito estufa: propriedade física de gases (vapor d'água, dióxido de carbono, metano, entre outros) em absorver e reemitir radiação infravermelha resultando em aquecimento da superfície da baixa atmosfera, um processo natural fundamental para manter a vida na Terra;

VI - efeitos adversos da mudança do clima: alterações no meio físico ou biota resultante da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humano;

VII - emissões: liberação de substâncias gasosas de efeito estufa ou seus precursores na atmosfera, considerando uma área específica e um período determinado;

[...]

X - fonte de poluição e fonte poluidora: toda e qualquer atividade, instalação, processo, operação ou dispositivo, móvel ou não, que independentemente de seu campo de aplicação induzam, produzam e gerem ou possam produzir e gerar a poluição do meio ambiente;

XI - gases de efeito estufa: constituintes gasosos da atmosfera, naturais ou resultantes de processos antrópicos, capazes de absorver e reemitir a radiação solar infravermelha, especialmente o vapor d'água, o dióxido de carbono, o metano e o óxido nitroso, além do hexafluoreto de enxofre, dos hidrofluorcarbonos e dos perfluorcarbonos;

XII - impactos climáticos potenciais: consequências das mudanças climáticas nos sistemas naturais e humanos, desconsiderando sua capacidade de adaptação;

XIII - impactos climáticos residuais: impactos das mudanças climáticas nos sistemas naturais ou humanos que ocorreriam levando em conta as adaptações efetuadas;

[...]

XVI - mitigação: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros;

XVII - mudança do clima: alteração de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis;

[...]

XIX - sistema climático: totalidade da atmosfera, criosfera, hidrosfera, biosfera, geosfera e suas interações, tanto naturais quanto por indução antrópica;

[...]

XXI - variabilidade climática: variações do estado médio de processos climáticos em escalas temporal e espacial que ultrapassam eventos individuais;

XXII - vulnerabilidade: grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos;

XXIII - avaliação ambiental estratégica: análise integrada dos impactos ambientais e socioeconômicos advindos dos empreendimentos humanos, considerando-se a inter-relação e a somatória dos efeitos ocasionados num determinado território, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável em seus pilares ambiental, social e econômico;

[...]

Art. 5º - São objetivos específicos da PGM: I - assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;

[...]

III - fomentar mudanças de comportamento que estimulem a modificação ambientalmente positiva, nos hábitos e padrões de consumo, nas atividades econômicas, no transporte e no uso do solo urbano e rural, com foco na redução de emissões dos gases de efeito estufa e no aumento da absorção por sumidouros;

IV - implementar ações de prevenção e adaptação às alterações produzidas pelos impactos das mudanças climáticas, visando proteger principalmente os estratos mais vulneráveis da população;

[...]

VII - provocar a participação dos diversos segmentos da sociedade gaúcha na gestão integrada e compartilhada dos instrumentos desta Lei;

[...]

XII - promover um sistema de planejamento urbano sustentável de baixo impacto ambiental e energético, incluindo-se a identificação, o estudo de suscetibilidade e a proteção de áreas de vulnerabilidade indireta quanto à ocupação desordenada do território;

[...]

XIV - realizar ações para aumentar a parcela das fontes renováveis de energia na matriz energética do Estado.

Art. 6º - A PGMC tem como princípios:

I - a proteção do sistema climático para as gerações presentes e futuras;

II - a prevenção;

III - a precaução;

IV - a participação e cooperação pública;

V - a garantia do direito à informação;

VI - a educação ambiental;

VII - o desenvolvimento sustentável;

VIII - as responsabilidades comuns;

IX - o poluidor-pagador;

X - a transversalidade das ações de governo.

Art. 7º - São diretrizes da PGMC:

[...]

II - formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas regionais que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima;

III - promover e cooperar para o desenvolvimento, aplicação e difusão, inclusive transferência de tecnologias, práticas e processos que controlem, reduzam ou previnam as emissões antrópicas de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal em todos os setores pertinentes;

IV - cooperar nos preparativos para a prevenção e adaptação aos impactos da mudança do clima, desenvolver e elaborar planos adequados e integrados para a gestão de zonas costeiras, áreas metropolitanas, recursos hídricos e agricultura, e para a proteção e recuperação de regiões particularmente afetadas por secas e inundações.

[...]

IX - apoiar e estimular padrões sustentáveis de produção e consumo, de forma a contribuir para os objetivos desta Política.

Art. 8º - O Estado do Rio Grande do Sul definirá metodologia da Avaliação Ambiental Estratégica, para estabelecer parâmetros de medição de emissões e gases de efeito estufa, bem como indicadores de redução, devendo adotar:

I - meta global de redução de emissões no âmbito estadual, com base no inventário nas emissões no âmbito estadual;

II - metas de eficiência e redução setorial, com base nas emissões inventariadas para cada setor.

Parágrafo único - O Estado do Rio Grande do Sul assume o compromisso voluntário de reduzir as emissões totais no âmbito estadual, proporcionais ao estabelecido no âmbito nacional, relativos à contribuição do Estado do Rio Grande do Sul no cômputo nacional para as emissões de gases de efeito estufa projetadas até 2020

Art. 9º - A Avaliação Ambiental Estratégica do processo de desenvolvimento setorial deve ter acompanhamento permanente, analisando de forma sistemática as consequências ambientais de políticas, planos e programas públicos e privados, frente aos desafios das mudanças climáticas, considerando, dentre outros:

[...]

II - as estratégias aplicáveis àquelas zonas e as atividades de maior vulnerabilidade às mudanças climáticas, os prováveis impactos e as medidas de prevenção e de adaptação;

III - a definição de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, setoriais ou tecnológicas;

[...]

Art. 11 - O disciplinamento do uso do solo urbano e rural buscará, dentre outros:

[...]

V - integrar a dimensão climática aos planos de macrodrenagem e recursos hídricos;
VI - incorporar a questão das alterações e formas de proteção do microclima no ordenamento territorial urbano, protegendo a vegetação arbórea nativa;

[...]

Art. 17 - O licenciamento ambiental deverá contemplar as normas legais relativas à emissão de gases de efeito estufa.

[...]

Art. 18 - Políticas públicas deverão priorizar o transporte sustentável, no sentido de minimizar as emissões de gases de efeito estufa, atendendo aos seguintes fins e exigências:

[...]

XI - adequação da matriz energética através, dentre outros, de: a) melhoria da qualidade dos combustíveis;
b) transição para fontes menos impactantes;
c) conservação de energia;
d) indução ao uso de sistemas de baixa emissão de gases de efeito estufa de transporte coletivo, especialmente em áreas adensadas;

[...]

Art. 19 - A Política Estadual de Recursos Hídricos, em todas as suas esferas de expressão, especialmente em seus Planos de Bacias e Comitês de Bacias, deve contemplar as mudanças climáticas, a definição das áreas de maior vulnerabilidade e as ações de prevenção, mitigação e adaptação estabelecidas nesta Lei.

Art. 20 - As ações no âmbito da Política Estadual de Resíduos Sólidos devem contemplar as mudanças climáticas, a definição das áreas de maior vulnerabilidade e as ações de prevenção, adaptação e mitigação, com ênfase na prevenção, redução, reuso, reciclagem e recuperação do conteúdo energético dos resíduos, nesta ordem.

Diante desse quadro normativo, não se verifica qualquer interferência judicial indevida na política pública, na medida em que a sentença recorrida consubstanciou atuação do Poder Judiciário que se dá por meio da determinação de "*adoção de medidas assecuratórias de direitos constitucionais pelo Poder Executivo*" (AgInt no REsp n. 1.991.859/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 5/10/2022). Isso na linha do que restou decidido no julgamento do RE 684612 (Tema 698), no qual, em regime de repercussão geral, o STF fixou as seguintes teses que, embora digam respeito especificamente sobre a contratação de profissionais de saúde, entendendo aplicáveis ao caso dos autos por versarem sobre interferência judicial em políticas públicas:

- 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.**
- 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.**
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Com efeito, a discussão que remanesce não é propriamente sobre eventual interferência judicial em política pública e sim sobre o mero controle de legalidade de atos praticados no âmbito do licenciamento ambiental no estado do Rio Grande do Sul, dado que o que está em questão é o respeito ao cumprimento de lei, sem configurar apreciação de mérito administrativo; destaque-se que a Lei Estadual n. 13.594/2010 foi proposta por iniciativa do Poder Executivo e foi aprovada pelos parlamentares sem oposição.

Trata-se de determinar que se cumpra lei válida e não direcionar o modo pelo qual o administrador deve exercer o seu múnus.

A propósito, convém mencionar, ainda, o Enunciado n.º 31 da Primeira Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais, organizada pelo Conselho da Justiça Federal (CJF) entre os dias 25 e 26 de novembro de 2024, segundo o qual "*Grandes empreendimentos devem submeter-se a estudo de impacto climático, com vistas ao diagnóstico de emissões de gases de efeito estufa, como medida necessária à identificação de danos e riscos associados à crise climática, bem como para a adequada imposição de medidas de mitigação e de compensação (art. 3º, incisos I, II, III e V, c/c art. 4º, inciso I, e art. 5º, inciso IV, todos da Lei n. 12.187/2010, bem como art. 2º, incisos II e IV, e art. 3º, incisos II e III, da Lei n. 14.904/2024*".

E, relembre-se, em matéria ambiental, a disciplina legal aplicável a cada caso considera a convergência dos esforços dos entes federados no estabelecimento dos melhores e mais protetivos patamares de preservação ambiental, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO

PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERÍSVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA. 1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local. 2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa suplementar dos Municípios. Precedentes. 3. A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal. 4. Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão de hipersensibilidade auditiva. Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo. 5. Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente. Princípio da prevenção. 6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente. (ADPF 567, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG

Por fim, com relação à realização de avaliação de impacto de saúde humana em empreendimentos como o da espécie, com razão a sentença. Isso porque se trata de medida que à evidência concretiza o patamar de proteção legal incidente na espécie, sempre que presentes litígios climáticos; tal conclusão normativa é reforçada, ademais, pelo que em concreto se pode demonstrar. Quanto ao ponto, destaque-se da sentença (grifei):

***Análise documental.** O ofício e28d5, datado de 12mai.2021, demonstra anuência à Revisão do Plano de Comunicação e orientação à empresa a adotar algumas outras práticas complementares à realização do ato.*

No tocante aos elementos técnicos, colhem-se das conclusões dos seguintes pareceres:

Conforme a avaliação e informações apresentadas apontamos as seguintes conclusões e recomendações:

- 1. Constata-se que o EIA não atende à Resolução CONAMA 491/2018, ao não estimar, no mínimo, as emissões dos parâmetros cujos padrões foram definidos pela Resolução (MP10, MP2,5, SO2, NO2, O3, Fumaça, CO, PTS e Pb).*
 - 2. O EIA também não atende ao Termo de Referência do IBAMA pois não discriminou os processos de geração de todos os efluentes gasosos, relacionando-os aos contaminantes incorporados; a estimativa das emissões atmosféricas não indicou as fontes difusas, não pontuais e fugitivas; os perfis de emissão também não contemplaram estas fontes; só foi considerada a operação normal da UTE, não tendo sido consideradas as operações transitórias e em condições de distúrbio; não foi apresentado memorial de cálculo, nem os fatores de emissão utilizados; não foram apresentadas justificativas por meio de documentos do fabricante de equipamentos, de projetos existentes ou de referências bibliográficas para a realização dos cálculos de emissão.*
 - 3. Entendemos o IBAMA deve solicitar complementação aos estudos da UTE Nova Seival no sentido de incluir a modelagem para PTS, MP2,5, MP1, O3, Fumaça, CO, e Pb. Bem como tais parâmetros devem ser incluídos nos Termos de Referência para licenciamento de Usinas Termelétricas do IBAMA.*
 - 4. Entendemos que a modelagem de dispersão deva também incluir as abundantes atividades de mineração de carvão realizadas no município de Candiota e não apenas as chaminés das termelétricas.*
 - 5. Entendemos que as isolinhas de todos os cenários e parâmetros modelados devem ser plotados sobre imagens de satélite no sentido de tornar os resultados da modelagem o mais claros possíveis para a população interessada em analisar os estudos e verificar sobre quais receptores incidirão quais concentrações dos diferentes poluentes emitidos.*
 - 6. Entendemos que o IBAMA deve solicitar que o “Estudo para Aferir a Capacidade de Suporte da Bacia Aérea da Região de Candiota” citado no EIA deve ser apensado no processo de licenciamento ambiental em tela.*
 - 7. A determinação precisa da distribuição geoquímica dos elementos-traço não foi realizada no presente EIA/RIMA, o que em nosso entendimento configura grave omissão e lacuna. Entendemos como fundamental para uma adequada avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento a caracterização e a quantificação das diferentes formas de existência de elementos-traço, HPAs e COVs nas emissões atmosféricas, de maneira a correlacionar com os possíveis efeitos ecotoxicológicos, sobre os meios físico, biótico e social. Entendemos o IBAMA deve solicitar complementação aos estudos da UTE Nova Seival no sentido de incluir a estimativa de emissões e modelagem de tais parâmetros. Bem como tais parâmetros devem ser incluídos nos Termos de Referência para licenciamento de Usinas Termelétricas do IBAMA.*
 - 8. Entendemos que o IBAMA deva solicitar uma avaliação do potencial de formação de chuva ácida, a partir do monitoramento do pH das chuvas em torno da usina atuais e com prognóstico do incremento deste fenômeno em função da operação da UTE Nova Seival. A partir destes resultados devem ser propostas medidas de monitoramento e mitigação. Bem como tal avaliação deve ser incluída nos Termos de Referência para licenciamento de Usinas Termelétricas do IBAMA.*
 - 9. Entendemos como fundamental para este tipo de empreendimento que se realize uma Avaliação do Impacto à Saúde Humana (Health Impact Assessment – HIA). Bem como entendemos que esta avaliação deve passar a compor o Termo de Referência do IBAMA para licenciamento de Termelétricas.***
 - 10. Da mesma maneira os estudos devem apresentar quais seriam os efeitos sobre flora e fauna sobre a qualidade da água superficial e subterrânea, sobre o solo, e sobre a produção agrícola da região, em função das emissões atmosféricas dos cenários apresentados.*
 - 11. O EIA deve apresentar de maneira clara qual seria a contribuição das emissões oriundas pela operação da UTE Nova Seival em termos de gases de efeito estufa, e o que isso representa frente às metas brasileiras firmadas no Acordo de Paris.*
- Estas são questões fundamentais, e não estão respondidas no referido estudo. Neste sentido ressalta-se aqui a inépcia deste EIA/RIMA, tendo em vista que tais lacunas impedem uma avaliação criteriosa do impacto deste empreendimento à saúde humana e ambiental. Com as informações disponíveis no EIA/RIMA, sobre o componente de emissões atmosféricas, o projeto UTE Nova Seival, em nosso entendimento, não tem viabilidade ambiental, por não garantir que suas atividades não causarão impactos à saúde humana e ambiental (Amigos do Meio Ambiente - e28d6).*

4. Honorários advocatícios

Aplica-se à hipótese o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em sede de ação civil pública, ausente a má-fé, é incabível a condenação da parte ré ao pagamento da verba honorária por conta da aplicação do princípio da simetria e do disposto no art. 18 da Lei n. 7.347/1985.

Calha referir que o precedente citado pela parte apelante (REsp n. 1.974.436/RJ), no sentido de que tal interpretação não seria aplicável às associações e/ou fundações privadas, não parecer refletir a jurisprudência que atualmente predomina no STJ, consoante apontado pelo relator Ministro Sérgio Kukina no âmbito do AgInt nos EDcl no REsp n. 2.055.416/SC.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. JUÍZO DE PRELIBAÇÃO NEGATIVO. DECISÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. DESCABIMENTO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA. 1. De acordo com o disposto no art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ e no art. 932, III, do CPC/2015, compete à parte agravante infirmar especificamente os fundamentos adotados pela Corte de origem para obstar o seguimento do recurso especial, mostrando-se inadmissível o agravo que não se insurge contra todos eles. 2. Hipótese em que o recorrente não se desincumbiu do ônus de impugnar, de forma clara e objetiva, as razões que levaram à inadmissibilidade do apelo nobre. 3. É firme nesta Corte a orientação 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 (EAREsp 962.250/SP, rel. Ministro OG FERNANDES, Corte Especial, julgado em 15/08/2018, DJe 21/08/2018). 4. No caso, não houve condenação em honorários sucumbenciais na origem, nem na decisão agravada. 5. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido. (AgInt no AREsp n. 2.162.558/MT, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 2/10/2023, DJe de 5/10/2023.)

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA POR SINDICATO. PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO DO RÉU EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NÃO CABIMENTO. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. 1. É firme a jurisprudência desta Corte 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" (AgInt no AREsp n. 1.410.128/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/4/2020, DJe de 24/4/2020)" (REsp n. 2.009.894/PR, relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/4/2023). 2. O comando previsto no art. 18 da Lei 7.347/1985 "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, em obediência ao princípio da simetria" (AgInt no REsp n. 2.010.444/RS, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/12/2022). 3. **A indicação de julgados que não mais retratam a moderna jurisprudência deste Superior Tribunal atrai a incidência da Súmula 83/STJ.** 4. Agravo interno desprovido. (AgInt nos EDcl no REsp n. 2.055.416/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25/9/2023, DJe de 28/9/2023.)*

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. REEXAME DE MATÉRIA DE FATO. CARACTERIZAÇÃO DO DANO. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. DECISÃO MANTIDA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CONDENAÇÃO. NÃO CABIMENTO. AGRAVO INTERNO PROVIDO EM PARTE. 1. Inadmissível o recurso especial cujo debate envolva dilação probatória fundamentada no contexto fático dos autos. Neste quadro, é inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial, a qual busca afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido para o reconhecimento do dever de indenizar em virtude da caracterização do dano ambiental, em razão da incidência do enunciado da Súmula 7 do STJ. 2. Impossibilidade de conhecimento do recurso especial em relação à alegada inexistência de nexo causal para caracterização do dano, formulada de forma genérica, sem indicação de dispositivos legais a fundamentar a pretensão. Dessa forma, em razão da deficiente fundamentação recursal no ponto, incide a Súmula 284 do STF. 3. Merece provimento em parte o agravo interno para afastar a condenação em honorários, porque, na linha da iterativa jurisprudência desta Corte, em razão da aplicação do princípio da simetria, não é cabível a condenação do réu da ação civil pública ao pagamento de honorários advocatícios. Precedentes. 4. Agravo interno parcialmente provido. (AgInt no AREsp n. 2.048.954/PA, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18/9/2023, DJe de 21/9/2023.)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TARIFA DE LIQUIDAÇÃO ANTECIPADA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC/1973. CARÁTER PROCRASTINATÓRIO. INOCORRÊNCIA. MULTA AFASTADA. ASSOCIAÇÃO DE CONSUMIDORES. LEGITIMIDADE. REGIME DE SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. ROL DOS ASSOCIADOS. AUTORIZAÇÃO EXPRESSA. DESNECESSIDADE. SENTENÇA COM CARÁTER CONDICIONAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DESTINAÇÃO DOS VALORES. FUNDO PREVISTO NO ART. 13 DA LEI N. 7.347/1985. FINALIDADE. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO DA MATÉRIA VENTILADA NO RECURSO ESPECIAL. SÚMULAS N. 211 DO STJ E 282 DO STF. PREQUESTIONAMENTO FICTO. NÃO OCORRÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INCIDÊNCIA. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS AFASTADOS. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Inexiste violação do art. 535, II, do CPC quando o tribunal a quo examina as questões essenciais ao deslinde da demanda e as decide de modo objetivo, claro e motivado, sem incorrer em nenhum dos vícios previstos na referida norma processual e em negativa de prestação jurisdicional.

2. Afasta-se a incidência da multa do art. 538, parágrafo único, do CPC quando não evidenciada a intenção da parte de procrastinar o andamento do feito.

3. As associações instituídas na forma do art. 82, IV, do CDC estão legitimadas para propositura de ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos, não necessitando para tanto de autorização dos associados. Por se tratar do regime de substituição processual, a autorização para a defesa do interesse coletivo em sentido amplo é estabelecida na definição dos objetivos institucionais, no próprio ato de criação da associação, não sendo necessária nova autorização ou deliberação assemblear (REsp n. 1.325.857/RS, Segunda Seção).

4. A ausência de debate acerca dos dispositivos legais tidos por violados, a despeito da oposição de embargos declaratórios, inviabiliza o conhecimento da matéria na instância extraordinária, por falta de prequestionamento. Incidência das Súmulas n. 211 do STJ e 282 do STF.

5. Apenas a indevida rejeição dos embargos de declaração opostos ao acórdão recorrido para provocar o debate da corte de origem acerca de dispositivos de lei considerados violados que versam sobre temas indispensáveis à solução da controvérsia permite o conhecimento do recurso especial em virtude do prequestionamento ficto, desde que, no apelo extremo, seja arguida violação do art. 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do CPC).

6. *Em observância ao princípio da simetria, a previsão do art. 18 da Lei n. 7.347/1985 - não condenação em honorários advocatícios de sucumbência - deve ser interpretada também em favor do requerido em ação civil pública, salvo comprovada má-fé.*
7. *Agravo interno parcialmente provido.*
- (AgInt no REsp n. 1.356.433/RS, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 11/11/2024, DJe de 13/11/2024.)

Do voto condutor deste último acórdão, extrai-se:

[...]

I - Contextualização

Em primeiro grau, o Instituto de Defesa dos Consumidores de Crédito (IDCC), ora agravado, ajuizou ação civil pública em face do Banco Bradesco S.A., ora agravante, sustentando a ilegalidade da cobrança da tarifa de liquidação antecipada.

O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido para reconhecer a ilegalidade da cobrança.

Na apelação, a Corte a quo acolheu a preliminar de julgamento extra petita, para o fim de determinar que a condenação recaia somente sobre o Banco Bradesco S.A., rejeitou as demais preliminares e deu parcial provimento ao apelo da instituição financeira apenas para reduzir o valor da multa prevista no parágrafo único do art. 538 do CPC.

Sobreveio recurso especial em que a parte ora agravante, defendeu: a) ser hipótese de litisconsórcio passivo necessário da União e do Banco Central, e consequentemente, ser da Justiça Federal a competência para o julgamento da ação; b) inépcia da petição inicial, em razão da não apresentação do rol de filiados do instituto ora agravado; c) ilegitimidade ativa do instituto; d) impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que se utiliza da ACP como sucedâneo de ação abstrata de constitucionalidade; e) inaplicabilidade da multa processual nos embargos de declaração; f) ser incabível a discussão sobre a ilegalidade na cobrança da tarifa de quitação antecipada, pois houve autorização pelo órgão competente da cobrança nos contratos celebrados até 7/12/2007; g) o prazo prescricional para devolução de valores seria de 3 anos; h) ser incabível a condenação em honorários advocatícios; e i) os efeitos da sentença devem ser restritos aos filiados do instituto domiciliados na comarca de Porto Alegre.

[...]

No que se refere à alegação de que o réu não pode ser condenado ao pagamento de honorários advocatícios, em razão da procedência da ação civil pública, uma vez que deveriam incidir os princípios da isonomia e do tratamento igualitário entre as partes, razão assiste à agravante.

A Corte Especial do STJ, no julgamento do EAREsp n. 962.250/SP, unificou o entendimento 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" (EAREsp n. 962.250/SP, relator Ministro Og Fernandes, Corte Especial, julgado em 15/8/2018, DJe de 21/8/2018).

No caso, o Tribunal de origem manteve a condenação ao pagamento dos honorários, por entender que a associação autora não pode ser condenada ao pagamento de honorários advocatícios, salvo má-fé, e, por outro lado, na hipótese de procedência do pedido formulado em ação civil pública, como na hipótese, aplicar-se-ia o disposto no art. 20 do CPC, tendo em vista que não haveria qualquer regra específica para o caso (fls. 569-570).

Dessa forma, a orientação adotada no acórdão recorrido não encontra amparo na atual jurisprudência desta Corte de que, "nos termos do art. 18 da Lei 7.347/85, não há condenação em honorários advocatícios na Ação Civil Pública, salvo em caso de comprovada má-fé. 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, em obediência ao princípio da simetria. Nesse sentido: STJ, EAREsp 962.250/SP, Rel Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, DJe de 21/08/2018; AgInt nos EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp 317.587/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/04/2019; AgInt no AREsp 1.329.807/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 15/03/2019; EDcl nos EDcl no AgInt no REsp 1.736.894/ES, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/03/2019" (AgInt no REsp n. 1.367.400/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 16/12/2020, DJe de 18/12/2020).

Assim, deve ser afastada a condenação da agravante ao pagamento dos honorários advocatícios.

Preclusas as demais questões que não foram objeto de recurso.

[...]

Logo, voto por negar provimento ao apelo interposto pelas associações autoras, porquanto incabíveis honorários sucumbenciais na hipótese.

Dispositivo

Ante o exposto, voto por: (1) julgar o processo extinto sem resolução de mérito com relação aos pedidos “a”, “b” e “c”; (2) negar provimento à apelação interposta pela ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL - AGAPAN, pelo INSTITUTO GAÚCHO DE ESTUDOS AMBIENTAIS - INGÁ, pelo INSTITUTO PRESERVAR, pela COOPERATIVA AGROECOLÓGICA NACIONAL TERRA E VIDA LTDA - COONATERRA - BIONATUR e pelo CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR E PESQUISA EM AGROECOLOGIA - CEPPA, quanto aos honorários advocatícios; (3) desprover os demais apelos.

Documento eletrônico assinado por **ROGER RAUPP RIOS, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40005019903v49** e do código CRC **58b9d3aa**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ROGER RAUPP RIOS
Data e Hora: 30/04/2025, às 18:27:06

5030786-95.2021.4.04.7100

40005019903 .V49



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300, Gab. Des. Federal Roger Raupp Rios - 6º andar - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395 - Fone: (51)3213-3277 - Email: groger@trf4.jus.br

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5030786-95.2021.4.04.7100/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGER RAUPP RIOS
APELANTE: ASSOCIACAO GAUCHA DE PROTECAO AO AMBIENTE NATURAL (AUTOR)
APELANTE: CENTRO DE EDUCACAO POPULAR E PESQUISA EM AGROECOLOGIA (AUTOR)
APELANTE: COOPERATIVA AGROECOLOGICA NACIONAL TERRA E VIDA LTDA (AUTOR)
APELANTE: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA (RÉU)
APELANTE: INSTITUTO GAUCHO DE ESTUDOS AMBIENTAIS (AUTOR)
APELANTE: INSTITUTO PRESERVAR (AUTOR)
APELANTE: COPELMI MINERAÇÃO LTDA. (RÉU)
APELANTE: ENERGIAS DA CAMPANHA LTDA (RÉU)
APELADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)
APELADO: OS MESMOS

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. JUSTIÇA E MACROLIDE AMBIENTAIS. LITÍGIO CLIMÁTICO. GRANDES EMPREENDIMENTOS. USINA TERMOELÉTRICA. EMISSÃO DE GASES. IMPACTO E CRISE CLIMÁTICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. IMPACTO CLIMÁTICO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PERDA PARCIAL DO OBJETO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

I. Caso em exame:

1. Ação Civil Pública movida por entidades da sociedade civil objetivando a decretação de nulidade e refazimento de audiências públicas em processo de licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul de grande empreendimento com impacto climático, bem como a inclusão na atividade administrativa licenciadora de diretrizes climáticas, de análise de impacto ambiental e de riscos à saúde humana.

II. Questões em discussão:

- 1. O litígio pode ser qualificado como macrolide ambiental e litígio ambiental?
- 2. Há perda de objeto, total ou parcial, em virtude de desistência e arquivamento, na esfera administrativa, da realização do empreendimento?
- 3. A realização de audiência pública, sem participação adequada, e com base em estudos de impacto ambiental instruídos de modo insuficiente, atende à devida proteção ambiental?
- 4. É devida a inclusão, nos procedimentos de licenciamento ambiental executados pelo IBAMA no Rio Grande do Sul, de diretrizes climáticas, de análise de impacto ambiental e de riscos à saúde humana, previstos em legislação estadual mais protetiva?
- 5. São devidos honorários advocatícios a entidades da sociedade civil, atuando em defesa do ambiente, em demanda vitoriosa aviada em ação civil pública?

III. Razões de decidir:

1. O litígio qualifica-se como macrolide ambiental, considerando: (a) que “... o sistema climático é uma unidade sistêmica global – uno, portanto -, não [havendo] como se intentar uma regulação normativa ou incidência judicial em concreto que fragmentasse o conceito científico de sistema climático em espaços geográficos menores que a unidade conceitual que advém da noção científica preconizada pelo Painel. Qualquer alusão legislativa ou mesmo doutrinária quanto à existência de um sistema climático local, regional ou nacional, assim como de múltiplos sistemas climáticos na Terra, já em seu nascedouro, se mostraria contrária à informação científica mais elementar a respeito do sistema climático, qual seja a sua condição de unidade planetária.” (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (na sigla inglesa, IPCC), referido na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, In: Rafaela Santos Martins da Rosa, Dano climático: conceito, pressupostos e responsabilização, 2ª. Ed., São Paulo: tirant lo blanch, 2024, p. 58, grifei); (b) que a convivência normativa dos princípios da precaução e da prevenção, em litígios como esse, consubstanciam reivindicações por justiça ambiental, visando à concretização de direitos humanos e fundamentais à participação adequada, possível e informada, por parte da população direta e indiretamente atingida, bem como atenção a impactos desproporcionais sobre vulneráveis e (c) que é pertinente a invocação de estudos e de parâmetros provenientes da experiência



internacional para a compreensão deste litígio, que se situa na moldura mais ampla do que se vive local e globalmente, momento em que, não obstante sua dramática urgência, ainda se avista horizonte em que parece possível prevenir a degradação ambiental e enfrentar a gravíssima crise climática planetária.

2. A desistência e o arquivamento administrativos cujo objeto é a realização do empreendimento a ser licenciado acarreta a perda de objeto da demanda, quanto aos pedidos relativos à decretação de nulidade das audiências públicas e de insuficiência dos estudos havidos para tanto. Persistência, no entanto, de pedido relacionado à inclusão, nos procedimentos de licenciamento ambiental executados pelo IBAMA no Rio Grande do Sul, de diretrizes climáticas, de análise de impacto ambiental e de riscos à saúde humana, previstos em legislação estadual mais protetiva, bem como presentes em legislação federal.

3. Inexistência de interferência judicial em políticas públicas ou atribuições executivas, uma vez que se trata de aferir a conduta administrativa à luz de exigências normativas presentes na Constituição e nas legislações federal e estadual. A discussão remanescente não é consubstancia interferência judicial em política pública e sim sobre controle de legalidade de atos praticados no âmbito do licenciamento ambiental no estado do Rio Grande do Sul, dado que o que está em questão é o respeito ao cumprimento de lei, sem configurar apreciação de mérito administrativo.

4. Pertinência não só da legislação estadual invocada, de conteúdo mais protetivo, como também da diretriz presente no Enunciado n.º 31 da Primeira Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais - Conselho da Justiça Federal (CJF), de 2024, segundo o qual "Grandes empreendimentos devem submeter-se a estudo de impacto climático, com vistas ao diagnóstico de emissões de gases de efeito estufa, como medida necessária à identificação de danos e riscos associados à crise climática, bem como para a adequada imposição de medidas de mitigação e de compensação (art. 3º, incisos I, II, III e V, c/c art. 4º, inciso I, e art. 5º, inciso IV, todos da Lei n. 12.187/2010, bem como art. 2º, incisos II e IV, e art. 3º, incisos II e III, da Lei n. 14.904/2024".

5. Consoante o atual estado da questão, de forma majoritária, no Superior Tribunal de Justiça, em ação civil pública, ausente a má-fé, é incabível a condenação da parte ré ao pagamento da verba honorária por conta da aplicação do princípio da simetria e do disposto no art. 18 da Lei n. 7.347/1985.

IV. Dispositivo e teses:

1. Processo extinto sem resolução de mérito com relação aos pedidos pertinentes às audiências públicas e aos estudos ambientais em virtude da desistência e arquivamento administrativos do empreendimento.

2. Condenação do IBAMA à observância, em sua atividade licenciadora ambiental no Rio Grande do Sul, a considerar os elementos climáticos, a análise de impacto ambiental e os riscos à saúde humana, consoante as diretrizes da legislação federal e estadual.

3. Em face do artigo 18 da Lei 7.347/1985 e do princípio da simetria, ausente má-fé, são indevidos honorários advocatícios pela parte demandada, conforme jurisprudência dominante no Superior Tribunal de Justiça.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, (1) julgar o processo extinto sem resolução de mérito com relação aos pedidos "a", "b" e "c"; (2) negar provimento à apelação interposta pela ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL - AGAPAN, pelo INSTITUTO GAÚCHO DE ESTUDOS AMBIENTAIS - INGÁ, pelo INSTITUTO PRESERVAR, pela COOPERATIVA AGROECOLÓGICA NACIONAL TERRA E VIDA LTDA - COONATERRA - BIONATUR e pelo CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR E PESQUISA EM AGROECOLOGIA - CEPPE, quanto aos honorários advocatícios; (3) desprover os demais apelos. Apresentou ressalva de entendimento o Desembargador Federal ROGERIO FAVRETO, no que foi acompanhado pelo Desembargador Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 29 de abril de 2025.

Documento eletrônico assinado por **ROGER RAUPP RIOS, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40005019904v10** e do código CRC **d7786dc6**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ROGER RAUPP RIOS
Data e Hora: 30/04/2025, às 18:27:06

5030786-95.2021.4.04.7100

40005019904.V10