



**Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
9ª Vara Federal de Porto Alegre**

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 7º andar - Ala Oeste - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010395 - Fone: (51) 3214 9255 - Email: rspoa09@jfrs.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA N° 5050920-75.2023.4.04.7100/RS

AUTOR: NUCLEO AMIGOS DA TERRA BRASIL

ADVOGADO(A): THALES ZENDRON MIOLA (OAB RS127449)

ADVOGADO(A): MARINA RAMOS DERMMAM (OAB RS080479)

ADVOGADO(A): MAURICIO ROMAN (OAB RS126085)

AUTOR: INSTITUTO PRESERVAR

ADVOGADO(A): THALES ZENDRON MIOLA (OAB RS127449)

ADVOGADO(A): MARINA RAMOS DERMMAM (OAB RS080479)

ADVOGADO(A): MAURICIO ROMAN (OAB RS126085)

AUTOR: ASSOCIAÇÃO GAUCHA DE PROTECAO AO AMBIENTE NATURAL

ADVOGADO(A): THALES ZENDRON MIOLA (OAB RS127449)

ADVOGADO(A): MARINA RAMOS DERMMAM (OAB RS080479)

ADVOGADO(A): MAURICIO ROMAN (OAB RS126085)

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

RÉU: FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIS ROESSLER - FEPAM

RÉU: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RÉU: COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERACAO CRM

ADVOGADO(A): MARCIO PONZI SELIGMAN (OAB RS082294)

RÉU: COMPANHIA DE GERACAO E TRANSMISSAO DE ENERGIA ELETRICA DO SUL DO BRASIL - ELETROBRAS CGT ELETROSUL

ADVOGADO(A): LUIZ GUSTAVO ESCORCIO BEZERRA (OAB RJ127346)

RÉU: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL

MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DOS JUIZES DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADO(A): RODRIGO ALVES SELISTRE

ADVOGADO(A): TAEI JOAO SELISTRE

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE CANDIOTA/RS

INTERESSADO: AMBAR URUGUAIANA ENERGIA S.A.

ADVOGADO(A): ANTONIO CARMELO ZANETTE

SENTENÇA



“A questão climática é a questão de nosso tempo. É a pergunta interrogante que nos lança o destino e as respostas que nós pudermos formular decidirão qual futuro terá a humanidade – ou se haverá algum futuro. Não há outra pauta, não há outro problema, não há outra questão. A emergência climática é a antessala de todas as outras.”

(Ministro Edson Fachin, excerto do Voto Vegal proferido no julgamento da ADPF 708 pelo Supremo Tribunal Federal).

1. RELATÓRIO



1.1 Conteúdo da Petição Inicial (distribuída em 06 de julho de 2023)

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada por três Associações Civis sem fins lucrativos. Todas as Associações estão sediadas no Estado do Rio Grande do Sul. Duas delas possuem sede na Capital, Porto Alegre, e uma no município de Viamão.

São as Associações Autoras:

ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL - AGAPAN, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ n. 87.169.488/0001-63, com sede na Rua Riachuelo, n. 301, no Município de Porto Alegre/RS;

INSTITUTO PRESERVAR, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ n. 05.858.859/0001-50, com sede na RS 040, Km 20, s/n, no Assentamento Sepé, interior do município de Viamão/RS; e

NÚCLEO AMIGOS DA TERRA – BRASIL, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ n. 92.962.026/0001-39, com sede na Rua Olavo Bilac, n. 192, Bairro Azenha, no Município de Porto Alegre/RS.

A ação fundamenta-se no artigo 1º, incisos I, III e IV da Lei n.º 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), e é movida em face das seguintes Partes Réis:

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citada na Av. Carlos Gomes, n. 1942, bairro Três Figueiras, CEP 90.480-002, no município de Porto Alegre/RS;

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citado na Rua Miguel Teixeira, n.º 126, Cidade Baixa, CEP 90.050-250, no Município de Porto Alegre/RS;

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citada na ST de Grandes Áreas Norte - Quadra, n. 603, Módulo J, Asa Norte, CEP 70.830-030, no Município de Brasília/DF;

COMPANHIA DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA DO SUL DO BRASIL – ELETROBRAS CGT ELETROSUL (SE & UTE CANDIOTA III), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n. 02.016.507/0003-20, com sede à Estrada Miguel Arlindo Câmara, n. 3601, Vila Residencial, CEP 96.496-000, no Município de Candiota/RS;

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural), pessoa jurídica de direito público interno, com sede administrativa na Cidade de Porto Alegre/RS, representado pelo Excelentíssimo Sr. Governador do Estado, com sede na Av. Borges de Medeiros, 1555, Centro Histórico, CEP 90.119-900, no município de Porto Alegre/RS;

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUÍS ROESSLER - FEPAM, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n. 93859817/0001-09, com sede na Av. Borges de Medeiros, n. 261, bairro Centro Histórico, CEP 90.020-021, no município de Porto Alegre/RS;

e

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO – CRM, pessoa jurídica de economia mista, inscrita no CNPJ n. 92.724.145/0001-53, com sede na Rua Botafogo, n. 610, Bairro Menino Deus, CEP 90.150-050, no Município de Porto Alegre/RS.

As Autoras sintetizam o objeto da presente ação civil pública nos seguintes termos:

“A presente Ação Civil Pública Climática tem por objeto diversas obrigações de fazer em face dos entes públicos - Estado do Rio Grande do Sul (ERS), FEPAM, IBAMA, ANEEL e União -, bem como à Central Geradora Termelétrica Candiota III e a Central Riograndense de Mineração, por conta de inúmeros descumprimentos e inobservâncias à legislação federal (ex: Lei nº 6.938/1981 (PNMA), Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC) e estadual (Lei Estadual nº 13.594/2010, que institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC), que versam sobre matéria ambiental, especialmente, as normas relacionadas às diretrizes, planos e metas Climáticas que devem ser adotadas pelo Brasil e seus estados e que ao longo de mais de uma década - 14 anos pela União e 13 anos pelo ERS - foram reiteradamente descumpridos e acarretam na incompatibilidade da atual forma como vem ocorrendo a exploração do carvão mineral e sua queima nas Usinas Termelétricas no Estado do Rio Grande do Sul

...

Esta ação, portanto, busca garantir uma série de direitos fundamentais, principalmente, os relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à informação e à participação democrática em questões que envolvem matéria ambiental, assegurado em nosso art. 1º, parágrafo único, e art. 225, caput, ambos da CF/88, Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, a Convenção de Aarhus, o Acordo de Escazú, o

Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto nº 5.208/2004), a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, de 1992 (Decreto nº 2.652/1998), o Acordo de Paris (Decreto nº 9.073/2017), a Opinião Consultiva nº 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre “Meio Ambiente e Direitos Humanos”, que reafirma a jurisprudência consolidada pelo Tribunal e as normativas de direito internacional, reconhecendo as obrigações aos Estados-Partes para tutelar o meio ambiente que derivam do respeito e da garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal.”

1.1.1 Fatos narrados pela inicial:

Quanto à narrativa fática, as autoras iniciam reportando a divulgação da parte final e síntese do Sexto Relatório de Avaliação (AR6) pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (doravante IPCC), em março de 2023. Referem alguns dos principais apontamentos apresentados pelo Relatório, reportando que o mesmo confirma de forma robusta que as mudanças climáticas estão causando severos danos socioambientais e econômicos, afetando especialmente os povos do Sul Global e colocando em risco os modos de vida, a agricultura e a produção de alimentos.

Sumarizam as autoras os riscos observados e projetados pelo IPCC para o contexto da América do Sul em razão das mudanças climáticas antropogênicas. Reforçam que as consequências projetadas pelo Painel estão ocorrendo no Estado do Rio Grande do Sul de forma intensa, e exemplificam com a passagem de um ciclone extratropical pelo Estado em junho de 2023, e o período de três anos de estiagens severas no Estado.

Particularizam a situação de estiagem vivida pelo Município de Candiota, com reiterados períodos de estiagens severas, declarações seguidas de situação de emergência pela estiagem (referem 15 decretos homologatórios desde 2009). Noticiam o mais recente reconhecimento pelo Decreto 4.595/2023 da Prefeitura Municipal de Candiota, com a determinação da interrupção do fornecimento de água potável para a população de Candiota no curso de 30 dias. Narram que a interrupção de fornecimento perdurou ao longo de 12h por dia, sendo das 8h da manhã às 20h da noite na área rural e das 20h da noite às 8h da manhã nas áreas urbanas.

Narram as autoras que a escassez de água no Município de Candiota é agravada pelo alto consumo de água demandado pelas usinas termelétricas movidas a carvão para resfriamento de seus sistemas operacionais. Segundo as autoras, há uma cadeia de eventos deletérios ocorrendo, que se inicia com a retirada de toneladas de carvão mineral do solo, com a destruição do bioma pampa, contaminação de recursos hídricos, queima do carvão e emissões de gases de efeito estufa, e consumo de quantidades expressivas de água para resfriamento de equipamentos e a produção de energia. Apontam que este quadro materializa impactos prejudiciais das mudanças climáticas já sentidos no Município, assim como a contribuição substancial da atividade minerária para o agravamento deste cenário.

Relatam que dentre as medidas que o Relatório do IPCC aponta como responsáveis pelo agravamento das mudanças climáticas está a queima de combustíveis fósseis, especialmente a continuidade de uma matriz energética pautada, dentre outras fontes não renováveis, na mineração, mediante a utilização e queima de carvão mineral.

Compilam dados publicados pelo Observatório do Clima que apontam o Brasil como quinto país maior país de Gases do Efeito Estufa (GEE), com cerca de 3,2% das emissões globais. Asseveram que em análise per capita da emissão de CO₂, observa-se que, no ano de 2019, a média de emissões por brasileiro foi de 10,4 toneladas brutas, e ressaltam que este número é superior à média mundial, que teria ficado em torno de 7,1.

Ademais, ponderam que o Brasil piorou significativamente a intensidade de suas emissões de gases de efeito estufa nos últimos anos, agravando a sua contribuição para a piora das mudanças climáticas e afrontando os acordos firmados em âmbito internacional quanto ao tema.

As autoras compilam dados do Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA), no período entre o ano 2000 e 2020, e referem que estes dados comprovariam que a geração de energia termelétrica alimentada por combustível fóssil teve um aumento de 117% no Brasil, o que acarretou no aumento de 90% de emissões de Gases de Efeito Estufa do setor energético nesse período no país.

Acrescentam as Autoras que, consoante dados divulgados pelo Sistema Interligado Nacional, as usinas brasileiras movidas a combustíveis fósseis, especialmente, as que geram energia a partir da queima de carvão mineral apresentam os piores resultados de eficiência, com um percentual de apenas 33% de eficiência energética. Especificam as Autoras que os níveis de emissões de gases de efeito estufa da região da Campanha no Estado do Rio Grande do Sul, especialmente no âmbito do Município de Candiota, devem ser consideradas um exemplo paradigmático da necessidade de ações concretas para reduzir a quantidade de usinas termelétricas na região e a alta emissão de gases de efeito estufa no Estado do Rio Grande do Sul.

Asseveram as Autoras, com base nos estudos fornecidos pelo CPTEC/INPE, que igualmente a situação da qualidade do ar no Município de Candiota – cuja população é de aproximadamente 10 mil pessoas – é comparável com uma metrópole urbana como Porto Alegre (de cerca de 1,5 milhões de habitantes).

Reportam as Autoras que, apesar de todo este cenário fático de agravamento das mudanças climáticas antropogênicas, a União, o Estado do Rio Grande do Sul e os demais Réus indicados na ação não estariam tomando as medidas necessárias para cumprir as diretrizes previstas tanto na legislação federal (PNMC) quanto estadual

(PGMC) sobre as mudanças climáticas.

As Autoras exemplificam ações concretas adotadas pelas Partes Réus que estariam, em seu entendimento, na contramão do regime jurídico vigente no Brasil: (1) a persistência de investimentos e a manutenção de parcela da matriz energética com base em combustíveis fósseis, especialmente o carvão mineral, (2) a criação e autorização para funcionamento de novos empreendimentos de mineração de carvão e respectivas usinas termelétricas, e (3) as propostas de manutenção e continuidade das operações das UTE's movidas à carvão mineral.

Reforçam as Autoras que no momento atual há uma íntima relação entre a continuidade e a ampliação da exploração mineral de carvão no Rio Grande do Sul (que possui cerca de 90% das jazidas de carvão do país), com a continuidade ou não do funcionamento das Usinas Termelétricas que queimam esse combustível fóssil para a produção de energia elétrica no Município de Candiota. Referem que este Município possui o índice de emissões de gases de efeito estufa *per capita* mais alto do Brasil, e asseveram a exigência de cumprimento das metas e prazos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional (notadamente pelo Acordo de Paris via Contribuição Nacionalmente Determinada, NDC) e as diretrizes e medidas determinadas pela PNMC e pela PGMC.

Relatam as Autoras que a ausência de um movimento efetivo dos entes públicos Réus tendente ao encerramento das atividades com carvão mineral materializa, no seu entendimento, a lacuna de implantação dos instrumentos previstos nas normas internacionais e domésticas em matéria de mudanças climáticas.

Narram as Autoras que após 14 anos de vigência da PNMC e 13 anos da PGMC, não foram devidamente criados e implementados todos os instrumentos previstos nessas normas, e que as metas de redução de emissões de GEE não estão sendo cumpridas.

Portanto, segundo as Autoras, há uma necessidade de readequação das posições assumidas pelas Partes Réus União e Estado do Rio Grande do Sul, a fim de garantir um processo de transição energética justa, sob pena de serem postergadas medidas urgentes que agravam as mudanças climáticas, assim como exacerbam consequências deletérias como a estiagem, a crise hídrica, a poluição das águas, do solo e do ar, além de problemas de saúde humana na região da campanha do Estado do Rio Grande do Sul.

Exemplificam as Autoras que a União, à revelia dos acordos e tratados internacionais e da legislação referida, permaneceria promovendo diversos incentivos a empreendimentos minerários e a termelétricas de matriz energética extremamente poluidora e ineficiente, com destaque para o carvão mineral.

A par disso, narram que o IBAMA e a FEPAM seguiriam realizando o licenciamento desses empreendimentos sem considerar o componente climático, de maneira que a análise dos efetivos impactos ao meio ambiente e às mudanças climáticas das atividades emissoras de gases de efeito estufa seria falha e insuficiente.

Referem que a Ré ANEEL, por sua vez, seguiria realizando leilões de venda de energia elétrica direcionados a usinas termelétricas movidas a combustíveis fósseis, bem como firmado contratos de compra de energia elétrica com esses empreendimentos por períodos demasiadamente longos. Apontam que tais medidas igualmente vão de encontro às metas de reduções de emissões de gases de efeito estufa estabelecidas pelo Brasil.

Segundo as Autoras, a efetivação das metas de redução de emissões de GEE, como esforço mundial para desaceleração da crise climática, passa pelo cumprimento integral dos objetivos e diretrizes previstos nas Políticas sobre Mudanças Climáticas já normatizadas no país e no Estado do Rio Grande do Sul (PNMC e PGMC).

Finalizam as Autoras a narrativa fática retomando os dados científicos que chancelam o agravamento exponencial das mudanças climáticas antropogênicas. Referem a informação científica quanto à proximidade de alcance do ponto de não retorno (ou tipping point), com recordes de registros da temperatura média da superfície terrestre registrados ao tempo da propositura da ação pelo Serviço Nacional de Meteorologia da Administração Oceânica e Atmosférica Nacional dos Estados Unidos (NOAA).

1.1.2 Argumentação Jurídica elaborada pela inicial

Iniciam as Autoras reforçando o enquadramento da Ação Civil Pública como litígio climático. As autoras referem que a ação se utiliza do instrumento de tutela processual coletiva, isto é, da Ação Civil Pública, como forma de assegurar o devido cumprimento do regime jurídico vigente em matéria de mudanças climáticas.

Quanto ao Direito aplicável ao contexto das mudanças climáticas, este é compreendido pelas Autoras como um conjunto normativo que estabelece deveres para os poderes públicos e para os particulares de redução das emissões de gases de efeito estufa, reparação de danos e, sobretudo, de planejamento e gestão democrática para a adaptação decorrente dos riscos climáticos.

As autoras discorrem então sobre a legitimidade ativa para propositura da presente Ação Civil Pública. Referem as datas de constituição das Associações, as previsões estatutárias para defesa, preservação e conservação do meio ambiente, como suporte ao reconhecimento de sua aptidão para figurarem como demandantes.

Narram que a discussão acerca da temática das mudanças climáticas é indissociável à defesa, preservação e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma que as Associações Autoras cumprirem os requisitos previstos no art. 5º, V, alíneas “a” e “b”, da Lei n.º 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

No mérito da inicial, as Autoras iniciam com a alegação de descumprimento à Política Nacional sobre Mudanças do Clima e de compromissos internacionais por parte da União, IBAMA e ANEEL.

As autoras referem que o Brasil, ao promulgar a Constituição Federal de 1988, reforçou a necessidade de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, imputando ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, conforme dispõe seu art. 225, caput, da CF1988. Reportam que o Brasil assumiu diversos compromissos e acordos internacionais relacionados com a proteção climática, e exemplificam com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e o Acordo de Paris, asseverando, quanto ao último, o seu *status* de norma supralegal já reconhecido pelo STF no julgamento da ADPF 708 (Fundo Clima).

Narram as Autoras que, no plano normativo doméstico, foi editada a Lei n.º 12.187/2009, instituindo a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Sumarizam os objetivos e diretrizes da PNMC, ressaltando a necessidade de criação dos instrumentos institucionais nela previstos, nos termos de seu artigo 7º.

Salientam as Autoras que teriam sido instituídos apenas o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, nos termos do Decreto 9.578/2018, e o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, pelo Decreto 9.082/2017. Contudo, ponderam as Autoras que não haveria comprovação de que a composição do Fórum seria efetivamente paritária, como exige o art. 3º do referido Decreto, não sendo possível localizar o instrumento de nomeação de seus representantes, especialmente os oriundos da sociedade civil. Nesse aspecto, as Autoras sustentam que a União restaria omissa em criar e efetivar os instrumentos institucionais previstos na PNMC.

Referem as Autoras que o Acordo de Paris foi recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n.º 9.073/2017, apresentando-se como instrumento fundamental do direito ambiental brasileiro. O Acordo teria tornando o Brasil efetivamente responsável pela adoção das medidas acordadas. Além disso, em atenção aos compromissos consentidos, o país teria assumido metas concretas de redução das emissões de GEE através de sua Contribuição Nacionalmente Determinada.

Reforçam as autoras que, em razão da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede da ADPF 708, os compromissos internacionais assumidos pelo país no Acordo de Paris devem ser cumpridos em sua totalidade, não sendo mera discricionariedade de governo, mas efetivamente tornando-os política de Estado.

Afirmam as Autoras que a edição da PNMC aportou as diretrizes para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito das mudanças climáticas, mas que seguiria ocorrendo o descumprimento da integralidade das previsões legais. Exemplificam as Autoras condutas que, em sua compreensão, materializam a alegação de descumprimento ao regime jurídico climático.

Em tópico próprio, as autoras abordam que o incentivo a empreendimentos minerários e termelétricas é incompatível com os compromissos normativos assumidos pelo Brasil em matéria de enfrentamento às mudanças climáticas. Asseveram que o apoio à matriz energética extremamente poluidora em detrimento das energias renováveis consubstanciaria violação à PNMC e à PGMC.

Exemplificam as Autoras atos normativos (como o Decreto 4.524/2002 e a Lei do Estado do Rio Grande do Sul 15.047/2017) que evidenciariam a permanência de incentivos ao uso do carvão mineral como matriz energética. Salientam que a opção da ANEEL por seguir disponibilizando leilões de energia às usinas termelétricas vai ao encontro do regime jurídico da PNMC. Referem que são firmados contratos de concessão para a exploração do carvão para geração de energia que podem ultrapassar, por vezes, 15 (quinze) anos, e que esse extenso lapso temporal atrasa o cumprimento das metas de reduções de emissões de gases de efeito estufa.

Reportam as Autoras que dentre todas as termelétricas integrantes do Sistema Interligado Nacional movidas a combustíveis fósseis, as que geram energia a partir da queima de carvão mineral apresentariam os piores resultados, com apenas 33% de eficiência energética. Aduzem as Autoras que as termelétricas movidas a carvão mineral tem a maior taxa de emissão de gases de efeito estufa média dentre todas as movidas a combustíveis fósseis. Apresentam os dados das termelétricas movidas a combustíveis fósseis do Rio Grande do Sul, reforçando que as mesmas emitiram uma elevada quantidade de GEE.

As Autoras ponderam que não se verifica qualquer medida concreta dos entes públicos demandados que vise ao abandono do carvão mineral, matriz energética extremamente ineficiente e altamente poluidora. Ao contrário, como salientaram, os dados da IEEMA apontam que a utilização dessa matriz energética fóssil teria mais do que dobrado nas últimas duas décadas no Brasil.

Narram que a Usina Termelétrica Candiota III iniciou sua operação no ano de 2011, valendo-se da utilização do Carvão Mineral para a geração de energia elétrica. Relatam que a usina compreende a “Fase C” do projeto, cujo processo administrativo de licenciamento no IBAMA é cadastrado sob o número 02001.002567/1997-08. Referem que o licenciamento ambiental do empreendimento, desde o início, mostra-se incompatível com todos os tratados internacionais sobre mudanças climáticas e compromissos assumidos pelo Brasil na temática.

Aduzem que se trata de um empreendimento com baixos índices de eficiência e elevadas taxas de emissão de Gases de Efeito Estufa. Mencionam que a UTE Candiota III ainda se apresenta como a mais poluente do Brasil em termos de emissões de GEE.

Sobre a realização de estudo quanto ao impacto climático do empreendimento, mencionam as Autoras que o acesso à informação a respeito de seu procedimento licenciador não respeita o que diz a Lei de Acesso à Informação n. 12.527/2011. Asseverem que apesar de autorizado acesso ao referido processo que tramita no IBAMA sob o n. 02001.002567/1997-08, não foram disponibilizados pareceres imprescindíveis e que promovem análises a respeito das emissões de GEE da usina.

Referem as Autoras que, no âmbito do licenciamento ambiental da UTE Candiota III:

“Verificou-se a ausência dos pareceres técnicos a respeito dos impactos climáticos da usina no processo de licenciamento da UTE Candiota III, de maneira que constam apenas informações e pareceres que abordam os impactos socioeconômicos do empreendimento. Significa dizer que ou tais relatórios sequer foram produzidos ou a administração pública propositadamente os oculta do conhecimento da população, a despeito do que é garantido pela Lei de Acesso à Informação.”

Afirmam as Autoras que a comprovada inobservância ao componente climático no licenciamento ambiental de usinas termelétricas, a exemplo do ocorrido com a UTE Candiota III, violaria a análise devida aos parâmetros de emissões de GEE. Consequentemente, o funcionamento da usina resultaria em dano climático, ainda sem responsabilização.

Defendem as Autoras que o licenciamento ambiental do empreendimento, desde o seu início, seria incompatível com todos os tratados internacionais sobre mudanças climáticas e com os compromissos assumidos pelo Brasil na temática.

No ponto, a inicial requereu a imediata suspensão da operação da UTE Candiota III, com a posterior revogação da Licença de Operação (LO) emitida pelo IBAMA. Além disso, postularam que fosse determinada a não renovação da licença do empreendimento pela Autarquia Federal.

As autoras igualmente elencaram o que consideram uma série de irregularidades no procedimento administrativo da renovação do licenciamento do outro empreendimento envolvido na narrativa fática da demanda, a Mina de Carvão Mineral Candiota. Asseveram a nulidade do Termo de Compromisso Ambiental celebrado em 2021 entre a FEPAM e a Companhia Riograndense de Mineração (CRM), pela inobservância da legislação ambiental, especialmente das diretrizes da PNMC e PGMC, e a inexistência de análise do componente climático em atividade altamente poluidora como é a extração de carvão mineral.

Referem as Autoras que a Ré FEPAM não observou o conjunto de normas ambientais e climáticas que deveriam ser exigidos para a continuidade de um empreendimento sabidamente com robustos impactos ambientais e climáticos. Referem, quanto ao componente climático, que o mesmo está pautado pelas diretrizes, metas e padrões firmados pelo Brasil no Acordo de Paris, na PNMC e na PGMC, devendo compulsoriamente ser observado no licenciamento ambiental do empreendimento Mina Candiota.

Por essas razões, as entidades Autoras entendem que deve ser anulada a renovação do licenciamento da Mina de Carvão Mineral Candiota, assim como reconhecida a nulidade do Termo de Compromisso Ambiental celebrado pela FEPAM e a pela Ré CRM.

As Autoras também relataram a necessidade de readequação da composição do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas. Referem a ausência de transparência dos atos praticados no âmbito do Fórum. Reforçaram a exigência de Participação do FGMC nos processos de licenciamentos ambientais de empreendimentos emissores de GEE's.

Narram, em acréscimo, que a maioria das cadeiras que compõem a Plenária do Fórum são ocupadas por representantes do governo do Estado, e que apenas 6 (seis) delas destinam-se à sociedade civil e apenas 2 (duas) são disponibilizadas à sociedade científica. Reputam as Autoras, portanto, que haveria uma evidente disparidade nas vagas do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC).

Relatam que nas poucas ocasiões em que houve reunião do Fórum, ocorreu apenas uma divulgação genérica da pauta a ser debatida, sem que fosse demonstrado qualquer encaminhamento adotado. Reforçaram as Autoras não haver publicação das atas das reuniões. Também relatam a inércia do Estado em implementar a Avaliação Ambiental Estratégia, instrumento legalmente previsto, para análise das políticas públicas com impacto ambiental significativo.

Postulam pela elaboração de um planejamento para transição energética justa do setor carbonífero no Estado. Consideram as Autoras ser importante que o Estado assuma o planejamento sustentável de encerramento dessas atividades minerárias, de forma a escalar/mitigar danos socioeconômicos. Assentam que este planejamento não pode significar a postergação do cumprimento de metas internacionais assumidas, e que os esforços em políticas públicas e investimentos orçamentários podem e devem ser revistos em uma nova governança climática.

Referindo a extensão e a complexidade dos danos a serem apurados, as Autoras abordam o direito à assessoria técnica independente e o direito à participação informada das pessoas atingidas. Pugnam pela incidência de dano moral coletivo, e suscitam a necessidade de concessão pelo Juízo de assessoria na defesa dos direitos humanos violados pelas condutas dos Réus.

Postulam as Autoras, ao final, pela inversão do ônus da prova, com a aplicação ao caso da Súmula 618 do Egrégio STJ.

Asseveram que a ação visa à proteção de direitos fundamentais, violados em razão dos reiterados descumprimentos às diretrizes e objetivos constantes na Política Nacional sobre Mudanças do Clima e na Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas.

Argumentaram as Autoras a necessidade de incidência na espécie da Súmula nº 618 do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, referindo que:

"(i) a Ação Civil Pública Climática tem por causa de pedir próxima a ocorrência de efetiva degradação ambiental (poluição), nos termos do artigo 3º, III, da Lei nº 6.938/81, e; (ii) a presente ação trata de violações a diversos DHESCA, especialmente, às diretrizes, metas e planos previstos no Acordo de Paris, na PNMC e PGMC, decorrentes da matriz energética movida a combustíveis fósseis potencialmente lesivos à saúde humana e ao meio ambiente, que exigem a aplicação do princípio da precaução subjacente ao artigo 225, caput, da Constituição Federal, dentre elas a inversão do ônus da prova."

1.2 Pedidos formulados na tutela de urgência

Em sede de tutela de urgência, foram os seguintes pleitos formulados pelas Autoras:

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

- i) seja declarada a situação de Emergência Climática no Rio Grande do Sul;*
- ii) A UNIÃO:*

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

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

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

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

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

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

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

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

- iii) A ANEEL:*

1) suspenda a realização de leilões para usinas termelétricas movidas a carvão, no Estado do Rio Grande do Sul;

2) apresente estudos sobre a viabilidade e os impactos da geração de energia de matrizes renováveis no Estado do Rio Grande do Sul, priorizando a região em que hoje se encontra a Usina Termelétrica Candiota III;

3) em razão da baixa eficiência e do alto grau de emissão de GEE, suspenda as negociações de renovação do contrato de comercialização de energia elétrica da UTE Candiota III, sob pena de multa diária por descumprimento;

iv) O IBAMA:

1) suspenda a Licença de Operação da Candiota III, por inobservância às diretrizes da PNMC e PGMC ao longo da última década, e pelas nulidades verificadas na renovação da LO;

2) inclua, nos Termos de Referência que tratam dos licenciamentos de empreendimentos que tenham por base o carvão mineral, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9º da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de componente climático e da análise de riscos à saúde humana;

3) suspenda os processos de renovação dos licenciamentos das UTE's que envolvam queima de carvão mineral no Rio Grande do Sul, até que seja demonstrado que os licenciamentos ambientais desse tipo de empreendimento incluem o componente climático e estão projetando a necessidade de uma Transição Energética Justa, com a respectiva redução de emissões de GEE;

4) apresente todos os relatórios técnicos produzidos após 2016, referentes às emissões da UTE Candiota III e a adequação do funcionamento da Usina às normas ambientais, especialmente, os relatórios e extratos de cumprimento de todas as condicionantes;

5) assegure o acesso à informação de todos os documentos, pareceres e processos relacionados às Usinas Termelétricas do Rio Grande do Sul, uma vez que não está sendo garantido o acesso integral aos procedimentos de licenciamento pelos canais de acesso à informação que atualmente existem;

6) Informe, de forma pormenorizada, se foi devidamente reportada pelo empreendedor a existência de comunidades tradicionais próximas à UTE Candiota III e comprove se foi assegurado o seu direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção nº 169 da OIT;

7) garanta a participação do FGMC em todos os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que emitem GEE e que pretendam se instalar no ERS, devendo ser levados em conta os pareceres e avaliações do FGMC nos referidos licenciamentos;

v) O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:

1) apresente, em 60 dias, o inventário estadual de emissões de GEE devidamente atualizado, bem como o cronograma de implementação do Plano Estadual de Mudanças Climáticas, a fim de dar cumprimento às metas e prazos do art. 8º e do parágrafo único do art. 24, da Lei Estadual 13.594/10 (PGMC);

2) seja determinada a Criação do Sistema Estadual de PGMC, conforme previsto no art. 3º, da Lei Estadual 13.594/10;

3) tendo em vista a evidente disparidade nas vagas do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC), em que pese a expressa determinação de necessidade de "equilíbrio entre a representação da sociedade científica, do governo e da sociedade civil organizada" constante no art. 29, da PGMC, estabeleça nova composição do FGMC, a fim de dar cumprimento ao disposto literalmente na PGMC e ao precedente do STF proferido na ADPF 623 (CONAMA), garantindo equidade no número de cadeiras destinadas ao governo, à sociedade civil organizada (que deve envolver entidades ambientalistas) e à sociedade científica, especialmente das Universidades Federais que possuem pesquisa no tema das mudanças do clima;

4) apresente, em 60 dias, a nova composição do FGMC, sob pena de multa diária;

5) após comprovação da nova composição do FGMC, conforme disposto no art. 29, da Lei Estadual 13.594/10, apresente, em 30 dias, o plano de trabalho e o cronograma de reuniões e atividades do Fórum, que devem ocorrer de forma periódica;

6) garanta a publicidade dos atos, reuniões e nomeações do FGMC, dando ampla divulgação das reuniões futuras, publicando integralmente as atas em espaço próprio do Fórum no site do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, transmitindo ao vivo as reuniões pela internet e publicando os extratos das decisões no Diário Oficial do Estado;

7) realize a implementação da Avaliação Ambiental Estratégica, definindo sua metodologia, bem como estabelecer parâmetros para medição de emissões e Gases de Efeito Estufa, além de indicadores de sua redução, devendo a AAE prever uma meta global de redução de emissões no âmbito estadual, com base no inventário nas emissões no âmbito estadual e estipular metas de eficiência e redução setorial, com base nas emissões inventariadas para cada setor;

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

vi) A FEPAM:

1) suspenda os processos de licenciamento que envolvam atividades potencialmente poluidoras, como atividades de extração de carvão mineral, nos termos previstos nos arts. 13 e 14, da Lei Estadual 13.594/10;

2) inclua, nos Termos de Referência que tratam dos licenciamentos de empreendimentos que tenham por base o carvão mineral, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9º da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de componente climático e da análise de riscos à saúde humana;

3) anule a renovação do licenciamento da Mina de Carvão Mineral Candiota, assim como reconheça a nulidade do Termo de Compromisso Ambiental celebrado pela FEPAM e pela COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO – CRM, pela inobservância da legislação ambiental, especialmente, das diretrizes da PNMC e PGMC e inexistência de análise do componente climático em atividade altamente poluidora;

4) garanta a participação do FGMC em todos os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que emitem GEE e que pretendam se instalar no ERS, devendo ser levados em conta os pareceres e avaliações do FGMC nos referidos licenciamentos;

vii) A ELETROBRAS CGT ELETROSUL:

1) apresente os planos de adequação aos parâmetros de emissão de GEE da UTE Candiota III, em 05 (cinco) dias;

2) apresente os planos de descomissionamento da UTE Candiota III;

3) garanta a estabilidade dos empregos e dos direitos socioeconômicos das/os trabalhadoras/es da UTE Candiota III;

viii) A CRM:

1) suspenda toda e qualquer atividade de extração da Mina de Carvão Mineral Candiota, até que comprove que atende às diretrizes da PGMC e, sobretudo, até que comprove que não está poluindo os recursos hídricos do entorno da mina, que está tomando medidas de restauração e que possui um plano de descomissionamento;

2) apresente o Plano de Fechamento da Mina Candiota para o descomissionamento e reabilitação das áreas impactadas, observando todos os requisitos dispostos na Resolução ANM n. 68/2021;

3) garanta a estabilidade dos empregos e dos direitos socioeconômicos das/os trabalhadoras/es da Mina de Carvão Mineral Candiota, para garantir uma Transição Energética Justa;

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

1.3 Pedidos formulados no mérito pelas Autoras:

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

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

iii) seja declarado que o ERS descumpriu as METAS E PRAZOS previstas nas normas internacionais, nacionais e estaduais sobre o tema, especialmente, os prazos e metas previstos no art. 8 e 30, da Lei Estadual 13.594/10 (PGMC);

iv) seja determinada:

1) a suspensão de qualquer forma de incentivo público à exploração do carvão (mineração e termelétrica) no Estado do Rio Grande do Sul;

2) a execução do plano de Transição Energética Justa (TEJ) , em conformidade com o disposto na legislação federal e estadual, envolvendo os trabalhadores da UTE Candiota III e Mina Candiota , a fim de evitar desemprego, melhorar as condições e saúde dos trabalhadores e recuperar as áreas degradadas, recompor as APP's, limpar os cursos hídricos e reduzir as emissões de GEE da cidade de Candiota;

3) a publicação de editais conjuntos para o financiamento de projetos educacionais e de projetos de pesquisa com universidades e institutos federais que estimulem a conscientização ambiental e as diretrizes da PNMC e da PGMC, sobretudo, em ações concretas relacionadas com o art. 15, da Lei Estadual 13.594/10;

4) após a nova composição do FGMC, a criação de um GT, para tratar sobre o descomissionamento, transição energética e gerência do fundo a ser criado, com ampla participação dos trabalhadores afetados pelo fechamento de empreendimentos e das organizações socioambientais integrantes da nova estrutura do Fórum e das universidades;

5) em razão da baixa eficiência e do alto grau de emissão de GEE, determinar a suspensão e a não renovação do contrato de comercialização de energia elétrica para c) a condenação dos réus à reparação integral dos danos climáticos, ambientais, sociais e econômicos decorrentes do não cumprimento da PNMC, Acordo de Paris e PGMC, por meio dos planos, projetos e ações, inclusive os emergenciais, criados e executados no âmbito do Plano de Transição Energética Justa, que deve possuir diagnóstico Social e Econômico e Plano de Reparação Integral de Danos, que identificará, avaliará e valorará, em todas as suas dimensões, extensão e intensidade, os danos;

d) a condenação da União e do ERS ao aporte de recursos orçamentários e financeiros suficientes à consecução dos pedidos acima expostos, sobretudo, para garantir as atividades do FNMC e do FGMC, assim como o pleno cumprimento das diretrizes, objetivos, planos, metas, inventários necessários para efetivar um processo de Transição Energética Justa que reduza as emissões de GEE do estado do Rio Grande do Sul;

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

f) a intimação do Ministério Públíco Federal, nos termos do art. 5º, §1º da Lei nº 7.347/85;

g) a dispensa do recolhimento de custas às entidades autoras, consoante o art. 18 da Lei nº 7.347/85 e art. 98 e ss. do CPC, considerando serem as autoras associações sem fins lucrativos com recursos integralmente aplicados na realização de seus objetivos institucionais, e possuírem reconhecido interesse público”.

As autoras requereram também a condenação dos Réus ao pagamento de honorários sucumbenciais nos termos do art. 85 do CPC, assim como a produção de todo meio de prova admitido em Direito, especialmente as provas documental, pericial e testemunhal, bem como fosse reconhecido o dever dos réus de financiamento das perícias e a abertura de todas as informações relevantes.

1.4 Instrução Processual

1.4.1 Decisão de indeferimento da tutela provisória

Em 10 de julho de 2023 foi proferida decisão que apreciou os pedidos de tutela de urgência. Nela, o Juízo Federal que então conduzia o feito reconheceu a **legitimidade das autoras** para a proposição da ação e a dispensa do pagamento de custas. A inversão do ônus da prova, por sua vez, restou indeferida, argumentando o Julgador que não haveria relato na inicial de dificuldades que justificassem a incidência da Súmula 618 do STJ, de forma que a análise do encargo probatório seria de acordo com as regras estatuídas pelo diploma processual.

A tutela de urgência foi indeferida pelo Juízo que então conduzia o feito, referindo a decisão que:

"Em ação de tamanha monta, como a pretendida na inicial, há que se observar, principalmente, a razoabilidade em antecipar um direito, por quanto teria efeitos em nível estadual e nacional, de modo que, liminarmente, sem amplo contraditório que embase os posicionamentos de todas as partes, é inviável ao juiz singular proferir decisão de tal envergadura.

Objetivamente, entre diversos outros pedidos, a pretensão dos autores envolve obrigar o Estado a implementar os fóruns previstos Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituir comitê multidisciplinar para auxílio das comunidades envolvidas na

geração de energia elétrica proveniente do carvão mineral, suspender leilões e licenças, ou declarar situação de emergência climática no Rio Grande do Sul, suspender incentivos fiscais, tributários e creditícios para comercialização e uso de carvão mineral; obrigar o IBAMA a suspender a licença de Operação da Candiota III. Tais pretensões são demasiadamente amplas e com altos impactos econômicos, jurídicos, políticos e sociais para ser deferidas em tutela de urgência sem assegurar o contraditório dos demandados.

Embora se reconheça os efeitos que as mudanças climáticas vêm causando ao planeta - consoante reconhecido pelos organismos internacionais e amplamente divulgado na mídia -, o processo para adaptação dos países tem sido mais lento que o desejável, de modo que o dano ao meio ambiente e às atuais e futuras gerações vem ocorrendo de forma gradual e, quiçá, irreversível, infelizmente.

Todavia, a urgência na adoção de medidas nesse âmbito não se compara com a urgência exigida para o deferimento de tutela liminarmente, tendo como suporte o artigo 300 do referido Diploma Processual, a qual deve configurar um risco ao próprio resultado útil do processo, ou seja, aquelas que não teriam mais eficácia caso concedidas apenas na sentença."

1.4.2 Ciência ao Ministério Público Federal

O Ministério Público Federal tomou ciência da tramitação do feito, manifestando-se em 19 de julho de 2023 pelo seu regular prosseguimento, e postulando por nova vista dos autos após a juntada das contestações e da réplica, nos termos do artigo 179, I, do CPC.

1.4.3 Interposição do Agravo de Instrumento número 5027945-19.2023.4.04.0000

As Autoras ingressaram com agravo de instrumento, com pedido liminar, em face da decisão que negou a tutela de urgência. Em 16 de agosto de 2023 foi indeferido pela Relatoria do Agravo no E. TRF4 o pedido de concessão da tutela de urgência recursal.

Nas razões para o indeferimento, referiu o Il. Relator Desembargador Federal Marcos Roberto Araújo dos Santos que deveria ser mantido o indeferimento do pedido de tutela de urgência porque seria necessário primeiramente garantir-se o contraditório, bem como produzir prova para a solução da controvérsia.

Acrescentou o Il. Relator que:

"A quaestio iuris da Ação Civil Pública diz respeito, basicamente, à responsabilidade do Estado Brasileiro no que se refere à implementação da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). E mesmo sensível aos efeitos causados pelas mudanças climáticas no planeta, os vários pedidos formulados na ação originária (entre outros, apresentação de Plano de Transição Energética Justa (PTEJ), relatório circunstanciado das medidas adotadas para redução das emissões de GEE originadas pela mineração, exploração e queima de carvão mineral, criação de instrumentos institucionais, suspensão da realização de leilões para usinas termelétricas movidas a carvão, apresentação de estudos sobre a viabilidade e os impactos da geração de energia de matrizes renováveis no Estado do Rio Grande do Sul, suspensão da Licença de Operação da Candiota III, por inobservância às diretrizes da PNMC e PGMC ao longo da última década, e pelas nulidades verificadas na renovação da LO; suspensão dos processos de renovação dos licenciamentos das UTE's que envolvam queima de carvão mineral no Rio Grande do Sul, apresentação, em 60 dias, da nova composição do FGMC, sob pena de multa diária) detêm amplitude e repercussões jurídicas, econômicas, políticas e sociais bastantes a ensejar prudência em sua análise.

Com efeito, ainda que o direito ambiental seja norteado pelos princípios da prevenção e precaução, impondo um dever especial de cautela no que tange à proteção e preservação dos recursos naturais, o objeto dos autos detém complexidade para a apreciação dos pedidos em sua inteireza, recomendando, pelo menos em sede perfunctoria, própria deste momento processual, uma ponderação dos interesses e/ou direitos envolvidos e razoabilidade na solução dada.

Saliento que não se afasta aqui o entendimento de prevalência da preservação do meio ambiente (o direito meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à informação e à participação democrática em questões que envolvem matéria ambiental), mas, considerando o momento processual inicial em que se encontra a causa, sem um contraditório mínimo realizado, a envergadura dos pedidos e seus efeitos a nível nacional e estadual, bem como o fato de a urgência na adoção de medidas nesse âmbito ambiental não se comparar à exigida para o deferimento de tutela de urgência requerida, é adequado manter o entendimento exposto na decisão agravada.

Isso porque decisão em sede de tutela de urgência sem garantir o contraditório é medida de exceção, pois afronta princípio basilar do processo judicial: o contraditório. Deve ser concedida apenas em caso de premente necessidade e prevalência do direito da parte Autora.

No caso, não obstante a alegada urgência, considero que os argumentos da parte Autora não se encontram comprovados de plano, sendo necessário aguardar-se o exercício do direito ao contraditório e a regular instrução processual, inclusive com possibilidade de produção de provas".

1.4.4 Das Contestações apresentadas pelos Réus

1.4.4.1 Contestação da Companhia Riograndense de Mineração (CRM) (evento 26)

Em sua contestação, a Companhia Riograndense de Mineração alegou, preliminarmente, a inépcia da petição inicial e a falta de interesse processual.

A assertiva de inépcia em relação à demandada baseia-se no argumento da existência de pedidos incompatíveis entre si.

Refere a Ré CRM que a Parte Autora pretende a suspensão das atividades de extração da Mina Candiota, assim como a suspensão dos incentivos públicos à exploração do carvão, mas requer, de forma contraditória ao pleito de paralisação da mineração, a garantia de estabilidade dos empregos e dos direitos socioeconômicos dos trabalhadores da Mina Candiota.

A Ré CRM alega, ainda em caráter preliminar, falta de interesse processual. Sustenta que as Autoras impugnam uma atividade lícita, legal, que observaria o processo legislativo e estaria em sintonia com a legislação ambiental, de forma que os argumentos da inicial tentariam inovar a própria norma jurídica, lançando exigências incabíveis e inócuas. Afirma a Companhia que o pedido em relação à CRM é juridicamente impossível, na medida em que a Ré exerceria atividade totalmente regular, responsável pelo abastecimento de energia elétrica praticamente em todo o Estado do Rio Grande do Sul, de forma que qualquer suspensão ou interrupção do fornecimento de energia poderia gerar um apagão no Estado, com nefastos prejuízos.

No mérito, a Companhia afirma que toda a atividade exercida pela CRM é rigorosamente fiscalizada por vários órgãos estatais, de forma que nenhuma ação da Ré ocorre sem a chancela legal, administrativa e institucional. Segundo a Ré, não poderiam as Autoras, por conveniência própria, ou por interesse qualquer, pretender regrar e impor um procedimento administrativo atrelado à mineração.

Sustenta a CRM que as Autoras, ao pretenderem criar exigências para a Ré, objetivando o cumprimento de procedimentos ambientais exclusivos de órgãos fiscalizadores federais e estaduais, pretendem, na realidade, e de forma totalmente inviável e incompetente, se sub-rogar nos poderes da Administração Pública, em verdadeira afronta aos ditames legais.

Afirma a Companhia que a pretensão relacionada à estabilidade dos empregados também seria inadmissível no mérito, na medida que as autoras pretendem adotar normas trabalhistas para os empregados, ferindo a Constituição Federal, no artigo 173, §1º, fere a CLT e as normas coletivas de trabalho, sendo defeso por Lei.

Argumenta a CRM ser temerária afirmação de que a demandada operaria em inobservância à legislação ambiental, e que eventuais acertos firmados em termos de compromissos ambientais fazem parte da constante adequação das medidas de controle ambiental. Reforça a Companhia a execução das medidas corretivas, mitigadoras e compensatórias dos impactos ambientais decorrentes da extração de carvão mineral firmadas no TCA referido pela inicial vem sendo cumpridas regularmente pela CRM, objetivando o atendimento de todas as adequações solicitadas pela FEPAM, de modo que não se poderia falar em descumprimento do TCA, nem, tampouco, em suspensão da atividade de mineração.

Pondera a CRM que uma paralisação abrupta da atividade de mineração, como pretendem as autoras, não observaria o Princípio da Precaução e da Prevenção, uma vez que a interrupção da mineração não afastaria do perigo de dano, mas resultaria no contrário. Refere a Companhia que eventual ausência da atividade minerária acarretaria o não surgimento de horizontes de solo e argilas que são os materiais usados para recuperação das áreas degradadas e consequentemente, além de deixar de recuperar passivos ambientais passados, a própria mina que está em atividade se tornaria um novo passivo ambiental não recuperável.

Argumenta, nesse sentido, que a viabilidade de recuperação ambiental da área se deveria, também, à possibilidade de o ativo mineral ainda existente subsidiar os gastos necessários para essa empreitada, o que seria exatamente o que estaria acontecendo até os dias atuais, com as atividades da Mina de Candiota gerando recursos suficientes para manter a saúde financeira do empreendimento aliado aos recursos alocados na recuperação ambiental.

Refere a Ré CRM que há monitoramento da quantidade de áreas mineradas e da quantidade de áreas recuperadas regularmente, sendo que, paralelamente às etapas de mineração realizadas pela CRM, também ocorreria a recuperação ambiental, incluindo ações como retirada de terra vegetal, recomposição topográfica, deposição de terra vegetal, correção, adubação, plantio e integração ambiental da área.

Reporta a Companhia que foi instituído um acompanhamento mensal da quantidade de hectares recuperados ambientalmente em relação aos hectares impactados com a mineração na Mina de Candiota. Informa que para melhor acompanhamento desses levantamentos topográficos mensais, criou-se o Índice de Recuperação Ambiental – IRA –, que indica a relação entre a quantidade de hectares minerados e a quantidade de hectares recuperados ambientalmente desde 2012 pelas atividades da Mina. Salienta a Ré que o índice de recuperação em

julho de 2023 foi de 134%, comprovando o empenho da Ré em diminuir os passivos ambientais das décadas de 1970 e de 1980, quando órgãos ambientais não exigiam esse tipo de trabalho para recuperação de áreas mineradas.

Relata, ainda, a CRM que a Agência Nacional de Mineração criou a Resolução ANM nº 68/2021, determinando que empresas de mineração em atividade elaborassem seus Planos de Fechamento de Minas (PFM), para que as mesmas pudessem se preparar, em caso de descomissionamento das atividades de mineração. Nesse sentido, a CRM narra que final do ano de 2022 iniciou o processo de contratação de empresa especializada em elaboração do Plano de Fechamento para a Mina de Candiota, resultando na contratação da empresa de Consultoria Ambiente Seguro em 15/06/2023, através da Ordem de Compra nº 042497. Relata a Ré que a referida empresa já teria iniciado os trabalhos de pesquisa e coleta de informações, com a previsão de conclusão em até 60 (sessenta) dias, sendo que ao término do trabalho a Demandada dará ciência de seu Plano de Fechamento de Mina para os órgãos competentes. Além disso, a Companhia elencou exemplos de ações ambientais realizadas para recuperação e conscientização ambiental.

Ao final, a Companhia pontuou sobre o descabimento do pleito de dano moral coletivo ou dano climático em seu desfavor. Reiterou que a demandada sempre atuou e observou rigorosamente os limites da legislação vigente, em sintonia com o Código Nacional de Mineração, com responsabilidade e sustentabilidade ambiental e exercendo uma atividade econômica lícita, de relevante interesse público, qual seja fornecer matéria-prima para a geração de energia elétrica.

Encerrou a Ré CRM pugnando pela manutenção da decisão que indeferiu a tutela de urgência e pela improcedência de todos os pedidos constantes da inicial em relação à demandada. Protestou, ainda, pela aplicação do que chamou de “prescrição constitucional e cível” aplicáveis à presente demanda.

1.4.4.2 Contestação do Réu Estado do Rio Grande do Sul e da Ré FEPAM (evento 29)

O Réu Estado do Rio Grande do Sul e a Ré FEPAM apresentaram contestação de forma conjunta.

Em caráter preliminar, ventilaram a inadequação da via eleita.

Referiram, para tanto, que a partir da leitura da peça inicial não haveria uma descrição sobre fatos objetivos de descumprimento de normas legais ou constitucionais, e que as Autoras teriam desenvolvido uma espécie de tese, um estudo jurídico vinculando os problemas climáticos ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul como decorrência de supostos descumprimentos aos termos da PNMC e da PGMC.

Argumentam que as Autoras não teriam explicado no que consistiria a ilegalidade das renovações das Licenças de Operação concedidas pela FEPAM e do Termo de Compromisso Ambiental firmado pela FEPAM e pela Companhia Riograndense de Mineração – CRM.

Afirmam os Réus que:

“A petição inicial seria importante como um estudo jurídico, ensaio, diagnóstico e crítica às políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas tanto no âmbito federal como no âmbito estadual com relação a que sejam cumpridas as metas, normas e diversas obrigações de fazer em decorrência da Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC) e estadual (Lei Estadual nº 13.594/2010, que institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC).

Entretanto, estamos em sede de ação civil pública, isto é, de processo judicial, onde não há a possibilidade de se criarem políticas públicas, determinar a criação de normas jurídicas (atuando como legislador positivo) e determinar a adoção de medidas de competência dos Poderes Executivo e Legislativo. Ademais, a ação civil pública não é sucedânea das ações diretas de inconstitucionalidade, inclusive por omissão, e de Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, nem de outras ações constitucionais, como o mandado de injunção”.

Sustentam os Réus que a demanda teria uma pretensão disfarçada de exercer controle de constitucionalidade ou de legalidade, pleitos que seriam incompatíveis com as finalidades. Referem que a ação civil pública não poderia ser utilizada como substitutiva ou sucedânea das ações de controle de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF), nem mesmo quando se trate de omissão ou insuficiência normativa.

No mérito, os Réus se reportam ao conteúdo de duas notas técnicas anexas à peça de contestação, elaboradas pela SEMA, Secretaria Estadual de Meio Ambiente, e pelo corpo técnico da FEPAM.

A Nota técnica da SEMA discorre sobre o uso do carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul, reforçando que as emissões de CO₂ oriundas da queima de carvão comparadas com as demais fontes de Gases de Efeito Estufa (GEE), mostram-se pouco relevantes, especialmente quando considerada a sua relevância estratégica em termos de segurança energética. Após, a SEMA comentou sobre iniciativas do Estado que estão envolvendo novas tecnologias e soluções. Referiu o hidrogênio verde e o biogás.

A SEMA compilou um conjunto de ações transversais da gestão pública do Réu Estado do Rio Grande do Sul que estão sendo adotadas e que, segundo a Secretaria, se relacionam com os temas da demanda. Mencionou o arcabouço legal vigente no Estado, os compromissos climáticos assumidos, e os projetos e planos de

ações estratégicas.

Detalhou que o Governo do RS, através da SEMA-RS estaria encaminhando a elaboração do Plano Estadual de Transição Energética Justa, visando às regiões do Baixo Jacuí e Campanha, para direcionar as vocações regionais que permitirão a substituição da matriz energética e a neutralização de emissões de carbono. Aduziu o Réu que a substituição do carvão mineral como fonte de energia ocorrerá de forma natural e gradual.

Ponderou o Réu que o crescimento anual que está ocorrendo nas energias renováveis supera as potências dos empreendimentos a carvão há anos, e que esta circunstância descaracterizaria a atividade carbonífera como crítica para as emissões de GEE no Estado. Os Réus apresentaram uma “listagem de evidências aos questionamentos” formulados pela Parte Autora.

Quanto ao Item 8 – Dos Pedidos, Alínea 8 - suspenda incentivos fiscais, tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica, o Réu Estado do Rio Grande do Sul informou na contestação que não há conhecimento sobre a concessão de incentivos de qualquer espécie pelo Estado ao carvão desde o ano de 2018.

Referiu que, apesar de a legislação de incentivo ao carvão (Lei Nº 15047/2017 - Política Estadual do Carvão Mineral) permanecer vigente, não há qualquer indício de alinhamento governamental com a pauta de incentivo ao incremento das atividades carboníferas na atualidade. Sendo assim, as expectativas negativas relacionadas ao programa Procarvão RS não teriam fundamento.

Na contestação, considerando ser de responsabilidade da FEPAM o licenciamento ambiental das atividades de extração de carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul, dentre quais inclui-se a citada MINA CANDIOTA, de titularidade da empresa COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERACAO – CRM (CNPJ 92.724.145/0001-53), pela FEPAM foi apresentada nota técnica para instruir a contestação.

Sobre o empreendimento MINA CANDIOTA, asseverou a FEPAM:

"Quanto a MINA CANDIOTA

O empreendimento em questão é a denominada Mina Candiota, onde é realizada a atividade de extração de carvão mineral licenciada através da licença de operação LO nº 862/2022 (anexa aos autos), para a denominada MALHA IV e VII, sendo esta a única licença emitida para o empreendedor para a atividade de extração de carvão em Candiota. O licenciamento ambiental do empreendimento remonta a década de 90 e, desde lá, vem sendo sistematicamente licenciado por este órgão ambiental.

Quanto ao TCA nº 02/2021 e a Licença de Operação Nº 862/2022

Dentro dos licenciamentos supramencionados existem condicionantes a serem observadas bem como os Programas de Monitoramento a serem executados ao longo da vigência das licenças ambientais. Dentro desse contexto, a não observação das condições e restrições impostas acarreta em medidas administrativas, as quais esta Fundação vem tomando com o devido intuito de melhoria ambiental, podendo-se citar aqui as licenças de recuperação de área degradada supramencionadas e o Termo de Compromisso Ambiental - TCA nº 02/2021. O TCA nº 02/2021 consiste em um instrumento para que o empreendedor fizesse a mitigação e recuperação do dano ambiental ao qual deu causa, bem como buscou a adequação da atividade, que já se encontrava licenciada, às normas legais. Portanto, equivocam-se os autores da presente ACP quando afirmam que “mesmo sendo reconhecidas as irregularidades e infrações ambientais supracitadas, a ré FEPAM prosseguiu com a renovação da licença de operação da Mina Candiota, simplesmente, com a assinatura de um Termo de Compromisso Ambiental nº 02/2021, que não garante a proteção adequada da natureza e desconsidera a necessidade de observar o conjunto normativo que fundamenta a presente ação civil pública, assim como a necessidade de EIA/RIMA para análise técnica de ampliação danosa da mina.”

"Esclarece este órgão ambiental que no referido documento (TCA) não foi estabelecida a continuidade da atividade, inclusive ao contrário, o documento traz cláusula específica que versa a obrigatoriedade de elaboração de EIA/RIMA para as novas intervenções, o qual, quando requerido, será avaliado por equipe multidisciplinar com diversas áreas de expertise que farão avaliação de viabilidade ou não de expansão da mina, garantindo o direito de resposta ao empreendedor.

O TCA nº 02/2021 e a licença de operação LO nº 862/2022, ora vigentes, são o resultado de avaliação técnica para melhoria ambiental do empreendimento, incluindo-se Programas Ambientais para monitoramento do ar e das águas, dentre outros de suma importância para controle e mitigação dos impactos ambientais. Assim, considerando os aspectos da atividade de mineração, a sua manutenção garante a recuperação ambiental do empreendimento e a minimização dos impactos, não havendo argumento para a revogação do TCA nº 02/2021 e da licença de operação LO nº 862/2022, os quais caso sejam feitos discricionariamente poderão acarretar no aumento dos passivos ambientais".

Sobre o pedido das Autoras para inclusão, nos Termos de Referência que tratam dos licenciamentos de empreendimentos que tenham por base o carvão mineral, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), a nota técnica da FEPAM, usada na contestação, assim se manifestou:

“Ainda, no que se referem às diretrizes previstas na PNMC e PGMC, consideramos que tais variáveis já estão contempladas nos termos de referência produzidos por esta FEPAM para tais atividades”.

Os Réus argumentaram pela improcedência dos pedidos de condenação em danos, e o descabimento do pleito de condenação em honorários advocatícios.

Ao final da contestação, requereram os Réus Estado do Rio Grande do Sul e FEPAM:

- a) Seja acolhida a preliminar de inadequação da via eleita;*
- b) Ad cautelam e em caráter sucessivo, seja julgada improcedente a ação civil pública;*
- c) A condenação das autoras ao pagamento das despesas processuais;*
- d) A produção de outras provas, caso seja necessário.*

1.4.4.3 Contestação do IBAMA (evento 30)

Em sua contestação, o IBAMA inicia abordando a transparência dos dados dos processos de licenciamento ambiental que tramitam junto ao IBAMA, e abordou aspectos relativos ao empreendimento UTE CANDIOTA III, sob sua responsabilidade como órgão licenciador.

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

Argumenta o Réu que a Licença Prévia que avaliou a viabilidade ambiental da UTE Candiota Fase C, atualmente em operação, foi emitida em 25 de junho de 1998, anteriormente à Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT. Além disso, sustenta o Réu que a referida Licença Prévia foi emitida em uma época em que não havia o debate sobre componente climático e as mudanças climáticas com o peso que se tem hoje, a ponto de ser considerado no debate público quanto das tipologias de geração a serem utilizadas pelo país.

Reporta o Réu que devido a violações, sobretudo das fases A e B da UTE Candiota, veio a ser elaborado Termo de Ajustamento de Conduta, assinado em 2011 e aditado em 2013, motivado pela necessidade de adequações ambientais na Usina, em especial pela necessidade de instalação de dispositivos de controle de emissões atmosféricas para atendimento aos limites máximos de emissões determinados no âmbito do seu processo de licenciamento.

Narra que o Termo foi realizado no âmbito da Advocacia-Geral da União, tendo em um polo o Ministério de Minas e Energia, o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA; e do outro lado a Eletrobrás CGTEE e Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

Relata o Réu situações de irregularidades nas fases A e B da UTE, e análise em curso quanto à regularidade da fase C, atualmente em operação:

Os Pareceres Técnicos n. 02001.000564/2017-14 e n. 02001.000524/2017-72, ambos de março de 2017, desenvolveram análise de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC para subsídio à tomada de decisão quanto à solicitação de continuidade operacional das fases A e B da Usina apresentada pela empresa proponente, o que resultou na conclusão que a empresa não cumpria os limites de emissões definidos em lei, resultando na recomendação do IBAMA para que não fosse realizado novo aditamento do TAC, o que provocou a interrupção da operação da Fase B, no dia 28 fev 17, enquanto que o desligamento definitivo da fase A foi promovido no dia 31dez17, conforme determinado na cláusula 5^a do TAC. Desde então somente a Fase C está operando. Ou seja, as fases A e B que não se adequaram aos padrões de emissões determinados pela legislação vigente e não estão em funcionamento desde o ano de 2017. Quanto às emissões da Fase C, estas são objeto de análise atual da equipe técnica do IBAMA, e somente após a finalização destas análises, que o IBAMA poderá se manifestar quanto ao cumprimento dos critérios de emissões atmosféricas previstos em norma.”

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

Quanto às emissões de gases de efeito estufa, o Réu refere que, diferentemente do que fora alegado pela Parte Autora, as diretrizes lançadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC não guardariam relação direta com a operação de empreendimentos de mineração e de usinas termelétricas, muito embora admita que esses empreendimentos possam emitir gases que provocam o efeito estufa (GEE).

Menciona o Réu IBAMA, após citar excertos da Lei n.º 12.187/2009, quanto ao ponto, que:

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

Ao regulamentar o tema, o Decreto n.º 9.578/18 teria detalhado, segundo o Réu, as principais projeções de emissões de gases do efeito estufa e estabelecido as ações consideradas necessárias e prioritárias para enfrentá-las.

Citado regulamento realizou, de acordo com o IBAMA, uma análise do cenário nacional e constatou que para o cumprimento de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, seriam necessárias diversas ações, a maioria delas relacionadas à mudança de uso da terra e agropecuária, tendo em vista que esses seriam, à época da regulamentação, justamente os setores com maiores emissões de gases do efeito estufa no país, e que, portanto, trariam os maiores resultados ao se implementarem as ações de mitigação planejadas.

Quanto ao setor de energia, defende o Réu que a redução de emissões de gases de efeito estufa seria alcançável através da expansão da oferta hidroelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis e do incremento da eficiência energética. No que toca ao setor de processos industriais e tratamento de resíduos, deveria ser realizado o incremento da utilização na siderurgia do carvão vegetal originário de florestas plantadas e melhoria na eficiência do processo de carbonização.

Segundo o Réu Ibama, como teria ficado claro, a legislação não asseverou que deveria haver a extinção da operação de empreendimentos de mineração e usinas termelétricas. Comenta o Réu que a extinção desses tipos de empreendimentos, de um modo abrupto, poderia levar o país a uma crise minerária e energética, sem atingir resultados relevantes na redução da emissão de gases do efeito estufa. Assim, em sentido oposto, o que deveria ser realizado seria a expansão da oferta de outras fontes de energia e o incremento da utilização do carvão vegetal originário de florestas plantadas.

Ainda acrescentou o Réu que, em 2016, o setor Indústrias de Energia - no qual se enquadram as usinas Termelétricas, que ainda dividem o referido setor com atividades de refino de petróleo e produção de combustíveis sólidos e outras indústrias de energia –, teria representado em torno de 19,5% das emissões de CO₂ dentro do subsetor “Atividades de Queima de Combustíveis”, subsetor esse dentro do setor de energia, que ainda divide o quantitativo de emissões com outros quatro grandes setores - processos industriais, agropecuária, uso da terra e resíduos.

O Réu IBAMA reforçou a ausência de um regramento da Administração Pública Federal, ao tempo da contestação, que tornasse obrigatório o controle de emissões de gases de efeito estufa em Usinas Termelétricas, assim como outros empreendimentos que gerem emissões expressivas de gases de efeito estufa.

Referiu que, apesar da ausência de regramento, o IBAMA exigiu no termo de referência do empreendimento UTE Candiota III a necessidade de se apresentar previsão de quantificação de emissão de gases de efeito estufa, além de referenciar em quais metodologias constantes de documentos de referência para tanto. Menciona o Réu que também solicitou que fossem propostas alternativas de mitigação e/ou gerenciamento das emissões de GEE nos termos da Instrução Normativa IBAMA n.º 12 de 23 de novembro de 2010, a qual já estabelece a necessidade de que sejam apresentadas, no âmbito dos processos licenciamento ambiental que emitam gases de efeito estufa, medidas para compensação e mitigação dos impactos ambientais.

Renovou o Réu o argumento da ausência de um regramento específico da Administração Federal sobre as consequências da análise do impacto climático em empreendimentos com emissões significativas como usinas termelétricas:

"Hoje não há legislação ambiental federal que torne obrigatório, com metas pré-estabelecidas a compensação, abatimento e ou mitigação as emissões de GEE, motivo este que levou o IBAMA a solicitar ao MMA que seja envidado esforços quanto à elaboração de regramento neste sentido, e o próprio Instituto vem tecendo discussões para se elaborar Instrução Normativa que aborde este tema".

Argumentou o Réu que o princípio da separação dos Poderes impediria o Judiciário em se substituir à atividade do Administrador e então regular o tema. Quanto aos pedidos indenizatórios veiculados na petição inicial, aduziu o Réu não haver comprovação de qualquer tipo de prejuízo ao meio ambiente com a atuação do IBAMA no caso posto. Finalizou o Réu referindo que não haveria qualquer conduta abusiva ou ilegal a ser imputada ao IBAMA, pugnando a Autarquia pelo julgamento totalmente improcedente dos pedidos.

1.4.4.4 Contestação da União (evento 31)

Em sua contestação, a Ré União alegou, preliminarmente, a ausência de pressuposto válido para a ação, referindo a inexistência de autorização em assembleia para a propositura da demanda pelas Autoras, de modo que o feito deveria ser extinto sem apreciação do mérito, com fundamento no art. 485, IV, do CPC.

Também em sede preliminar, a Ré União alegou a inadequação da via eleita, em razão do uso da ação civil pública como sucedâneo de ação direta de constitucionalidade.

Refere a Ré que as Autoras pretendiam a instituição de uma política pública (plano de transição energética justa) e que esta pretensão dependeria de necessária atuação legislativa. Haveria, por conseguinte, inadequação da via eleita, a conduzir para extinção do feito por ausência de interesse de agir.

Também em caráter preliminar, a Ré União alegou ausência de interesse processual em relação ao seguinte pedido: 3) *crie os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima, que incluem o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima.* Refere a Ré, quanto ao ponto, que todos os órgãos cuja criação se pretende já existem, de modo que não há interesse processual no pleito.

Ainda preliminarmente, a Ré União alegou inépcia da inicial em razão de pedido genérico. Referiu que não foram especificados a quais incentivos, subsídios fiscais, tributários e creditícios para o carvão mineral e seu uso para produção de energia as Autoras pretendiam suspender pela ação judicial.

Argumentou a Ré que os pedidos 7 e 8 da inicial, da maneira como formulados, dificultaram a defesa do ente público, pois os órgãos administrativos que estariam vinculados ao pleito não conseguiram sequer fornecer subsídios para que a Ré pudesse contestar o pleito no mérito. Pugnou pela extinção da inicial sem exame de mérito sobre estes pleitos.

A Ré suscitou a preliminar de ilegitimidade passiva da União em relação ao pedido de fiscalização das atividades de produção, transmissão, distribuição e comercialização da energia elétrica.

Referiu a Ré que essa atribuição, conforme a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, é da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), entidade autárquica com personalidade jurídica, patrimônio, e representação judicial próprias, distinta da União. Requeru fosse reconhecida a sua ilegitimidade passiva ad causam no que se refere aos pedidos que englobem regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

Da mesma forma, argumentou a Ré União que não possui competência para fiscalizar atividades de mineração. Essa atribuição, conforme a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, é da Agência Nacional de Mineração. Sustentou a ilegitimidade passiva *ad causam* da União para os pedidos relacionados à fiscalização e à divulgação de dados relativos à atividade de mineração do carvão, e a inclusão da Agência Nacional de Mineração (ANM) no polo passivo da lide.

Ponderou a Ré pela necessidade de inclusão do município de Candiota no polo passivo da ação ou, subsidiariamente, pela sua intimação para analisar se é caso de intervir na demanda. Argumenta a Ré que os pedidos formulados na demanda podem impactar profundamente a economia do município, com a perda de empreendimentos que são fundamentais para a sua arrecadação e fontes de emprego e renda para grande parte de sua população.

Sustentou a Ré a impossibilidade de concessão do pedido liminar referente à nomeação de integrantes de Fóruns e de Comitês. Argumentou que, conforme disposto no art. 6º do Decreto nº 9.082/2017, competiria ao Presidente da República a designação dos membros do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.

No mérito, a Ré União elencou razões que considera hábeis ao juízo de improcedência da demanda.

Ponderou que a inicial seria uma insatisfação com um plexo de atos normativos e administrativos que não adotaram as diretrizes de preferência das Autoras, e que as Autoras almejam intervir na forma pela qual o Poder Executivo vem executando a legislação e os programas pertinentes ao enfrentamento das mudanças climáticas.

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

Afirma a Ré que não haveria como o Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima apresentar, em 60 dias, um Plano de Transição Energética Justa (PTEJ) de forma unilateral, uma vez que todo o novo arcabouço legal está sendo construído de forma a garantir a transversalidade da governança climática federal, cuja implementação demandará uma abordagem multisectorial.

Refere a Ré que no Decreto que regulamenta a PNMC (Decreto nº 9.578/2018), há menção em seus artigos 17, 18 e 19 a planos setoriais, sem, no entanto, haver uma definição de prazos para sua formulação. De todo modo, pondera a Ré que ainda não haveria, ao tempo da contestação, na legislação brasileira, metas subnacionais setoriais de redução de emissões de GEE.

A Ré também instruiu o mérito da contestação com informações encaminhadas por órgãos da Administração Pública Federal.

Pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, foram feitas uma série de considerações.

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

Informou o Ministério que será apresentada uma minuta de Resolução propondo a estrutura para a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), que consolidará as estratégias, planos e metas do Poder Executivo federal para a consecução dos objetivos da PNMC e para o alcance das metas da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) submetida à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Informou que a NDC brasileira é um compromisso voluntário do Brasil no âmbito do Acordo de Paris que define metas de redução de emissões de gases de efeito estufa para 2025, 2030 e 2050 para todo o País, sem subdividi-las em metas subnacionais ou em metas setoriais (para o setor de carvão mineral, por exemplo).

Informou que, quanto ao pedido de apresentação de relatório circunstanciado das medidas adotadas para redução das emissões originadas da mineração, bem como as medidas de mitigação em geral, que tais medidas serão discutidas em subgrupos criados pelo Comitê Interministerial.

Referiu que também as ações de promoção da transição energética serão coordenadas pelo Comitê. Com relação à proposta de criação de "fundo de transição energética justa", tendo em vista a possibilidade de utilização de receitas oriundas de taxas, tributos ou encargos do setor energético, tal proposta, segundo o Ministério, deve ser objeto de consulta endereçada ao Ministério de Minas e Energia, órgão competente nessa matéria. Referiu que temas como mobilização de recursos e suspensão de incentivos igualmente seriam de atribuição do Ministério da Fazenda, que deveria ser consultado.

A Secretaria Nacional de Mudança do Clima do MMA também apresentou a Nota Técnica nº 1704/2023-MMA (SEI 1423052) para agregar elementos ao mérito da contestação.

Sobre o pleito relacionado à transição energética, referiu a Secretaria que foi criada no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) a Câmara Técnica de Justiça Climática, cuja primeira reunião ocorreu em 13 de julho de 2023. Não caberia, por enquanto, consoante a Secretaria, requerer resultados concretos tendo em vista o pouquíssimo tempo de sua criação e atuação.

A Secretaria Nacional de Mudança do Clima refutou completamente a alegação de descumprimento das exigências de mitigação previstas normativamente. Refere, quanto ao ponto, que o primeiro marco temporal para conferência do atendimento da NDC será em 2025 pelo regime da UNFCCC, de forma que não se poderia

argumentar em descumprimento ou inércia dos Réus entes públicos.

Acrescentou que:

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

Ainda assim, caso se busque estabelecer compromisso quantificável para o setor de energia, percebe-se que a "meta" (entre aspas, pois não há uma meta setorial, como já foi dito) tem sido atingida. Na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, e mais precisamente na regulamentação da lei, a saber, o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, há uma meta global para toda a economia, materializada no Art. 18, que diz que "a projeção das emissões nacionais de gases do efeito estufa para o ano de 2020, de que trata o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, será de 3.236 milhões tonCO2eq, composta pelas projeções para os seguintes setores: (I) - mudança de uso da terra - 1.404 milhões de tonCO2eq; (II) - energia - 868 milhões de tonCO2eq".

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

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

O Ministério de Minas e Energia igualmente colacionou contribuições à contestação.

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

Referiu que a PNMC delegou ao Decreto a definição de uma análise do cenário nacional de emissões e estabelecimento de setores de ações prioritárias no campo da mitigação. Acrescentou que, quanto ao setor de energia, a redução de emissões de gases de efeito estufa seria alcançável, nos termos do Decreto número 9.578/2018, através da expansão da oferta hidroelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis e do incremento da eficiência energética.

Sustentou o MME que a legislação não dispôs que deveria haver a extinção da operação de empreendimentos de mineração de carvão e usinas termelétricas. Reforçou que a extinção desses tipos de empreendimentos, de um modo abrupto, com a sobrevinda da PNMC, poderia levar a região e até mesmo o país a uma crise minerária e energética, sem atingir resultados relevantes na redução da emissão de gases do efeito estufa. Destacou que as Usinas Termoelétricas de Candiota desempenham um papel fundamental na matriz energética da região, fornecendo uma fonte confiável e flexível de geração de eletricidade. Acrescentou que a Usina Termoelétrica de Candiota III desempenha um papel crucial também no contexto socioeconômico da região em que está localizada, em razão de sua empregabilidade.

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

O MME sugere, ao final de sua contribuição, que caso a sentença venha a conceder pleitos das Autoras, seja concedido prazo maior para a realização de estudos e respostas da Ré União, bem como acordo entre as partes:

"Portanto, caso haja o deferimento de algum pedido liminar, ou mesmo já em cognição mais completa no bojo da sentença, dada a complexidade das considerações envolvidas em processos de Transição Energética, incluindo avaliações ambientais, análises técnicas, financeiras e socioeconômicas, há de se reclamar

que o órgão julgador estabeleça prazo maior do que sugerido pelo Ministério Público para a realização de estudos e respostas do governo, se possível, inclusive, que entre em acordo com as partes, uma vez que o que buscam os agentes envolvidos na demanda é o bem da coletividade afetada nas diversas nuances que a demanda traz. Isso permitirá a construção de alternativas sólidas, baseadas em informações socioambientais atualizadas e análises rigorosas”.

A Ré União afirma que tampouco há que se falar em estado de emergência climática no Estado do Rio Grande do Sul, e que a definição das prioridades da população é fruto da delegação popular, que se implementa com a eleição de representantes do Executivo e do Legislativo.

Quanto à responsabilidade pela recuperação de áreas eventualmente degradadas, refere que esta não pode ser imputada à União, mas aos responsáveis por tais atos, que deverão ser identificados pelas demandantes, ônus que lhes incumbe. Refere que não há qualquer nexo de causalidade que possa ligar a União aos danos ambientais referidos na inicial, nem mesmo do ponto de vista orçamentário.

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

Pugna a Ré pelo afastamento do dano moral coletivo. Refere que pela análise dos documentos acostados aos autos, restaria evidente não haver comprovação de dano moral, uma vez que as alegações seriam desprovidas de objetividade acerca de situações concretas que poderiam ter sido constatadas em decorrência da mineração do carvão ou da presença das termelétricas no município de Candiota.

Subsidiariamente, na remota hipótese de se entenderem como devidos os danos morais individuais e coletivos pleiteados pelos autores, pugna a Ré que o valor da indenização deverá ser equitativamente reduzido por este MM. Juízo, de modo a efetivamente indenizarem – sem enriquecimento indevido – os alegados [e segundo a Ré não demonstrados] prejuízos aos associados e à coletividade, com destinação vinculada do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Postula a Ré pela não inversão do ônus da prova, e descabimento da condenação em honorários sucumbenciais, face à inexistência de má-fé.

1.4.4.5 Contestação da Aneel (evento 32)

Em sua contestação, a ANEEL afirma sua ilegitimidade para responder à demanda, e a improcedência dos pedidos formulados em seu desfavor.

Inicia a Ré pontuando sobre a divisão de atribuições legais entre a ANEEL e a co-ré União.

Assevera que a Agência Nacional de Energia Elétrica é uma autarquia em regime especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes preconizadas pela União, nos termos dos art. 1º e 2º da Lei nº 9.427/1996.

Refere que, segundo o disposto no artigo 3º da aludida Lei, compete à União, entre outros, elaborar o plano de outorgas, definir as diretrizes para os procedimentos licitatórios e promover as licitações destinadas à contratação de concessionários de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos.

Afirma que também compete à União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, segundo o art. 37 da Lei nº 14.600/2023, entre outras atribuições: i) a formulação de políticas nacionais de aproveitamento dos recursos hídricos, eólicos, fotovoltaicos e de demais fontes para fins de energia elétrica; ii) a fixação de diretrizes para o planejamento dos setores de minas e de energia; iii) a formulação da política nacional do petróleo, do combustível, do biocombustível, do gás natural e de energia elétrica, inclusive nuclear; iv) o estabelecimento das políticas nacionais de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos elétricos, energéticos e minerais; v) zelar pelo equilíbrio conjuntural e estrutural entre a oferta e a demanda de energia elétrica no País.

Pondera a Ré que não participa dos processos de concessão de licença ou de fiscalização ambiental, sendo estas atividades de competência dos órgãos ambientais, nos termos da Resolução CONAMA 237/1997. Refere a Ré que tratando o feito de discussão de índole incontrovertivelmente ambiental e, considerando-se que a ANEEL não tem qualquer atribuição ambiental específica, restaria claro que o ente regulador do setor de energia elétrica não deveria fazer parte do polo passivo da ação.

Reprisa a Ré que as atribuições da ANEEL e da sua Secretaria de Inovação e Transição Energética sempre devem ser compreendidas com o filtro de que não compete à Agência (mas sim à União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia): (i) a formulação de políticas nacionais de aproveitamento das fontes de geração; (ii) a fixação de diretrizes para o planejamento dos setores de minas e de energia; (iii) a

formulação da política nacional de energia elétrica; (iv) o estabelecimento das políticas nacionais de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos elétricos; e (v) zelar pelo equilíbrio conjuntural e estrutural entre a oferta e a demanda de energia elétrica no País.

Menciona a Ré que, no âmbito Secretaria de Inovação e Transição Energética - STE, foram e estão em desenvolvimento milhares de projetos de pesquisa e desenvolvimento e de eficiência energética que contribuem para a transição energética. Discorre sobre iniciativas adotadas pela Agência no âmbito de seu programa de pesquisa e desenvolvimento, com a chamada de projetos que buscam transformar o mercado da energia elétrica, combater o desperdício, melhorar a eficiência energética, desenvolver educação e formação do consumidor para uso consciente da energia.

Argumenta a Ré que os leilões promovidos pela ANEEL para contratação de concessionários para produção de energia elétrica são realizados a partir das diretrizes estabelecidas pela União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia – MME e, nessas diretrizes, são especificados os tipos de fontes que poderão participar dos certames. Reforça a Ré que a participação de fontes não renováveis nesses leilões não decorre de escolha discricionária da ANEEL, mas sim de cumprimento às diretrizes estabelecidas pelo formulador de políticas públicas, a União, por meio do Ministério de Minas e Energia.

Refere que a ANEEL promoveu até o ano de 2022 leilões em que eram permitidas a participação de fontes não renováveis e também de fontes renováveis, sendo estas a grande maioria, e que sempre segue as diretrizes estabelecidas pela União via MME. Acrescenta que a matriz de produção de energia elétrica, brasileira e no Estado do Rio Grande do Sul, é provida de forma majoritária por fontes renováveis, sendo que a previsão de expansão da oferta de energia elétrica no Estado não contempla usinas de combustível fóssil, conforme asseverou a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica da ANEEL.

A Ré sumariza algumas informações sobre a operação da Usina Candiota III no que respeita às regras do setor elétrico. Pondera que a Usina não apresenta irregularidades em sua operação no que concerne às regras do setor, que a energia gerada pela Usina no ano de 2022 foi suficiente para abastecer um município com cerca de 870 mil habitantes, e que a eventual ausência do fornecimento de energia pela usina potencialmente afetaria consumidores não apenas do Rio Grande do Sul, mas de todo o país, dado que o sistema nacional é interligado.

A Ré sustenta que as Autoras demonstrariam uma leitura equivocada da Política Nacional sobre a Mudança do Clima, assim como uma compreensão desvirtuada acerca da Transição Energética. Assevera a Ré a PNMC não imporia a extinção, ainda mais de modo abrupto, da operação de usinas termelétricas.

Por fim, quanto ao pedido das Autoras para que a Agência apresentasse estudos sobre a viabilidade e os impactos da geração de energia de matrizes renováveis no Estado do Rio Grande do Sul, a Ré refere não possuir competência para realizar os estudos pretendidos. A Ré reforça que a responsabilidade da Agência se limita à regulação e à fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, e que atua em estrita observância das políticas e das diretrizes formuladas pela União. Encerra a Agência asseverando que os pedidos de reparação de danos ambientais e a condenação em dano moral coletivo não comportam acolhimento. Pugna pelo julgamento de improcedência da ação.

1.4.4.6 Contestação da Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil – Eletrobrás CGT Eletrosul (evento 36)

Em sua contestação, a Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil – Eletrobrás CGT Eletrosul – alegou, preliminarmente, a falta de interesse processual, dada o que considera incontroversa regularidade do licenciamento ambiental da UTE Candiota III, de modo que a ação envolveria indevida tentativa de implementação de política pública via Poder Judiciário, com inadequação da via eleita.

Refere que a operação da UTE Candiota III é absolutamente regular, vez que se encontra devidamente licenciada conforme LO n.º 991/2010, válida até 2026, sendo cumpridos os limites de emissões atmosféricas estabelecidos. Afirma que o cenário de regularidade não é diferente quanto à utilização de recursos hídricos pela unidade, na medida que o uso da água possui outorga da Agência Nacional de Águas, e que a Ré cumpre os limites de captação estabelecidos pela referida Agência.

Haveria, segundo a Ré, inadequação da via eleita pelas Autoras, considerando o objetivo de buscar a implementação de política pública judicialmente.

Também em caráter preliminar, a Ré afirma a ausência de legitimidade ativa das Autoras para questionar o licenciamento, cuja atribuição e competência seria exclusiva do IBAMA. Em acréscimo, afirma a Ré que nenhuma das Associações Autoras possuiria atribuição em seus Estatutos para a defesa de direitos trabalhistas que foram manejados pela inicial, lhes falecendo o cumprimento da exigência de pertinência temática.

Ainda em sede preliminar, a Ré suscita a inépcia da petição inicial, por incompatibilidade entre os pedidos, notadamente entre o pleito de suspensão das atividades da UTE Candiota e a pretensão de garantia da estabilidade dos empregos.

No mérito, refere a Ré Eletrobras CGT Eletrosul a ausência de responsabilidade dada a inocorrência de dano, inexistência de conduta lesiva e de qualquer ato ilícito praticado pela demandada.

Afirma a Ré ser imprescindível que não se confunda impacto ambiental com danos ao meio ambiente. Pondera que, virtualmente, toda e qualquer atividade antrópica acaba por resultar em impactos ambientais, mas não necessariamente em danos ao meio ambiente. Segundo a CGT, no caso dos autos, quando muito, poder-se-ia cogitar a ocorrência de impactos ambientais que, além de não ensejarem responsabilização civil, devem e foram devidamente endereçados em processo de licenciamento ambiental.

A Ré colaciona exemplos de ações que considera voltadas à transição energética de seu empreendimento, ponderando que:

"Recentemente, ainda na linha de desenvolvimento contínuo da UTE Candiota III e no escopo da transição energética que a Eletrosul vem implementando em seus ativos, a companhia iniciou estudos e planejamento financeiro para a reativação de uma planta de biofixação de dióxido de carbono por microalgas. A operação e manutenção da unidade contará com a supervisão técnica e com o suporte tecnológico e científico da Fundação de Apoio à Universidade Federal do Rio Grande – FAURG. À luz de tudo isso, restam claros os esforços que vêm sendo, há tempos, envidados pela Eletrosul para a modernização e adaptação da UTE Candiota III ao cenário de transição energética."

Argumenta a Ré CGT Eletrosul sobre a inexistência de previsão legal específica para o licenciamento examinar o componente climático, e que essa ausência de obrigação legal não pode se converter em óbice ao licenciamento ambiental.

No ponto, afirma a Ré:

"Como visto, uma das alegações das Requerentes é a de que o licenciamento ambiental da UTE Candiota III não teria levado em consideração aspectos climáticos. Além do fato de que tal afirmação está completamente equivocada, como já evidenciado no item "V.1", inexiste no ordenamento jurídico brasileiro previsão legal específica que consubstancie o licenciamento ambiental climático."

Nesse sentido, a legislação suscitada pelas Requerentes para tentar justificar tal necessidade de consideração dos componentes climáticos são, na verdade, normas gerais programáticas que possuem o condão de estabelecer princípios, objetivos e diretrizes ao administrador público. Não há, nas normas mencionadas pelas Requerentes, qualquer previsão que defina obrigações específicas relacionadas ao licenciamento ambiental em tela, quanto mais algum fundamento capaz de suspender ou impossibilitar a renovação da LO nº 991/2010 – como indevidamente pleiteiam as Requerentes.

Tamanha foi a dificuldade das Requerentes em respaldar o vazio argumento de que a inobservância de componentes climáticos no licenciamento ambiental da UTE Candiota III daria azo ao seu pleito inicial, que tentaram buscar auxílio em legislação geral/programática que, como dito, não tem capacidade de criar obrigações capazes de sobrepor à discricionariedade do órgão licenciador. Por conseguinte, não havendo qualquer obrigação legal que se possa extrair dos diplomas suscitados na petição inicial, não há que se falar, portanto, em mácula ou irregularidade quanto ao licenciamento ambiental da UTE Candiota III. Pensar o

contrário seria atacar frontalmente o princípio da legalidade, que é um dos pilares hermenêuticos do Direito Administrativo, justamente para impedir a Administração Pública de exigir obrigações não previstas em lei do administrado”.

A Ré sustenta ainda a ausência de eficácia vinculante do Acordo de Paris em relação à redução de emissões atmosféricas. Afirma a Ré que haveria uma necessidade de regulamentação complementar, para só então o Acordo gerar efeitos no plano doméstico:

“O Acordo de Paris, por si só, não estabelece um regramento que determina a forma como os países devem agir para conseguir alcançar as suas metas, e muito menos que tipos de empreendimento e/ou atividade devem ser permitidas por cada Estado Membro. Caso contrário, estar-se-ia diante de grave afronta à soberania nacional de cada país, sendo certo que cada um tem as suas peculiaridades e as informações necessárias para definir quais procedimentos são mais pertinentes”.

Ainda sobre a suposta ausência de eficácia vinculante do Acordo de Paris, a Ré pondera que:

“É importante destacar que a mera adesão ao Acordo de Paris não possui eficácia vinculante do ponto de vista da redução das emissões atmosféricas de gases do efeito estufa. É necessário que, para além de se tornar signatário, o Estado Membro crie regulamentação específica de modo a tornar efetiva a implementação da ambição climática”.

A Ré alega a inexistência de danos morais coletivos a serem indenizados, reiterando que sua operação cumpre os requisitos legais, e que os eventuais impactos ambientais estão previstos e regulados pelo órgão licenciador. Pondera que, ainda que se reconhecesse o dano moral coletivo, o que se cogita tão somente em respeito aos princípios da eventualidade e impugnação específica, seria preciso que o fato transgressor fosse de razoável significância, e que transbordasse os limites de tolerabilidade, o que definitivamente não se verifica no caso em apreço, na medida em que a Eletrosul estaria no exercício regular de um direito.

Reforça a Ré que a decisão do administrador público, representado pelo órgão ambiental licenciador, de conceder licença de operação para determinada atividade/empreendimento, em que já se prevê, mitiga e compensa os impactos ambientais, é tomada especialmente em virtude do interesse público das atividades, e contempla os eventuais impactos causados.

Afirma a Ré também haver violação ao princípio da separação de poderes, sendo incumbência da administração pública a definição das políticas públicas climáticas e de segurança energética nacional. Refere que a petição inicial adentra uma série de questões que dizem respeito à capacidade e discricionariedade técnica dos órgãos ambientais do SISNAMA – no caso, do IBAMA e da FEPAM – na condução de processos de licenciamento ambiental.

Sustenta a Ré, ainda, a falta de requisitos para a inversão do ônus da prova, e a consideração de que a aplicação da Súmula 618 do E. STJ não ocorre de forma automática. Menciona o descabimento do pedido de tutela de urgência, pela ausência dos requisitos necessários para a sua concessão. Aduz que uma hipotética decisão favorável ao que nomina “absurdos pleitos liminares” poderia, segundo a Ré, causar danos irreversíveis às Requeridas e, inclusive, ao abastecimento energético regional – e até nacional (o que, segundo a Ré, seria um risco de dano inverso).

1.5 Réplica das Autoras

Juntadas as contestações, as Autoras apresentaram Réplica (evento 42). Reiteraram o pedido de necessidade de concessão da tutela de urgência, reforçando que, após o ajuizamento da ação, ocorreram fatos como desastres climáticos de extrema gravidade no Estado do Rio Grande do Sul. Tais fatos demonstrariam, segundo as

Autoras, de forma categórica a gravidade da temática sob apreciação na demanda e, sobretudo, a necessidade de que sejam tomadas medidas urgentes por parte dos órgãos públicos, federais e estaduais.

Narraram que na região sul do país os efeitos dos ciclones e chuvas torrenciais estão afetando diretamente a sociedade gaúcha. Relatou que na região Norte, especialmente, na Amazônia Legal, se vivencia uma das piores secas da região com graves danos ambientais e sociais para as comunidades e populações ribeirinhas que dependem do fluxo hídrico para sua subsistência.

Reforçam as Autoras na réplica, amparadas em informações científicas, que há fundado receio de dano grave e irreparável, bem como o risco de ineficácia do provimento final se não forem tomadas medidas urgentes para uma transição energética justa pautada na criação de planos e medidas imediatas de redução de emissões de GEE, assim como a efetivação de políticas públicas pautadas pela publicidade, participação democrática, e, principalmente, fundados nas constatações científicas.

As Autores refutam a alegação de ilegitimidade, assim como de inadequação da via eleita, reforçando que a ação pede a implementação de leis já existentes. Quanto ao pleito de criação de órgãos para execução da PNMC, referiram as Autoras que não bastaria a criação, mas a correta instrumentalização dos mesmos para que possam ter uma atuação efetiva.

Referem que não há pedidos genéricos quanto às suspensões de incentivos e subsídios fiscais, tributários e creditícios, e que a ventilada inépcia da inicial não resta configurada. Citararam os termos do Decreto n. 4.524/2002, que zerou as alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins da atividade de mineração, e o teor da Lei do Estado do Rio Grande do Sul que criou a chamada Política Estadual do Carvão Mineral e institui o Polo Carboquímico do Rio Grande do Sul (Lei n.º 15.047/2017). Reforçam as Autoras que foram explicitados exemplares de instrumentos normativos que destinam incentivos e subsídios fiscais e tributários ao setor carbonífero, sendo cabível o controle difuso de constitucionalidade desses pela via da ação civil pública.

Afirmam as Autoras que a ação não discute a legitimidade de fiscalização sobre a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, tampouco a competência para fiscalizar atividades de mineração. Ponderam as Autoras que a ação versa, ao revés, sobre os diversos descumprimentos de entes públicos e privados a respeito das normas que regem o direito climático no Brasil. Segundo elas, discute-se a inobservância dos dispositivos constitucionais, legais e supralegis, e como contribuem para a ocorrência das alterações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Logo, segundo as Autoras, os entes públicos municipais, estaduais e federais teriam competência comum na fiscalização de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente, nos termos do art. 23 da Constituição Federal.

As Autoras ponderam ser desnecessário o chamamento do município de Candiota ao feito. Argumentam que o Município de Candiota não possui qualquer normativa que institua uma Política Climática para o seu território, havendo apenas as leis federais e estaduais, as quais devem ser observadas pelo conjunto de demandados.

Reforçam as Autoras que a Ré União deve ser compelida a proceder com a nomeação dos membros do Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas de forma paritária, como determina o art. 3º do Decreto 9.082/17.

Pontuaram o descabimento das preliminares ventiladas pelo Estado do Rio Grande do Sul e pela FEPAM, pela ANEEL, pela CRM e pela CGT Eletrosul. Mencionaram que há compatibilidade entre os pedidos de suspensão das atividades da UTE Candiota III e da garantia da estabilidade empregatícia dos trabalhadores.

Especificamente sobre a pretensa falta de interesse processual da ré CRM, referem as Autoras ser de competência da Companhia, pelo teor da Lei Estadual n. 5.835/1969, a pesquisa, beneficiamento, exploração industrial e comercial de carvão mineral, e que a Ré operaria em inobservância à legislação ambiental, em especial

à Política Nacional e a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas, causando danos às águas, ao solo, às Áreas de Preservação Permanente e à qualidade do ar, em total desrespeito pelas normas ambientais e climáticas vigentes. Estas condições justificariam sua inclusão no polo passivo da demanda.

Afirmaram as Autoras a inexistência de violação ao Princípio da Separação dos Poderes, e que a demanda trata do descumprimento da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional e suprallegal que autoriza a exigência via judicial de obrigação de fazer. Ponderam que há previsão legal que autoriza o ajuizamento de Ação Civil Pública em razão dos danos causados ao meio ambiente, sem que isso incorra em violação ao princípio da separação dos poderes.

Referem as autoras que o Brasil retrocedeu no combate à emissão de gases de efeito estufa e que suas novas metas levarão ao aumento das emissões. Pontuam que a NDC atualizada pelo Brasil em dezembro de 2020 leva a um aumento absoluto nas emissões, adicionando cerca de 300 milhões de toneladas de CO₂ por ano, sendo considerada violadora aos termos do Acordo de Paris quanto à exigência de progressividade mitigatória.

Sobre o pleito de condenação em dano moral coletivo, reforçam as Autoras que:

“A lesão moral coletiva, então, se configura nos casos em que a conduta do agente, que lesa direitos titularizados por uma coletividade, se mostra grave e intensa a ponto afetar o próprio sentimento coletivo de pertencimento a uma sociedade, fundada e organizada sob a expectativa de respeito ao ordenamento jurídico e, especialmente, aos direitos fundamentais.

Esse é o patrimônio moral compartilhado coletivamente. No tocante ao dano moral coletivo, cabe ressaltar que a sua verificação não pode ser feita, pura e simplesmente, a partir dos mesmos pressupostos adotados na análise do dano individual, pois isso significaria abstrair as peculiaridades que distinguem direitos individuais e coletivos. O dano moral, nessa concepção, decorre da simples e direta violação das normas de proteção dos direitos...”

A violação de deveres resta devidamente configurada, sendo consubstanciada na violação de princípios basilares do direito ambiental associados ao desrespeito às diretrizes da PNMC, do Acordo de Paris e da PGMC, pela ampliação de emissões de GEE, a falta de medidas adequadas de proteção ambiental das APP's e matas nativas do bioma pampa, a contaminação das águas, do solo e do ar pelos empreendimentos minerários e termelétricos”.

Repetem as Autoras a necessidade de a incidência na espécie da Súmula nº 618 do Eg. Superior Tribunal de Justiça, seja porque: (i) a Ação Civil Pública Climática tem por causa de pedir próxima a ocorrência de efetiva degradação ambiental (poluição), nos termos do artigo 3º, III, da Lei nº 6.938/81, e; (ii) a presente ação trata de violações a diversos DHESCA, especialmente, às diretrizes, metas e planos previstos no Acordo de Paris, na PNMC e PGMC, decorrentes da matriz energética movida a combustíveis fósseis potencialmente lesivos à saúde humana e ao meio ambiente, que exigem a aplicação do princípio da precaução subjacente ao artigo 225, caput, da Constituição Federal, dentre elas a inversão do ônus da prova.

Reforçam as Autoras que o exame do componente climático no licenciamento trata-se, nada mais, do que a necessidade de adequação e cumprimento das diretrizes previstas pela Lei n. 12.187/09, que institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC, e pela Lei Estadual n. 13.594/10, que institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC.

Pontuam que o licenciamento de Termelétricas, especialmente aquelas movidas a carvão mineral, como o caso da UTE Candiota III, prescindem de uma análise estrutural a ser realizada valendo-se da ótica de um novo paradigma de proteção ao meio ambiente e de mitigação e combate às mudanças climáticas. Mencionam que essa necessidade já foi reconhecida por esta 9ª Vara Federal de Porto Alegre, ao julgar o processo n. 5030786-95.2021.4.04.7100, e que embora pendente o julgamento das apelações, o entendimento da sentença já foi ratificado no julgamento dos Agravos de Instrumento n. 5041566-54.2021.4.04.0000 e 5040314-16.2021.4.04.0000 pelo TRF4.

Finalizam pugnando pelo cabimento da condenação em honorários em sede de Ação Civil Pública.

1.6 Manifestações e decisões sobre as preliminares suscitadas

No evento 44 foi determinada vista ao Ministério Público Federal do teor das contestações e da réplica.

O MPF manifestou-se em 15 de dezembro de 2023 (evento 47). Na oportunidade, opinou pelo não reconhecimento das alegações preliminares referentes aos casos de inépcia (incompatíveis e genéricos), de ausência de interesse processual (por inadequação da via eleita e por já estarem criados os instrumentos institucionais para a atuação da PNMC), entendendo dever prosseguir o feito normalmente em relação a esses pontos tratados na inicial.

Quanto ao requerimento da UNIÃO relativo à sua ilegitimidade passiva *ad causam* no que se refere aos pedidos que englobem regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica e para os pedidos relacionados à fiscalização e divulgação de dados relativos à atividade de mineração do carvão, opinou o MPF fosse determinada a extinção do processo, sem julgamento de mérito, concordando com a alegação de que as competências para fiscalizar essas atividades são, respectivamente, da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e da Agência Nacional de Mineração – ANM.

Conclusos os autos, foi proferida decisão em 1º de março de 2024. Nela, postergou o Juízo para o momento da sentença a análise das alegações preliminares, a exceção de uma. Referiu, nesse sentido, que:

“Acrescento que o CPC adotou o princípio da primazia do julgamento do mérito, estipulando que as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa, e que desde que possível, o juiz resolverá o mérito sempre que a decisão for favorável à parte a quem aproveitaria eventual pronunciamento nos termos do art. 485, ou seja, sem a apreciação do mérito (CPC, art. 488) em decorrência do acolhimento de preliminares.

Dessa forma, a análise dessas alegações pode ser novamente realizada na sentença para integral solução da lide como matéria de mérito”.

Por sua vez, sobre o exame da preliminar de competência da Justiça Federal para apreciação da integralidade dos pedidos, o Juízo reconheceu a incompetência absoluta da Justiça Federal para apreciação dos pleitos relacionados à garantia da estabilidade das relações de emprego na Mina Candiota e na Usina Candiota III, requeridas em relação às Rés Eletrobras CGT Eletrosul e CRM, por se tratarem de questões afetadas à jurisdição trabalhista. Fundamentou o acolhimento nos seguintes termos:

Nesse aspecto, os autores formularam os seguintes pedidos em relação à ELETROBRAS CGT ELETROSUL: 3) garanta a estabilidade dos empregos e dos direitos socioeconômicos das/os trabalhadoras/es da UTE Candiota III; e em relação à CRM: 3) garanta a estabilidade dos empregos e dos direitos socioeconômicos das/os trabalhadoras/es da Mina de Carvão Mineral Candiota, para garantir uma Transição Energética Justa.

Tratando-se de relações trabalhistas de cunho privado, a Justiça Federal não possui competência para análise de qualquer pedido nesse sentido, independente da causa de pedir, pois se trata de matéria afeta à Justiça do Trabalho. Dessa forma não é cabível a cumulação de pedidos, nos termos do art. 327, § 1º, II, do CPC. Diante disso, indefiro a inicial em relação esses pedidos, nos termos do art. 485, IV, do CPC”.

Na mesma decisão, determinou-se a intimação das partes para que especificassem as provas que ainda pretendiam produzir, justificando a sua necessidade e indicando os fatos que pretendiam comprovar bem como as provas já produzidas a respeito deles, no prazo fixado de 15 dias.

No evento 63 a ANEEL informou não possuir interesse na produção de outras provas. No evento 69, o IBAMA informou não possuir interesse na produção de outras provas.

No evento 70, em 19 de março de 2024, a União opôs embargos de declaração em face da decisão que apreciou as preliminares e determinou a indicação de provas. Questionou a Ré União, em seus embargos, a referência feita pelo Juízo de que as alegações preliminares poderiam ser novamente apreciadas na sentença, por ocasião do exame integral da solução da lide como matéria de mérito.

A obscuridade que a União requereu fosse sanada era para que houvesse clareza quanto a eventual preclusão da matéria invocada nas preliminares. Sumarizou ponderando ser preciso que o juízo se manifestasse a respeito, deixando claro se essas questões ainda permanecerão em aberto até a sentença (e, por isso, insusceptíveis de preclusão neste momento) quando então serão nova e definitivamente apreciadas, e assim passíveis de impugnação através de recurso de apelação, oportunamente.

A Ré Eletrosul CGT se manifestou sobre o despacho para indicação das provas (evento 71), sinalizando não haver prova complementar a ser produzida, e requerendo o julgamento antecipado da lide. No evento 72, a Ré CRM não requereu provas complementares, manifestando, contudo, interesse em participar de eventual produção probatória porventura pleiteada pelas demais partes.

As Autoras manifestaram-se sobre a produção de provas no evento 74. Requereram a oitiva de testemunhas ou o deferimento do prazo de 60 dias para apresentação de pareceres e relatos escritos, bem como estudos científicos a respeito do conteúdo da demanda, com o fim de comprovar os pontos especificados.

Foi proferido despacho/decisão em 09 de abril de 2024 (evento 75). Foram apreciados os embargos de declaração da União e decididas as balizas da produção probatória.

Quanto aos embargos da União, o Juízo decidiu que:

A frase questionada pela embargante foi escrita após a afirmação de que o CPC adotou o princípio da primazia do julgamento do mérito, de forma que na hipótese de ser possível o enfrentamento do mérito com base nos argumentos que justificariam a extinção do processo pelo acolhimento de alegações preliminares, deve ser enfrentado o mérito. Tal decisão somente pode ser adotada na sentença ou em julgamento parcial de mérito.

Assim, os argumentos lançados pela União podem e devem ser apreciados na sentença. Nesse sentido é que deve ser interpretada a frase questionada. Isso posto, acolho os embargos de declaração da União apenas para sanar a obscuridade, nos termos supra.

Sobre a produção de provas, dada à complexidade da demanda, o Juízo facultou às partes prazo para a apresentação de pareceres técnicos ou estudos científicos publicados. Referiu que:

Entendo que devido à natureza da lide, à complexidade das questões envolvidas e extensão dos fatos alegados e amplitude dos pedidos, a apresentação de pareceres técnicos ou estudos científicos publicados de autoria das testemunhas arroladas tem maior aptidão para fornecer elementos elucidativos das questões em debate do que a inquirição dessas pessoas em Juízo, devendo ser facultado a ambas as partes a apresentação de tais documentos em respeito ao contraditório e ampla defesa.

Dessa forma, defiro o prazo de 60 dias, requerido pelo autor, para apresentação desses pareceres, relatos ou documentos.

Juntados, defiro igual prazo para os réus para manifestação a respeito dos documentos juntados, ficando facultada a juntada de pareceres, relatos ou documentos equivalentes.

Na petição juntada pelas Autoras (evento 86) foi renovado o pleito de oitiva de uma das testemunhas arroladas anteriormente pelas Autoras, ou a substituição de seu depoimento pela juntada de declaração escrita.

Requereram as Autoras, em acréscimo, a reconsideração da decisão de que indeferiu a tutela de urgência pleiteada, a fim de:

i) declarar a situação de Emergência Climática no Rio Grande do Sul;

ii) determinar que o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL apresente o inventário estadual de emissões de GEE devidamente atualizado, bem como o cronograma de implementação do Plano Estadual de Mudanças Climáticas, a fim de dar cumprimento às metas e prazos do art. 8º e do parágrafo único do art. 24, da Lei Estadual 13.594/10 (PGMC);

iii) seja determinado o estabelecimento de nova composição do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas, a fim de dar cumprimento ao disposto literalmente na PGMC e ao precedente do STF proferido na ADPF 623 (CONAMA), garantindo equidade no número de cadeiras destinadas ao governo, à sociedade civil organizada (que deve envolver entidades ambientalistas) e à sociedade científica, especialmente das Universidades Federais que possuem pesquisa no tema das mudanças do clima;

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

A Ré Eletrobras CGT Eletrosul manifestou-se (evento 89, MANIF1) de forma contrária à oitiva da testemunha indicada pelas Autoras no evento 86, entendendo descabível a oitiva de testemunha que não guarde relação com o caso concreto, e que o pedido subsidiário de juntada de declarações escritas igualmente seria descabido, assim como o pleito de reconsideração da decisão que indeferiu a tutela de urgência.

1.7 Julgamento do Agravo de Instrumento número 5027945-19.2023.4.04.0000

Em 25 de junho de 2024, foi noticiado nos autos o julgamento de Agravo de Instrumento interposto pelas Autoras em face do indeferimento da tutela de urgência. O colegiado da 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, negar provimento ao agravo de instrumento, em julgamento finalizado em 24 de abril de 2024.

Constou no Acórdão do Agravo de Instrumento:

Ainda que o direito ambiental seja norteado pelos princípios da prevenção e precaução, impondo um dever especial de cautela no que tange à proteção e preservação dos recursos naturais, o objeto dos autos detém complexidade para a apreciação dos pedidos em sua inteireza, recomendando, pelo menos em sede perfunctória, própria deste momento processual, uma ponderação dos interesses e/ou direitos envolvidos e razoabilidade na solução dada.

Saliento que não se afasta aqui o entendimento de prevalência da preservação do meio ambiente (o direito meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à informação e à participação democrática em questões que envolvem matéria ambiental), mas, considerando o momento processual inicial em que se encontra a causa, sem um contraditório mínimo realizado, a envergadura dos pedidos e seus efeitos a nível nacional e estadual, bem como o fato de a urgência na adoção de medidas nesse âmbito ambiental não se comparar à exigida para o deferimento de tutela de urgência requerida, é adequado manter o entendimento exposto na decisão agravada.

1.8 Especificação de Provas

Em 05 de julho de 2024 foi proferida decisão pelo Juízo sobre a especificação das provas e sobre a reconsideração da decisão liminar.

Quanto à tutela liminar, referiu o Juízo a decisão do TRF4 em sede de Agravo de Instrumento, e ponderou pelo cabimento da análise dos pleitos liminares na sentença. Referiu o Juízo:

“Já tendo sido decidido que o pedido de tutela de urgência será analisado na sentença em decisão mantida definitivamente pelo segundo grau, e considerando que a conclusão para sentença depende apenas da juntada de documentos (pareceres, publicações) pelas partes, cujo prazo de 60 dias foi requerido pelas entidades autoras, e do parecer do Ministério Público Federal, o que possibilitará a análise de mérito de todos os pedidos formulados, incabível a reanálise neste momento, causando tumulto processual e ocasionando até mesmo a demora na solução final do litígio em primeiro grau.”

Quanto à produção de provas, o Juízo considerou incabível a inquirição de Juiz Federal como testemunha no processo, motivo pelo qual indeferiu o pedido de inquirição da testemunha ou de apresentação supletiva de questionamentos. Foi mantida, por outro lado, a decisão quanto a estar facultado à parte autora juntar aos autos publicações, excertos de livros, artigos ou quaisquer outras matérias de autoria do mesmo.

Quanto aos prazos remanescentes para juntada de provas, decidiu o Juízo:

“Para evitar o excessivo prolongamento da tramitação do feito, cabível reduzir o prazo anteriormente concedido para os réus se manifestarem a respeito de eventuais documentos a serem juntados pelas entidades autoras. Todavia, fica facultado igualmente aos réus, desde logo, apresentação de publicações científicas ou pareceres a respeito dos temas objeto da lide.

Assim, juntados os documentos pelas autoras, defiro o prazo de 15 (quinze) dias os réus para manifestação a respeito dos documentos apresentados, ficando facultada a juntada de pareceres, publicações ou documentos equivalentes”.

As Autoras colacionaram os pareces técnicos encartados no evento 113, tendo as partes contrárias se manifestado: UNIÃO (evento 130), IBAMA (evento 127), Estado do Rio Grande do Sul e FEPAM (evento 125) e CRM (evento. 128). A parte Autora igualmente manifestou-se (evento 143), sobre os documentos carreados pelos Réus.

No evento 147, o Ministério Público Federal apontou ter restado sem apreciação judicial o pedido formulado na contestação da União (evento 31), no sentido de possibilitar ao Município de Candiota ter ciência do que está sendo discutido nestes autos e, querendo, poder contribuir, de modo a qualificar o debate.

No evento 148, foi proferido Ato Ordinatório, de ordem do Juízo, intimando-se o Município de Candiota para que se manifestasse acerca dos termos do parecer apresentado pelo MPF.

Em petição juntada aos autos em 1º de março de 2025 (evento 152, PET2), o Município de Candiota manifestou-se sobre o conteúdo da demanda. Informou que, no momento da manifestação, a Usina Termoelétrica Candiota III não estaria gerando energia elétrica. Referiu estudo realizado pela Secretaria de Finanças do Município, detalhando o impacto financeiro atual e projetado para o Município em razão do fechamento da Mina. A Procuradoria do Município manifestou-se de forma contrária ao fechamento da usina, referindo que: *tem buscado, incessantemente, junto a União e o Estado do Rio Grande do Sul a manutenção da Usina Candiota III até que o Município e a própria região estejam aptos a sobreviver sem a Usina Candiota III.*

Em atenção à intimação de evento 159, bem como à petição de evento 152, a Ré Eletrobras CGT Eletrosul apresentou manifestação nos autos (evento 175, PET1), reiterando sua compreensão quanto à ausência de fundamento a embasar aos pleitos da Parte Autora, pugnando pela improcedência da ação.

As Autoras, por sua vez, em atenção à petição do Município de Candiota, juntaram aos autos manifestação (evento 176, PET 1). Referiram que a pretensão das Autoras está alinhada aos interesses ventilados pela manifestação do Município, na medida em que é feito pedido para que se estruturem e se executem planos de

transição energética que sejam justos, incorporando os reflexos sociais e econômicos gerados em todos os agentes envolvidos direta e indiretamente na cadeia produtiva do carvão mineral, em razão do fechamento das operações da UTE Candiota III. Reiteraram a necessidade de deferimento de todos os pedidos formulados na inicial.

1.9 Memorias do Ministério Público Federal

O Ministério Público Federal apresentou memoriais nos autos (evento 178, Memoriais 1). Em sua manifestação, o agente ministerial manifestou concordância parcial com os argumentos expostos pela parte Autora.

Referiu que devem ser instituídos de forma efetiva, concreta e eficaz, pelos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul, os instrumentos previstos pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e pela Política Gaúcha de Mudança do Clima (PGMC). Reforçou que se deve garantir uma abordagem adequada e conforme com a legislação climática e ambiental, honrando-se compromissos normativos internacionais e nacionais. Igualmente se deve, no entendimento do MPF, promover o preparo técnico e informacional qualificado das comunidades com repercussão da temática, visando a plena participação das mesmas nos processos decisórios que lhes implicam, notadamente no âmbito da transição energética do setor carbonífero.

O Ministério Público Federal reforçou que as diretrizes das políticas climáticas nacional e gaúcha são comandos imperativos, erga omnes, de modo que não caberia aos entes federados e as suas extensões administrativas discricionariedade quanto a sua observância. Consoante o agente ministerial, a PNMC e a PGMC, apesar de promulgadas há anos, ainda estariam sem efetiva implementação, revelando-se, na compreensão do MPF, flagrante a omissão do Estado do Rio Grande do Sul e da União.

Acrescentou que, em razão da omissão da União, do Estado do Rio Grande do Sul e das demais entidades integrantes do polo passivo, houve a propulsão dos avanços da exploração de atividades carboníferas (mineração e termelétrica), geradoras de gases de efeito estufa, por conseguinte, a consolidação do carvão mineral como matriz energética produzida em Candiota, contrapondo-se às normas constitucionais (art. 23, I, VI e XI e art. 225, ambos da CF), legais (PNMC e PGMC, por exemplo) e supralegais (compromissos internacionais como o Acordo de Paris, de caráter vinculante e obrigatório).

Destacou o Ministério Público Federal dados da Agência Internacional de Energia (AIE ou IEA, em inglês), que atestam ser o carvão mineral o combustível fóssil de maior emissão de GEE. Refere que o Rio Grande do Sul representa 80% da reserva nacional de tal minério e o município de Candiota, RS, local onde se encontra a maior jazida no Brasil, conforme a Companhia Riograndense de Mineração – CRM. Candiota ainda conta com as duas UTE's movidas a carvão mineral mais poluentes em termos de emissões de GEE do país.

Asseverou o MPF não competir ao Poder Judiciário constatar e decretar situação de emergência climática, como postulado pela ação, pois haveria violação à separação de poderes, na compreensão de se tratar de prerrogativa do Chefe do Executivo.

Argumentou, por outro lado, haver notícia do desenvolvimento de um Plano de Transição Energética Justa para as Termelétricas a carvão mineral no Estado do RS. Refere que, por analogia ao Plano de Transição Energética Justa do Governo Federal (Lei nº 14.299/2022) e do Estadual (Lei Estadual nº 18.330/2022) para a região carbonífera do Estado de Santa Catarina, restaria patente a competência da União e a viabilidade do projeto, mas entende adequado que a União integre o Plano gaúcho a um Plano nacional. Reforça não haver razoabilidade no prazo informado de 13 meses para elaboração do Plano pelo Estado.

Pondera o Ministério Público Federal sobre o Plano e prazo de elaboração:

“Os arts. 3º, II e 5º, VI, alínea c da PNMC justificam a realização pela União de um plano de trabalho visando a subsidiar o Plano de transição Energética da UTE Candiota III. Entretanto, as autoras requisitaram tal Plano no âmbito da região carbonífera do Estado do RS, logo, mostra-se incoerente um pedido fragmentado do referido Plano. Importante apontar que o prazo estipulado não parece razoável, sendo aconselhável, em caso de procedência, sua dilação para 6 meses (ou mais, conforme a possibilidade real de apresentação), considerando-se que o Plano a nível estadual tem previsão de 13 meses para sua elaboração. Acerca da realocação de recursos referentes a subsídios fiscais ao carvão e à impostos sobre emissão de carbono requerida à União e ao Estado do Rio Grande do Sul, entende-se plenamente possível”.

Opina de modo favorável à suspensão de incentivos econômicos às atividades ligadas ao carvão mineral. Refere que a medida se justifica à luz da PNMC e, mormente em seu art. 6º, VI e XII, nos quais faz constar como instrumento próprio incentivos fiscais e tributários e o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas destinados a propostas que propiciem a redução das emissões e remoção de GEE. Destaca, também, o art. 8º da PNMC, conforme o qual as instituições financeiras oficiais disponibilizarão linhas de crédito e financiamento específicas para o fomento da PNMC.

Noticiou o MPF ter ciência quanto ao andamento dos trabalhos para atualização da PNMC pela Resolução nº 3, de 14 de setembro de 2023, que se coloca como diretriz das políticas climáticas com metas a serem atingidas até o ano de 2035. Entende o agente ministerial que como os grupos de trabalho responsáveis pela elaboração de tais políticas estão em atividade, urge o encerramento profícuo dos seus trabalhos, viabilizando o incremento de práticas mais compatíveis com a realidade das mudanças climáticas.

No tocante à ANEEL, pondera o Ministério P?blico Federal que os pedidos se mostram equivocados, levando ? a ilegitimidade passiva da parte r?e. O pedido de estudos sobre viabilidade e impactos de fontes de energia renováveis no RS n?o encontra respaldo jurídico, como j? teria suscitado a defesa (ev. 32). Entende-se que estudos desta natureza s?o desenvolvidos pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, vinculada ao Ministério de Minas e Energias.

No que tange ? suspensão de leilões para UTE's movidas a carvão mineral no Estado do RS e das negociações de renovação do contrato da UTE Candiota III em virtude da alta emissão de GEE, assevera o MPF n?o se tratar de competência da ANEEL, mas da União. Assevera, de outra parte, a impossibilidade de acolhimento do pleito, aduzindo que haveria obrigatoriedade e necessária oferta de energia de fontes diversificadas. Nesse caso, em n?o havendo uma transição energética consolidada no pa?s, essa diversidade deveria abranger todas as fontes disponíveis, as quais possuem suas vantagens sopesadas. Acrescenta o MPF que n?o há proibição legal quanto à concessão de energia a empreendimentos à base de fontes n?o renováveis, o que imporia isonomia ao se oportunizar acesso aos leilões.

Sobre o licenciamento dos empreendimentos carboníferos, o MPF asseverou que cumpre ao IBAMA apontar o seu *modus operandi* quanto aos licenciamentos de empreendimentos carboníferos e às renovações destes, o qual manifestamente fere o ordenamento jurídico p?trio e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, ao autorizar empreendimentos que n?o atendem aos requisitos da legislação ambiental, climática ou às normas técnicas do órgão licenciador.

Entende o MPF que deve ser acatado o pleito de suspensão do licenciamento concedido pelo IBAMA. Assevera, para tanto, que:

Deve o órgão acatar os demais pedidos formulados pela parte autora, visto que todos restam resguardados pelo arcabouço jurídico ambiental e climático, incluso o internacional, com a preeminência, in casu, da PNMC, da PGMC. As referidas políticas devem ser incorporadas aos termos do procedimento licitatório do órgão, suspendendo-se os processos de licenciamento das UTE's movidas a carvão mineral no Estado do RS até que seus licenciamentos ambientais cumpram as condicionantes aludidas pelas autoras.

Enfatiza-se, com lastro na Convenção nº 169 da OIT, como oportuna e altamente relevante a solicitação de informações sobre como a UTE Candiota III conduziu a questão das comunidades tradicionais, n?o só quando da sua instalação, mas também ao longo de sua perman?ncia. Quanto aos documentos requisitados, aplicam-se os arts. 5º, XXXIII e 37, §3º, II da CF e o art. 3º da Lei 12.527/11, dispositivos que garantem amplo acesso, visto que atinentes à publicidade. Verifica-se, ainda, que a participação do FGMC nos processos de licenciamento ambiental resta amparada pelos arts. 24, parágrafo único e 29 da PGMC. Adicionalmente, n?o se pode olvidar os impactos danosos atrelados ao n?o cumprimento das medidas requisitadas.

Manifestou-se pela procedência dos pleitos em relação ao Réu Estado do Rio Grande do Sul e à Ré FEPAM.

Sobre a atividade licenciadora da FEPAM na Mina Candiota, e sobre o Termo de Ajustamento de Conduta, referiu o MPF que:

“Cabe destacar que a FEPAM, à semelhança do que ocorreu com o IBAMA, desempenhou sua atividade administrativa com franca antijuridicidade, sequer observou suas próprias normativas. Tal fato resta evidenciado, tendo em consideração que, a despeito do posicionamento do agente fiscalizador, manifestamente, contrário à renovação da Licença de Operação da Mina Candiota (em razão da constatação de graves irregularidades, incluindo lavra em local n?o licenciado e atingindo APP), após breve período a mesma foi obtida mediante Termo de Compromisso Ambiental - TCA nº 02/2021 (ev. 01), o qual n?o atende às diretrizes da PNMC e da PGMC, sobretudo, n?o comporta a análise do componente climático e dos riscos à saúde humana”.

Sugeriu o MPF a dilação do prazo dado para a Ré aportar aos autos apresentação de planos de adequação da UTE Candiota III relativos à emissão de GEE. Acerca dos planos de descomissionamento da referida UTE, considerou que os mesmos s?o adequados, compatíveis e imprescindíveis ao intento autoral de descarbonização do Estado do RS, mormente de Candiota.

Refere o MPF que os pedidos endereçados à CRM, a exceção do pleito envolvendo a estabilidade laboral, que envolve competência absoluta da Justiça do Trabalho, merecem prosperar. Reputa o MPF justificável, em n?o havendo prática conforme, a suspensão das atividades da Mina Candiota, eis que eivadas de ilegalidade. Sobre a manutenção da atividade, pleiteada pela Ré como forma de viabilizar a recuperação das áreas impactadas, asseverou o MPF o descabimento do pleito:

“Faz-se mister n?o olvidar a presunção legal de que a atividade minerária, ainda que regular, é danosa ao meio ambiente, sendo vinculada a sua prática, obrigatoricamente, à reparação ambiental. Outrossim, faz-se ilógica a alegação da parte r?e quanto à obrigatoriedade da manutenção da atividade degradadora do meio ambiente para promover a recuperação ambiental”.

Reforça-se que qualquer adequação legal que sobrevenha n?o exime a CRM (tal qual os demais réus) da responsabilidade sobre os danos ambientais pretéritos. Ademais, o plano de descomissionamento vindicado no âmbito da Mina Candiota se mostra plenamente coerente, pois fundamental à consecução da pretensão das autoras. Importa ressaltar que a CRM (por determinação da ANM), consoante dados da peça contestacional, neste momento do iter processual já deve contar com um plano de descomissionamento concluso”.

Enfatiza o Ministério Público Federal o cabimento do pleito de condenação em dano moral coletivo, e assevera que o atual comportamento dos entes públicos de implementação mais efetiva dos termos da PNMC e da PGMC não elide omissões pretéritas:

“Em que pese as alegações em negativa a quaisquer irregularidades em suas ações e até mesmo asseverando e citando ações que coadunam com a uma política climática, entende-se que a adoção de uma atual postura conforme a lei não possui o condão de elidir condutas omissivas ou comissivas pretéritas e reiteradas, ainda mais in casu, onde o que se está a pautar é a implementação efetiva de políticas climáticas específicas (PNMC e PGMC), o que não ocorreu no período referenciado, e não de subterfúgios criados para encobrir uma postura de descaso com a lei e com a população, sobremaneira, a gaúcha”.

Em conclusão dos memoriais, pugnou o Ministério Público Federal:

“O Ministério Público Federal promove pela condenação das rés, à exceção da ANEEL, ao pagamento de danos morais coletivos na forma em que especificado pelas autoras e com acolhimento da argumentação apresentada por elas, especialmente no que diz respeito à necessidade sempre presente da implementação pelo Estado brasileiro, de modo concreto e eficaz, dos instrumentos previstos pela PNMC (Lei nº 12.187/2009) e pela PGMC (Lei Estadual nº 13.594/2010).

Sem embargo, consideram-se improcedentes: o pedido de decretação de situação de emergência, os pleitos em face da ANEEL, os de cunho trabalhista e os prazos estipulados para apresentação do Plano de Transição Energética Justa e do plano de trabalho pela União. Diante do exposto, o Ministério Público Federal promove pela parcial procedência da ação, para o fim de que sejam implementados efetivamente os instrumentos da PNMC e da PGMC, acolhendo-se os demais pedidos formulados com observância das exceções acima elencadas, bem como pela condenação das rés (salvo a ANEEL), de forma solidária, ao pagamento de danos morais coletivos”.

1.10 Providências no desfecho da instrução processual

Conforme despacho proferido em 18 de julho de 2025 pela Exma. Corregedora Regional do Tribunal Regional Federal da 4ª Região no processo SEI 7911393 (evento 180 DESP1), esta Magistrada Federal foi designada para exercer auxílio à 9ª Vara Federal de Porto Alegre/RS na prolação de sentenças em ações civis públicas. Entre os feitos inclusos na designação da Corregedoria, encontra-se a presente demanda.

Assim, considerando que a presente ação estava conclusa para sentença, reputou-se essencial, antes de proferir julgamento de mérito no feito, a intimação de algumas das Partes nos autos para que atualizassem e complementassem algumas informações ao feito. Foram solicitadas informações aos Réus União, Ibama, Estado do Rio Grande do Sul e CRM, e foi intimada a empresa da Âmbar Uruguaiana Energia S/A para confirmar a transferência noticiada da propriedade da Usina Candiota III e, em caso positivo, colaborar com a juntada de documentos ao feito.

A FEPAM juntou petição no prazo (evento 206, PET1) e colacionou informações subscritas por seu Diretor Técnico (evento 206, OFIC2). A CRM juntou petição no prazo (evento 207, PET1) e anexou documentos.

A empresa ÂMBAR SUL ENERGIA S.A. atual denominação social da ÂMBAR URUGUAIANA ENERGIA S.A, juntou petição no prazo (evento 208, PET1) e colacionou documentos. Em sua manifestação, confirmou a aquisição das operações da Mina Candiota III, requereu sua inclusão como interessada no feito e postulou pela concessão de um prazo adicional para manifestação nos autos sobre os pontos controvertidos da presente demanda.

O Réu Estado do Rio Grande do Sul juntou petição no prazo (evento 209, PET1), e requereu a prorrogação do prazo em mais 15 dias para juntada dos documentos solicitados pelo Juízo, justificando que a grande quantidade de documentos solicitados envolve diversos órgãos estaduais.

A Ré União juntou petição no prazo (evento 210, PET1). Reportou ter oficiado aos Ministérios de Minas e Energia, Meio Ambiente e Mudança do Clima e da Fazenda para obter a documentação solicitada, mas sem obter resposta conclusiva. Solicitou a concessão de prazo adicional de pelo menos mais dez dias para o atendimento da ordem.

O Réu IBAMA juntou petição no prazo (evento 212, PET1) e juntou documentos.

Por fim, nos autos da Ação Civil Pública n.º 5007143-39.2025.4.04.7110, em 23 de julho de 2025, o Juízo Federal da 2ª Vara Federal de Pelotas proferiu decisão determinando a redistribuição do feito ao Juízo Federal Substituto da 9ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Porto Alegre, reconhecendo a prevenção por força do disposto no art. 55 c/c 286, incisos I e II, do CPC. A prevenção foi acolhida nestes autos.

Confirmada a aquisição da Usina pela empresa ÂMBAR SUL ENERGIA S.A, esta última foi admitida como interessada no feito. Determinou-se a intimação da Ré CGT Eletrosul para informar nos autos, no prazo de 5 (cinco) dias, por que deixou de comunicar no feito fato relevante ao julgamento da causa.

Foi observado o curso dos mais de dois anos de instrução processual da demanda, reforçando-se que em nenhum momento foi obstado pelo Juízo a juntada de quaisquer elementos de prova que as partes considerassem relevantes ao esclarecimento dos fatos e do regime jurídico aplicável.

Em respeito, todavia, as dificuldades reportadas por alguns dos Réus, no sentido de que não obtiveram retorno de seus quadros no prazo anterior, ou que seria necessário reunir documentação proveniente de diversos setores de seus quadros, foi deferido o prazo final comum aos Réus de 15 (quinze) dias para juntada da documentação anteriormente requerida, assim como de quaisquer novos elementos de prova que as Partes reputassem fundamentais ao julgamento de mérito conjunto das demandas.

Por fim, dada a urgência para apreciação tutela liminar pleiteada nos autos da ACP 5007143-39.2025.4.04.7110, em razão da prevenção acolhida ao feito, determinou-se a expedição de mandado de intimação para fins de cumprimento dos prazos ora deferidos.

A Âmbar Uruguaiana Energia S.A opôs embargos de declaração em face da decisão lançada no evento 214. Em seus embargos, buscou esclarecimento quanto ao alcance da decisão lançada, bem como sobre a instrução processual e o exercício do contraditório no âmbito da ACP n.º 5007143-39.2025.4.04.7110.

Os embargos foram acolhidos. Verificou-se que no trâmite da ACP 5007143-39.2025.4.04.7110, não teria ocorrido decisão determinando a citação dos Réus para contestarem a demanda, não se formando o devido contraditório, sendo de todo modo mantida a prevenção do juízo da 9ª Vara Federal de Porto Alegre para análise da ACP 5007143-39.2025.4.04.7110.

Esclareceu-se que seria proferida decisão nos autos da ação civil pública 5007143-39.2025.4.04.7110 para determinação de citação aos réus para contestarem o feito, assim como determinação da abertura de vista ao Ministério Público Federal, seguida de conclusão para decisão sobre a tutela de urgência. Ressaltou-se que a instrução processual no âmbito da ACP n.º 5007143-39.2025.4.04.7110 se dará naqueles autos.

O Réu Ibama juntou manifestação (evento 271) e colacionou documentos. A União juntou manifestação (evento 280) e juntou documentos. A Parte autora juntou manifestação (evento 283), renovando o pleito de procedência do feito. A interessada Âmbar juntou manifestação (evento 287) e colacionou documentos.

A interessada Âmbar Engenharia opôs novos embargos de declaração no feito (evento 279). Os embargos foram acolhidos tão somente para aclarar a dúvida interpretativa da parte interessada em face da decisão dos eventos 214 e 251, esclarecendo-se a identidade parcial entre as partes e entre as causas de pedir, a justificar a prevenção do Juízo de 9ª Vara Federal de Porto Alegre para apreciação da ACP nº 5007143-39.2025.4.04.7110.

Vieram os autos conclusos para sentença.

É o essencial relato do feito. Passo a decidir.

2. Fundamentação

2.1 Do enquadramento da presente demanda como um litígio climático

No âmbito do Poder Judiciário Brasileiro, desde a edição da Resolução número 433 pelo Conselho Nacional de Justiça, em 27 de outubro de 2021, determinou-se, em seu artigo 3º, § 4º, a ulterior criação do assunto litígio climático nas Tabelas Processuais Unificadas (TPU), como um subassunto no ramo do Direito Ambiental.

Em cumprimento aos termos da Resolução, o código 15008 da TPU do CNJ identifica desde dezembro de 2021 o assunto “mudanças climáticas” para todos os segmentos de Justiça, com exceção da Justiça Militar.

Consoante o Glossário correspondente ao código 15008:

“Assunto a ser marcado em ações que suscitam questões materiais a partir de normas ou de fatos relacionados à mitigação das mudanças climáticas, adaptação às mudanças climáticas ou à ciência das mudanças climáticas. As ações são normalmente identificadas com palavras-chaves como “mudanças climáticas”, “aquecimento global”, “gases de efeito estufa”, e “elevação do nível dos oceanos” (UNEP, Global Climate Litigation Report 2020), bem como considerando o disposto na Resolução CNJ 433/2021”.

Na presente demanda, suscitam as Autoras a incidência e aplicação de normas que integram o regime jurídico vigente em matéria de mudanças climáticas, incluindo normas internacionais como a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e o Acordo de Paris, assim como normas domésticas, como a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas.

No cerne das postulações são elaborados pleitos que envolvem a adoção de medidas para promover a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, a exemplo da análise do componente climático no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos como minas de carvão e usinas termelétricas de carvão mineral,

assim como a implementação e execução de plano de transição energética justa ao setor carbonífero do Estado do Rio Grande do Sul, medida que igualmente se vocaciona à promoção de redução de emissões pela substituição de fonte emissora na produção de energia.

No âmbito do Egrégio TRF4 já foram delineadas as especificidades que identificam as demandas climáticas. Assim as considerações tecidas no julgamento do Agravo de Instrumento 5033746-81.2021.4.04.0000, de Relatoria da Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida:

"AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE LITÍGIO CLIMÁTICO. CARACTERÍSTICAS. COMPETÊNCIA. CONEXÃO.

1. Os professores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer destacam que, no Brasil, contamos com aproximadamente 40 décadas de uma trajetória e consolidação progressiva do marco jurídico ecológico - início em 1980 pela Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), quando então se consagrou um novo bem-jurídico ecológico autônomo, um microssistema legislativo especializado e uma política pública ambiental de âmbito nacional (em todos os planos federativos). A CF/1988 representa o ápice desse desenvolvimento, com a proteção ecológica tomando assento definitivo no núcleo normativo-axiológico do nosso sistema constitucional, mediante a consagração tanto de deveres de proteção ecológica atribuídos ao Estado e a particulares, quanto de um novo direito fundamental assegurando a todos viver em um meio ambiente saudável e equilibrado – tal como expresso no seu art. 225. A CF/1988 igualmente estabelece um Estado Constitucional aberto e cooperativo, que tem a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios regentes das suas relações internacionais (art. 4º, II), estimulando o que se pode denominar de um Diálogos de Fontes Normativas e mesmo de um Diálogo de Cortes de Justiça, o que pode ser exemplificado com a referência expressa feita pelo Ministro Barroso à Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre "Meio Ambiente e Direitos Humanos" na decisão convocatória da presente audiência pública. Esse cenário constitucional é reforçado na jurisprudência do STF, com o reconhecimento do status supralegal dos tratados internacionais versando sobre o meio ambiente, como destacado em voto-relator da Ministra Rosa Weber na ADI 4066/DF (Caso Amianto), especificamente naquela ocasião em relação à Convenção da Basílica sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989).

2. Por tal razão, também a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção-Quadro sobre a Biodiversidade, ambas celebradas por ocasião da Conferência do Rio de 1992, e o Acordo de Paris 2015 -, devem ser tomados como parâmetro normativo para o controle de convencionalidade por parte de Juízes e Tribunais nacionais (inclusive ex officio, como já decidido pela Corte IDH) da legislação infraconstitucional e ações e omissões de órgãos públicos e particulares. O novo status atribuído ao direito humano ao meio ambiente pelo Corte IDH, foi consagrado na já referida OC 23/2017 e, mais recentemente, já no âmbito da sua jurisdição contenciosa, no Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Tierra Nuestra) vs. Argentina de 2020. Isso, por certo, reforça a responsabilidade internacional do Estado brasileiro em relação à proteção da Floresta Amazônica. No tocante ao direito fundamental ao meio ambiente, a jurisprudência do STF reconhece uma dimensão ecológica inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, exigindo-se, nesse sentido, um patamar mínimo de qualidade e integridade ecológica como premissa a uma vida digna e ao exercício dos demais direitos fundamentais, inclusive com base na interdependência e indivisibilidade de tais direitos. (Litigância climática, proteção do meio ambiente e ADPF 708/DF. 2020).

3. Conforme os professores Gabriel Mantelli, Joana Nabuco e Caio Borges, os litígios climáticos se apresentam como uma possibilidade estratégica na luta contra a mudança do clima e a favor da defesa dos direitos humanos. Cada vez mais, organizações da sociedade civil têm se utilizado desses mecanismos. Isso porque não só existe um fenômeno mundial de compartilhamento de experiências em torno desse instrumento – o que se pode constatar nos esforços da Organização das Nações Unidas (ONU) de dar visibilidade ao tema por meio do documento *The status of climate change litigation: a global review* –, mas também porque o uso do litígio climático representa mais uma oportunidade de trazer à tona a emergência climática no debate público.

4. Ainda que os indivíduos sejam indeterminados, a coletividade pode ser reunida pelo mesmo suporte fático — dano ao meio ambiente causado pela alteração de suas características, pleitear a restauração e a reparação do ambiente danificado pelas mudanças climáticas. (Gabriel Wedy. Litígios climáticos e instrumentos processuais do ordenamento brasileiro. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-01/ambiente-juridico-litigios-climaticos-instrumentos-processuais-ordenamento-brasileiro>>. Acesso em 16 ago 2021).

5. O litígio climático se define como uma ferramenta jurídica apta a acionar Poder Judiciário e órgãos extrajudiciais para avaliar, fiscalizar, implementar e efetivar direitos e obrigações jurídicas relacionados às mudanças climáticas. Dados indicam a existência de pelo menos 1.200 litígios climáticos ao redor do mundo, com o registro de casos de sucesso a favor da proteção do clima, como Massachusetts x EPA nos Estados Unidos, o caso Urgenda na Holanda e o caso Leghari no Paquistão. Nesses dois últimos casos, as ações demandavam melhores padrões de proteção climática, processos nos quais o Poder Judiciário exigiu que autoridades obedecessem a melhores padrões de proteção climática.

6. No "caso Urgenda", que tramitou perante a Justiça da Holanda, sobreveio decisão da Suprema Corte daquele país, prolatada no final do ano de 2019, determinando que o governo holandês reduza as emissões de gases de efeito estufa na ordem de 25% em relação aos níveis de 1990, o que — segundo a decisão — deveria ter sido cumprido até o final do ano de 2020. Conforme bem aponta Gabriel Wedy, juiz federal desta Corte e um dos juristas brasileiros que mais se destacam na matéria, inclusive em âmbito internacional, foi a primeira vez que um Estado foi obrigado por um tribunal a adotar medidas efetivas contra a mudança climática. De acordo com o chief justice da Suprema Corte holandesa, Kees Streeksberg, "por causa do aquecimento global, a vida, o bem-

estar e as condições de vida de muitas pessoas ao redor do mundo, incluindo na Holanda, estão sendo ameaçadas" (Gabriel Wedy. O 'caso Urgenda' e as lições para os litígios climáticos no Brasil. Consultor Jurídico, Coluna Ambiente Jurídico, 02.01.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>).

7. No Brasil, a discussão sobre a viabilidade da litigância climática avança. Além de a litigância climática ser um fenômeno global, o Brasil é o sétimo maior emissor global de gases de efeito estufa, e o país já está sofrendo com os efeitos das mudanças climáticas. Eventos como a alteração dos regimes de chuvas no Sudeste e o aumento de temperatura em algumas regiões do Nordeste vêm sendo cada vez mais associados a alterações estruturais nas condições climáticas.

8. Os litígios climáticos podem ser entendidos, em geral, como ações judiciais que requerem do Poder Judiciário ou de instâncias administrativas decisões que expressamente abordem questões, fatos ou normas jurídicas relacionadas, em sua essência, às causas ou aos impactos das mudanças climáticas. Os litígios climáticos podem envolver questões relacionadas: à redução das emissões de gases de efeito estufa (MITIGAÇÃO), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (ADAPTAÇÃO), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (PERDAS E DANOS) e à gestão dos riscos climáticos (RISCOS).

9. Litígios climáticos de mitigação podem exigir que o Poder Público implemente medidas destinadas a reduzir emissões de GEE, garantindo a efetividade de metas de redução ou de mercados de carbono e fiscalizando ações de combate ao desmatamento, medidas no planejamento urbano e em processos de licenciamento ambiental. Litígios climáticos de adaptação podem responsabilizar governos e empresas pela avaliação de riscos e obrigar a implementação de ações necessárias para combater impactos adversos das mudanças climáticas. Como exemplo hipotético, um litígio pode forçar municípios a desenvolver planos e outros instrumentos legais para lidar com mudanças no regime de chuvas, incidência mais constante de secas e aumento do nível do mar.

10. Litígios climáticos de perdas e danos almejam a responsabilização civil de entes governamentais e grandes emissores por danos causados a indivíduos e grupos em razão de eventos climáticos extremos e mudanças significativas no meio em que vivem (ex.: derretimento de geleiras e seus impactos sobre povos tradicionais).

11. Finalmente, litígios climáticos de riscos envolvem a consideração de riscos climáticos em processos de licenciamento ambiental, estudos de impacto ambiental e elaboração de planos setoriais relacionados às questões climáticas (como energia e mobilidade). Nesse último, pode-se pleitear a prestação de informações sobre riscos e avaliação das medidas de mitigação, até mesmo financeiros e socioambientais, relacionados às mudanças climáticas.

12. As experiências internacionais demonstram que existem diversas possibilidades para a litigância climática em termos de causa de pedir e objeto da ação, assim como de partes legitimadas para agir. Os principais atores que ingressam com litígios climáticos (polo ativo) são Estados, organizações não-governamentais e indivíduos. Os principais demandados (polo passivo) são também os Estados, mas também aparecem as empresas. (Gabriel Mantelli, Joana Nabuco e Caio Borges. Litigância climática na prática: Estratégias para litígios climáticos no Brasil. CONECTAS DIREITOS HUMANOS. [S.I.] 2019).

13. Os casos jurídicos mundo afora têm demonstrado que diferentes arranjos jurídico-processuais têm sido utilizados nos litígios climáticos. A diversidade presente no fenômeno da litigância climática incentiva à expansão desse mecanismo. Há um rol de possibilidades de configuração de um possível litígio climático. Ou seja, a estratégia da litigância climática é fazer cumprir as leis, tratados e outros esquemas regulatórios em vigor, bem como impulsionar novas regulações neste sentido. Ela tem como objetivo central pressionar os poderes Legislativo e Executivo, mediante a provocação do Judiciário, para garantir um clima estável. Pode-se observar cinco tendências sobre os propósitos dos litígios climáticos. Em primeiro lugar, trata-se de pressionar os governos ao cumprimento de seus compromissos legais e políticos, buscando medidas efetivas de mitigação e adaptação. Em segundo lugar, busca-se relacionar os impactos das atividades extractivas às mudanças climáticas – refletindo sobre a necessidade de regulamentação dessas atividades. Em terceiro lugar, há uma tentativa de se estabelecer o nexo de causalidade entre determinadas emissões e os impactos climáticos. Em quarto lugar, busca-se a responsabilização dos órgãos governamentais frente aos fracassos nas medidas de adaptação. Por fim, em quinto lugar, examina-se a aplicação da 'public trust doctrine' nos casos de mudanças climáticas.

14. Como destacam as professoras Luciana Bauer (Juíza Federal do TRF da Quarta Região) e Ana Luisa Sevegnani, a partir da contextualização da litigância ambiental e de seu suporte teórico no mundo, buscou-se sustentar a sua relevância para a discussão dos efeitos das mudanças ambientais, especialmente no tocante a uma mudança dos indivíduos e dos governos para contribuir com o meio ambiente. Em diversos países do mundo, ações judiciais foram intentadas com o objetivo de obstaculizar os avanços do aquecimento global, obtendo alguns resultados benéficos. Contudo, no Brasil, há poucas demandas consideradas ações de mudanças climáticas nos termos em que a ONU assim as reconhece. A litigância ambiental pela salvaguarda da vida, do meio de sustento e da saúde e a litigância feita em nome de gerações futuras ainda são uma novidade aqui. Porém, reconhecemos que essa nova litigância ambiental é fundamental por promover não apenas medidas no âmbito jurídico e governamental, mas na própria consciência e na cultura da sociedade, que passará a preocupar-se cada vez mais em promover o desenvolvimento sustentável. E é importantíssimo que os juízes, ao se depararem com ela, não a tratem como uma ação comum, com partes comuns. Torna-se cada vez mais necessário analisar o suporte teórico oferecido por ponderações da filosofia, da sociologia e de acordos internacionais que propõem considerações em relação à litigância intergeracional, bem como as decisões já exaradas pelos tribunais nessa seara, como é a

decisão *Urgenda*. (...) conclui-se pela relevância da litigância ambiental como uma forma de obter ações governamentais concretas e, sobretudo, a construção de uma ética ambiental para o novo milênio. (Luciana Bauer e Ana Luisa Sevegnani. *Litigância ambiental: uma ética ambiental para o novo milênio*. 2021. Disponível em <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1643>. Acesso em 16 ago 2021).

15. Em resumo: as ações civis públicas climáticas são especiais, vocacionadas ao geral e internacional; comparadas com as ações civis ambientais, delas são colaterais, compartilhando apenas a raiz, qual seja, o meio ambiente. A temática e o ferramental são diversos. Não há - ontologicamente - como lhes por um tipo comum”.

(TRF4, AG 5033746-81.2021.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, julgado em 09/12/2021)

Mais recentemente, no julgamento da Apelação Cível número 5030786-95.2021.4.04.7100/RS, o Desembargador Federal Roger Raupp Rios igualmente pontuou sobre a consideração do litígio climático em apreciação enquanto marcolide ambiental:

“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 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.” (Rafaela Santos Martins da Rosa, Dano climático: conceito, pressupostos e responsabilização, 2^a 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, Environmental 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 demais 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”.

Assim, considerando que a presente demanda suscita questões a partir de normas ou de fatos relacionados ao enfrentamento das mudanças climáticas, nos termos da classificação prevista pela TPU do CNJ, a demanda enquadra-se como um litígio climático.

2.2 Do enquadramento da presente demanda como litígio estrutural e a adequação da via eleita (ação civil pública)

Em 16 de junho de 2025, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a Recomendação número 163, com medidas para identificar e para conduzir adequadamente litígios de caráter estrutural.

Eis o teor do primeiro dispositivo da Recomendação aprovada, que elenca os elementos para identificação pelos Magistrados do caráter estrutural de um litígio:

Art. 1º Recomendar aos juízos e aos tribunais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal, que adotem medidas para identificar e conduzir de forma adequada processos que tratem de litígios de caráter estrutural. Parágrafo único.

O caráter estrutural do litígio ou processo pode ser identificado por elementos como:

I - multipolaridade;

II - impacto social;

III - prospectividade;

IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;

V - complexidade;

VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e

VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.”

Contrapondo os elementos arrolados pela Recomendação do CNJ com o conteúdo da presente demanda, observo que todos os itens arrolados se fazem presente entre os fatos e questões jurídicas a serem apreciados.

A demanda envolve entes públicos, que se desdobram na União e no Estado do Rio Grande do Sul, mas também contemplam órgãos licenciadores na esfera Federal (IBAMA) e no âmbito Estadual (FEPAM), além de entes privados, que incluem uma sociedade de economia mista e uma empresa. Os pedidos envolvem a atuação judicial na forma como operam tanto as instituições públicas quanto privadas.

Decidir, por exemplo, sobre a necessidade de análise do impacto climático no licenciamento dos empreendimentos indicados na presente demanda, envolve, por evidente, eventualmente alterar a forma de atuação tanto dos órgãos licenciadores quanto dos empreendimentos licenciados.

Alega-se no feito situação duradoura de descumprimento e lacuna de implementação do regime jurídico já vigente em matéria de enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil. A análise dos pleitos envolve complexidade elevada, na medida que demanda revolver toda a trajetória de implementação normativa relacionada ao tema, que não se restringe ao conteúdo das normas em matéria de mudanças climáticas, mas que necessariamente dialoga com outras fontes e ramos jurídicos, sejam no âmbito do direito internacional, sejam domésticos, assim como precedentes judiciais que guardam relação com as discussões postas nesta ação civil pública.

Os pedidos de mérito envolvendo licenciamento ambiental e implementação de plano de transição energética justa ao setor carbonífero possuem relevante impacto social, e a definição concreta da atuação judicial irá se prostrar no tempo de modo prospectivo, com intervenções duradouras no comportamento dos envolvidos. Reconheço, por conseguinte, que a presente ação civil pública é um litígio climático de cunho estrutural.

Em seguimento, uma vez reconhecida a condição da demanda como litígio de cunho estrutural, atento as recomendações feitas pelo artigo 5º da Recomendação número 163 do Conselho Nacional de Justiça, e avalio a adoção das medidas indicadas no curso da presente sentença. Registro, de início, que já houve intervenção regular do Ministério Público Federal no feito, que acompanhou sua tramitação e manifestou-se de modo regular nos autos, conforme repercutido no relatório desta sentença.

De outra parte, embora tenha sido ventilado a inadequação da via eleita, cabe referir que a presente Ação Civil Pública não envolve exame sobre controle de constitucionalidade de lei e tampouco de pleito para implementação de lacuna legal, a demandar a edição de algum ato normativo.

A presente demanda envolve pleitos sobre deveres de tornar efetivo regime jurídico vigente, normas internacionais e domésticas, constitucionais e infraconstitucionais, ou seja, implementar legislações que já foram editadas, a exemplo da PNMC e da PGMC, entre outras. O conteúdo da demanda almeja, em síntese, via ação coletiva, a adequada tutela e proteção em matéria ambiental e climática.

Não há, por conseguinte, falar-se em substituição do Legislador ou do Executivo pelo Poder Judiciário, mas simplesmente um exame sobre eventual estado de desconformidade entre a realidade fática e o cumprimento efetivo de normas e atos executivos, impondo-se, na hipótese de procedência, que os entes atuem na superação deste estágio concreto de desconformidade.

Nesse sentido, está na esfera de atribuição do Poder Judiciário avaliar se as medidas para cumprimento das normas, internacionais e domésticas, constitucionais e infraconstitucionais estão sendo implementadas de modo efetivo.

Recorda-se aqui o acórdão do Tribunal Europeu de Direitos Humanos em 9 de abril de 2024, no caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Suíça*, que, ao declarar admissível o pedido de uma associação suíça e de vários cidadãos, destinado a alegar omissões de autoridades estatais no âmbito do enfrentamento às mudanças climáticas, reconheceu a complementaridade da intervenção judicial com os processos democráticos, afirmando que, embora não possa substituir a atuação dos poderes legislativo e executivo, a função do Poder Judiciário é zelar pelo cumprimento das exigências normativas postas. (Íntegra da decisão proferida no caso pode ser consultada em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-13649>).

Ademais, existem pedidos de reparação civil por danos ambientais, sendo a Ação Civil Pública reconhecidamente a via própria ao deslinde destas apreciações, ainda que tais pleitos possam ser refutados em julgamento de mérito.

Reforça-se que a responsabilização de entes públicos e privados por danos ambientais comporta perquirição de prejuízos de ordem patrimonial ou imaterial difusa, viabilizando-se, por isso, o ajuizamento de ação civil pública objetivando reparar lesões ao meio ambiente, como prescreve o art. 1º, I, da Lei n. 7.347 de 1985:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente.

Assim restou assentado no E. STJ, ao apreciar o Recurso Especial número 2.200.069, em 13 de maio de 2025, Relatora a Exma. Sra. Ministra Regina Costa.

A Corte Interamericana de Direito Humanos, ademais, recentemente afirmou o cabimento das ações coletivas em pleitos que visam ao resguardo do meio ambiente sadio, reconhecendo em sua fundamentação que o mesmo incorpora o resguardo ao clima sadio. Na presente demanda, os pleitos formulados pela Parte autora visam justamente o resguardo a estes direitos de cunho fundamental.

A afirmação foi feita no Parecer Consultivo sobre as obrigações dos Estados para responder à emergência climática no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, com fundamento no artigo 64.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e conforme os artigos 70.1 e 70.2 do Regulamento da Corte.

Eis o teor do § 547 da OC-32/25 da Corte Interamericana:

“Alegações de natureza coletiva

§547. A Corte observa que diversos sistemas jurídicos nas Américas preveem formas de ampla legitimidade ativa para a defesa coletiva, popular ou pública do meio ambiente, o que também pode ser aplicado à defesa do direito a um clima saudável. 959 Por sua vez, o Acordo de Escazú estabelece que, para garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais, os Estados Partes neste instrumento devem dispor de mecanismos de “ampla legitimidade ativa em defesa do meio ambiente, de acordo com a legislação nacional”.

Íntegra da Opinião Consultiva OC-32/25 pode ser consultada em: <https://corteidh.or.cr/tabcas/OC-32-2025/index-por.html>

Portanto, reconheço a condição estrutural da presente demanda, e a adequação da via da ação civil pública para apreciação dos pleitos formulados.

2.3 Das Preliminares

Todas as preliminares ventiladas pelas partes e ainda sem decisão judicial serão apreciadas nesta sentença. Algumas preliminares serão apreciadas antes do exame de mérito, porque a fundamentação para seu acolhimento ou recusa se esgota sem necessidade de adentrar no mérito da demanda. Outras serão abordadas em conjunto com o mesmo, porquanto suas apreciações demandam ingressar na análise de mérito da demanda.

A decisão sobre a incompetência absoluta da Justiça Federal para o exame dos pedidos elaborados envolvendo estabilidade laboral foi afirmada no curso da instrução e, não havendo recurso das partes no ponto, resta preclusa.

2.3.1 Legitimidade da Parte Autora

Em sua contestação, a Ré União alegou, preliminarmente, a ausência de pressuposto válido para a ação, referindo a inexistência de autorização em assembleia para a propositura da demanda pelas Autoras, de modo que o feito deveria ser extinto sem apreciação do mérito, com fundamento no art. 485, IV, do CPC.

A legitimidade da Parte Autora já foi reconhecida pelo juízo no curso da instrução. São Autoras na presente demanda três Associações Civis sem fins lucrativos. Todas as Associação estão sediadas no Estado do Rio Grande do Sul. Duas delas possuem sede na Capital, Porto Alegre, e uma no município de Viamão.

No exame da tutela de urgência, apreciando a legitimidade das Autoras, referiu o Juízo:

"Inicialmente, cumpre acolher a legitimidade dos autores para a proposição deste tipo de ação. Segundo consta no artigo 5º da Lei nº 7.347/85, tem legitimidade a Associação que esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano e que, concomitantemente, inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Consoante anexado à inicial (Evento 1 - ESTATUTO3), o Instituto Preservar restou constituído em 10 de julho de 2003 e tem como escopo, em seu primeiro objetivo, a defesa, preservação e conservação do meio ambiente. Igualmente preenchem tais requisitos a AGAPAN e Núcleo Amigos da Terra Brasil, conforme comprovam o ESTATUTO6 e ESTATUTO9.

Dessa forma, figuram como legítimos para intentar a Ação Civil Pública e, conforme artigo 18 da lei específica, estão dispensados do pagamento de custas, salvo comprovada má-fé".

Concordando com a análise da legitimidade, apenas acrescento a desnecessidade de autorização em Assembleia como requisito à propositura da demanda, bastando o atendimento aos requisitos do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública.

Neste sentido:

"AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATIVIDADE PORTUÁRIA. DRAGAGEM. RESPONSABILIDADE CIVIL. VIOLAÇÃO DOS ART. 489 E 1.022 DO CPC/2015. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ASSOCIAÇÃO. LEGITIMIDADE. ESTATUTO. REEXAME. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. COMPROVAÇÃO DO DANO AMBIENTAL E DO NEXO DE CAUSALIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULAS 7/STJ E 283/STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. PEDIDO INDENIZATÓRIO POR SUPOSTA VIOLAÇÃO DOS ARTS 3º DA LEI 7.347/1985, 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

...

12. Inexiste violação do art. 5º, V, da Lei 7.347/1985 ante o reconhecimento da legitimidade ativa da APPAM, Associação Paranaense de Preservação Ambiental dos Mananciais do Rio Iguaçu e da Serra do Mar. Trata-se de "associação civil constituída no ano de 1995, reconhecida como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), cujo estatuto prevê como seu objeto a defesa do meio ambiente mediante promoção de iniciativas preservacionistas, conservacionistas, remediadoras, compensatórias e reparatórias, do que o objeto da presente ACP possui pertinência temática com seu objeto estatutário." (fls. 2504, e-STJ). Como constou da decisão saneadora do primeiro grau ? a qual foi acolhida como razão de decidir pelo Acórdão recorrido (fls. 2504, e-STJ) ?, "do estatuto social juntado aos autos (fls. 46-51) constata-se do art. 2º c/c art. 4º que a atuação da autora poderá se dar em todo o território nacional, visando à proteção e defesa do meio ambiente. Em que pese o contido no parágrafo único do art. 2º do referido estatuto, tratando do desenvolvimento sustentável de proteção e defesa ambiental prioritariamente na região de mananciais e da Serra do Mar, em nível local, observo que há pertinência temática entre as finalidades institucionais e a defesa dos interesses ambientais indicados na inicial, conforme exposto no caput do referido artigo." (fls. 843, e-STJ). Em sendo assim, parece não haver dúvida de que estão presentes os requisitos do art. 5º, V, da Lei 7.347/1985, para que a entidade autora atue na defesa do meio ambiente nacional, direito que é difuso por excelência e que não respeita limites geográficos ou territoriais.

13. Considere-se, de todo modo, que o STJ entende não ser preciso que uma associação civil seja constituída para defender em juízo especificamente aquele interesse controvertido na hipótese concreta, pois "o juízo de verificação

da pertinência temática há de ser responsávelmente flexível e amplo, em contemplação ao princípio constitucional do acesso à justiça, mormente a considerar-se a máxima efetividade dos direitos fundamentais." (REsp 1.357.618/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 24/11/2017) ...

(Excertos do Acórdão proferido no REsp n. 1.899.893/SC, Relator o Exmo. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 16/8/2021.)

2.3.2 Legitimidade da Ré ANEEL

Os pedidos formulados pela demanda que se dirigem de modo específico à Ré ANEEL são os seguintes:

iii) A ANEEL:

1) suspenda a realização de leilões para usinas termelétricas movidas a carvão, no Estado do Rio Grande do Sul;

2) apresente estudos sobre a viabilidade e os impactos da geração de energia de matrizes renováveis no Estado do Rio Grande do Sul, priorizando a região em que hoje se encontra a Usina Termelétrica Candiota III;

3) em razão da baixa eficiência e do alto grau de emissão de GEE, suspenda as negociações de renovação do contrato de comercialização de energia elétrica da UTE Candiota III, sob pena de multa diária por descumprimento;

Asseverou a Agência, em sua contestação, que a Agência Nacional de Energia Elétrica é uma autarquia em regime especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes preconizadas pela União, nos termos dos art. 1º e 2º da Lei nº 9.427/1996.

Referiu que, segundo o disposto no artigo 3º da aludida Lei, compete à União, entre outros, elaborar o plano de outorgas, definir as diretrizes para os procedimentos licitatórios e promover as licitações destinadas à contratação de concessionários de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos.

Afirmou que também compete à União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, segundo o art. 37 da Lei nº 14.600/2023, entre outras atribuições: i) a formulação de políticas nacionais de aproveitamento dos recursos hídricos, eólicos, fotovoltaicos e de demais fontes para fins de energia elétrica; ii) a fixação de diretrizes para o planejamento dos setores de minas e de energia; iii) a formulação da política nacional do petróleo, do combustível, do biocombustível, do gás natural e de energia elétrica, inclusive nuclear; iv) o estabelecimento das políticas nacionais de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos elétricos, energéticos e minerais; v) zelar pelo equilíbrio conjuntural e estrutural entre a oferta e a demanda de energia elétrica no País.

A Ré destacou que as atribuições da ANEEL e da sua Secretaria de Inovação e Transição Energética sempre devem ser compreendidas com o filtro de que não compete à Agência (mas sim à União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia) os itens dispostos no artigo 37, supra referido.

Argumenta a Ré que os leilões promovidos pela ANEEL para contratação de concessionários para produção de energia elétrica são realizados a partir das diretrizes estabelecidas pela União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia – MME e, nessas diretrizes, são especificados os tipos de fontes que poderão participar dos certames. Reforçou a Ré que a participação de fontes não renováveis nesses leilões não decorre de escolha discricionária da ANEEL, mas sim de cumprimento às diretrizes estabelecidas pelo formulador de políticas públicas, a União, por meio do Ministério de Minas e Energia.

Quanto ao pedido das Autoras para que a Agência apresentasse estudos sobre a viabilidade e os impactos da geração de energia de matrizes renováveis no Estado do Rio Grande do Sul, a Ré referiu não possuir competência para realizar os estudos pretendidos. A Ré reforçou que a responsabilidade da Agência se limita à regulação e à fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, e que atua em estrita observância das políticas e das diretrizes formuladas pela União.

No tocante à ANEEL, ponderou o Ministério Público Federal em seus memoriais que há ilegitimidade. Os pedidos em face da Agência se mostrariam equivocados, levando à ilegitimidade passiva da parte ré.

O Ministério Público Federal aduziu que o pedido de estudos sobre viabilidade e impactos de fontes de energia renováveis no RS não encontra amparo nas atribuições da Agência. Entende que estudos desta natureza são desenvolvidos pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, vinculada ao Ministério de Minas e Energias e, portanto, a Ré União.

De fato, quanto ao ponto, entendo assistir razão ao agente Ministerial. Observo, nesse sentido, que periodicamente a Empresa de Pesquisa Energética, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, realiza uma série de estudos relacionados aos cenários de energia no país. A Empresa produz estudos de cenários econômicos energéticos no horizonte decenal, a realiza estudos técnicos de mapeamento e avaliação do potencial de fontes renováveis no Brasil, tanto para subsidiar os planos (PDE, PNE) quanto para orientar políticas públicas.

No que tange, por sua vez, ao pleito de suspensão de leilões para UTE's movidas a carvão mineral no Estado do RS e das negociações de renovação do contrato da UTE Candiota III em virtude da alta emissão de GEE, assevera o Ministério Público Federal novamente não se tratar de competência da ANEEL, mas da União.

Ora, como exposto pela Agência em sua contestação, não havendo espaço de decisão autônoma da mesma quanto à escolha sobre as diretrizes do processo de realização dos leilões de energia, e tampouco sobre a renovação de contratos com a Usina, cabendo à Ré União definir a maior ou menor participação de fontes fósseis nestes certames e definir sobre os contratos, a rigor a irresignação das Autoras volta-se às escolhas conduzidas pela Ré União sobre o tema, de modo que reconheço a ilegitimidade da ANEEL, mas endereço à avaliação quanto à procedência ou improcedência dos pleitos das Autoras em face da co-ré União.

Por conseguinte, estes pedidos serão analisados, em seu mérito, em conjunto com os pleitos que envolvem o desenvolvimento de um plano de transição energética. E isto porque, como parte de um detalhamento de plano de transição energética a ser implementado, justamente reside a tomada de decisão sobre, entre outras, as medidas pleiteadas envolvendo leilões de energia e contratações respectivas.

Assim, acolho as considerações lançadas nos memoriais do Ministério Público Federal, e reconheço a ilegitimidade da Ré ANEEL para figurar no polo passivo da demanda.

2.4 Venda da Usina Candiota III no curso do feito e ingresso da adquirente como interessada

Observo restar comprovado nos autos que no curso de tramitação da presente demanda houve a venda da Usina Candiota III para a empresa Âmbar Engenharia S.A., que passou a conduzir as operações da Usina. Em razão disso, houve sua admissão como interessada na presente demanda.

Esclareço que no curso de toda a instrução processual, ocorrida nos últimos dois anos, os interesses e a representação processual envolvendo a Usina Candiota III foi regularmente exercido pela então proprietária, a Ré Eletrobras CGT Eletrosul. A Ré foi regularmente citada, apresentou contestação no prazo processual, e se manifestou nos autos em todas as oportunidades indicadas. Além disso, uma vez intimada para esclarecer sobre a venda da operação da Usina, confirmou a Ré a venda realizada, e informou:

“No presente caso, há de se considerar que a demanda foi ajuizada em 06/07/2023, muito antes da transferência do ativo, razão pela qual a discussão da presente lide permanece sob o pleno acompanhamento e a responsabilidade da CGT Eletrosul.” (evento 245, MANIF1).

Assim, verifico que os interesses das operações da Usina Candiota III foram adequadamente representados nos autos pela Ré Eletrobras CGT Eletrosul, que inclusive confirma seu pleno acompanhamento e responsabilidade de atuação no feito.

De todo modo, uma vez admitida a atual proprietária da Usina como interessada, igualmente lhe foi oportunizado contribuir com elementos documentais que reputasse relevantes ao julgamento da causa, e assim procedeu no prazo concedido pelo Juízo.

2.5 Inversão do ônus da prova

As Autoras postularam pela inversão do ônus da prova ao caso. Argumentam que a demanda possui entre as causas de pedir a ocorrência de efetiva degradação ambiental (poluição), nos termos do artigo 3º, III, da Lei nº 6.938/81. Acrescentam que a demanda envolve a alegação de violações a diversos dispositivos da DHESCA, além das diretrizes, metas e planos previstos no Acordo de Paris, na PNMC e PGMC, decorrentes da matriz energética movida a combustíveis fósseis potencialmente lesivos à saúde humana e ao meio ambiente, que exigem, na compreensão das Autoras, a aplicação do princípio da precaução subjacente ao artigo 225, caput, da Constituição Federal, dentre elas a inversão do ônus da prova.

A inversão não foi acolhida no curso da instrução do feito. Contudo, óbice algum há para examinar o pleito das Autoras no âmbito da sentença.

Nesse sentido, inicialmente refiro o Enunciado 16, que aborda o tema no contexto dos litígios climáticos, recentemente aprovado na I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais ocorrida no CJF:

Enunciado 16: Nos casos de litigância climática, o magistrado deve aplicar, em regra, com base no princípio constitucional da precaução, a inversão do ônus da prova contra o poluidor/emissor, tendo obrigatoriamente que justificar os casos de não aplicação do art. 6º, VIII, do CDC.

Na justificativa ao Enunciado aprovado, constou a vigência do Acordo de Paris no Brasil, assim como a necessidade de observância aos termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 13 da Agenda 2030, internalizado pelo Poder Judiciário Brasileiro. Referiu-se ser devedor do julgador brasileiro dar efetividade à prestação jurisdicional que vise limitar a poluição e as emissões de gases de efeito estufa.

No mesmo sentido, preconiza a Súmula 618 do Egrégio STJ:

A Súmula 618 do STJ estabelece que "*A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental*".

Embora compreenda que não se tratam de incidências de aplicação automática, tenho que as razões que justificam a aplicação do Enunciado e da Súmula ao presente feito se fazem presentes. Por isso, passo a justificar a aplicação dos mesmos.

Na presente demanda, são postulados, dentre outros, pedidos que envolvem reparações por danos ambientais, de ordem material e moral. A análise quanto ao acolhimento destas postulações envolve o exame da ocorrência de violação a bens jurídicos ambientais de conteúdo difuso, sendo a condição protetiva reconhecida aos mesmos, e não eventual hipossuficiência da Parte Autora em buscar elementos de comprovação, o fator decisivo a ensejar a interpretação da incidência de norma prevista em sede de defesa ao consumidor (Lei n.º 8.078/90). No caso, a demanda envolve também considerações sobre a ocorrência de dano em desfavor do sistema climático, gerado em razão de condutas emissoras de gases de efeito estufa.

Assim restou fundamentado no REsp 1.060.753, um dos julgados responsáveis pelo advento da Súmula 618:

"Desta feita, percebo que a análise sobre o ônus da prova, em ação por dano ambiental, deve ser dirimida pela interpretação das leis aplicáveis e à luz dos princípios norteadores do Direito Ambiental. Isso porque, em regra, a inversão do ônus probatório deve assentar-se exclusivamente em disposição expressa de lei. Mas, no presente caso, essa inversão encontra fundamento também em princípios transversais ao ordenamento jurídico, quais sejam, os princípios ambientais.[...]No caso das ações civis por danos ambientais, entendo que o caráter público e coletivo do bem jurídico tutelado –e não a eventual hipossuficiência do autor da demanda em relação ao réu–, nos leva à conclusão de que alguns dos direitos do consumidor também devem ser estendidos ao autor daquelas ações, afinal essas buscam resguardar (e muitas vezes reparar!) o patrimônio público de uso coletivo, consubstanciado no meio ambiente. A essas normas agrrega-se o Princípio da Precaução. Esse preceitua que o meio ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida no caso de incerteza (por falta de provas cientificamente relevantes) sobre o nexo causal entre determinada atividade e um efeito ambiental negativo". (Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.060.753. Relatora Ministra Eliana Calmon. Julgado em 01 de dezembro de 2009)

No REsp n. 883656, em voto de lavra do Il. Ministro Herman Benjamin, enfatiza-se a possibilidade da inversão do ônus da prova no direito ambiental, considerando a distribuição dinâmica do ônus da prova:

*No campo do Direito Ambiental, aplicáveis com maior razão os fundamentos teórico-dogmáticos do ônus dinâmico, acima aludidos. Mas não é só. A própria natureza indisponível do bem jurídico protegido (o meio ambiente), de projeção intergeracional, certamente favorece uma atuação mais incisiva e proativa do juiz, que seja para salvaguardar os interesses dos incontáveis sujeitos-ausentes, por vezes toda a humanidade e as gerações futuras. Ademais, o cunho processual do art. 6º, VIII, do CDC liberta essa regra da vinculação exclusiva ou confinamento à relação jurídica de consumo. Por derradeiro, a incidência do princípio da precaução, ele próprio transmissor por excelência de inversão probatória, base do princípio *in dubio pro natura*, induz igual resultado na dinâmica da prova, aliás como expressamente reconhecido pelo STJ, conforme precedentes adiante transcritos"* (Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 883.656. Relator Ministro Herman Benjamin. julgado 09 de março de 2010).

Assim, acolho a inversão do ônus da prova e esclareço a possibilidade de inversão nesta sentença.

As questões debatidas nesta demanda envolvem a aplicação de normas jurídicas vigentes e estão embasadas em documentos que foram juntados aos autos por todas as partes, assim como planos executivos que estão publicados de forma acessível ao juízo, bem como normas e decisões judiciais que são igualmente de conhecimento público.

Os Réus trouxeram de forma ampla e colaborativa os documentos que permitem o exame de fundo da demanda, não opondo óbice à produção probatória, respondendo aos questionamentos no desfecho da instrução, e complementando com elementos informativos. Assim, repto que a inversão apenas no momento da sentença não prejudica a análise dos pleitos da parte Autora.

2.6 Das bases científicas e jurídicas para tomada de decisão

2.6.1 Bases científicas

Uma vez reconhecida a presente ação civil pública como um litígio climático de cunho estrutural, importa inicialmente referir os elementos científicos que serão levados em consideração para fins de apreciação dos pedidos que foram formulados na demanda.

Nesse sentido, esta sentença baseia-se principalmente nos Relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que constituem a melhor base científica disponível sobre as causas, natureza e consequências das mudanças climáticas antropogênicas. Este reconhecimento alinha-se com a opinião da Corte Internacional de Justiça, em seu parecer sobre as obrigações dos Estados em relação às mudanças climáticas. O parecer foi emitido em 23 de julho de 2025, e a afirmação dos Relatórios do IPCC como melhor ciência disponível é apostila no parágrafo 74 do parecer consultivo (<https://www.icj-cij.org/node/204364>).

O estabelecimento do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, o IPCC, foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1988, e possuía, como tarefa inicial, conforme consignado expressamente pela Resolução 43/53 da Assembleia Geral, datada de 6 de dezembro de 1988, preparar “uma revisão abrangente com recomendações a respeito do estado do conhecimento da ciência das mudanças climáticas; o impacto social e econômico da mudança climática e as estratégias de resposta em potencial”[1].

A Resolução citada referia que a instituição do IPCC se destinava a subsidiar, entre outros destinatários, o próprio sistema normativo (direito) com elementos científicos (ciência) que pudessem embasar uma futura convenção internacional (norma) a ser redigida sobre as mudanças climáticas[2]. É dizer, a criação de um Painel de experts representativo do sumo consensual mundial científico sobre o tema das mudanças climáticas fora encomendada para servir como meio legítimo[3] de se fornecer o substrato necessário futuro aos formuladores de políticas públicas, assim como aos sistemas jurídicos, seja para sua normatização em abstrato (em tratados/convenções, Constituições, leis e regulações administrativas), seja para sua apreciação em concreto, na hipótese de futuras demandas instauradas junto a cortes administrativas ou judiciais.

Desde 1990, o IPCC emitiu seis relatórios de avaliação abrangentes, usualmente referidos pelas seguintes siglas[4]: 1. FAR (Primeiro Relatório de Avaliação) para o primeiro relatório (1990); 2. SAR (Segundo Relatório de Avaliação) para o segundo relatório (1995); 3. TAR (Terceiro Relatório de Avaliação) para o terceiro relatório (2001); 4. AR4 (4º Relatório de Avaliação) para o quarto relatório (2007); 5. AR5 (5º Relatório de Avaliação) para o quinto relatório (2014); 6. AR6 (6º Relatório de Avaliação, 2021 a 2023) para o sexto relatório. Além destes, o Painel igualmente publicou relatórios especiais (1994, 1997, 1999, 2000, 2005, 2011, 2012, 2018 e 2019), e relatórios metodológicos para inventários de gases de efeito estufa (1996, 2006, 2019 e 2020).

O Painel trabalha por consenso para decidir sobre o orçamento da organização e o programa de trabalho; sobre o escopo e o esboço de seus relatórios; sobre questões relacionadas aos princípios e procedimentos; e sobre a estrutura e mandato dos Grupos de Trabalho e das Forças-Tarefa do IPCC. O IPCC usa linguagem probabilística para descrever a probabilidade avaliada de um resultado (como muito provável, provável, etc.), termos para descrever a disponibilidade de evidências para apoiar descobertas particulares (limitado, médio, robusto), termos para descrever o nível de concordância sobre os achados (baixo, médio ou alto), e também em linguagem nivelada descreve sua confiança nas descobertas (muito baixo, baixo, médio, alto, muito alto) [5].

O IPCC, em todos os seus Relatórios, define o sistema climático de modo idêntico. Em seu mais recente Relatório, o AR6, o conceito de sistema climático está apostado no Glossário, nos seguintes termos:

“O sistema global constituído por cinco componentes principais: a atmosfera, a hidrosfera, a criossfera, a litosfera e a biosfera, e as interações entre elas” (IPCC, 2023, Mudanças Climáticas 2023: Relatório de Síntese, Contribuição dos Grupos de Trabalho I, II e III para o Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas Anexo I, Glossário p. 122).

No primeiro dos três relatórios abrangentes do atual ciclo de avaliação científica, o AR6, divulgado em 09 de agosto de 2021 pelo IPCC, os Painelistas pontuam que os cinco ciclos de avaliação do IPCC desde 1990 definiram de forma consistente as evidências de que o sistema climático, como uma unidade planetária e interativa, estaria vivendo um processo acelerado de mudanças causadas pela ação humana, com o Quarto Relatório de Avaliação (AR4, de 2007) sendo o primeiro a concluir, utilizando a expressão “inequívoca”, para designar seu entendimento no sentido de que o aquecimento do sistema climático era incontestável.

No relato mais recente, mudanças persistentes foram, segundo o Painel, documentadas em todos os principais componentes do sistema climático, incluindo a atmosfera, a superfície da terra, a criossfera, a biosfera e os oceanos. Múltiplas linhas de evidência indicariam, na avaliaçãoposta, a natureza sem precedentes da recente e expressiva escala de aceleração das mudanças climáticas no contexto de toda a história humana, as quais representam um compromisso em escala milenar para os elementos de resposta lenta do sistema climático, resultando, entre outros efeitos observáveis, a contínua perda mundial de gelo (efeito na criossfera), aumento no conteúdo de calor dos oceanos, aumento do nível do mar e na acidificação do oceano profundo (efeitos nos oceanos).

Afirma-se categoricamente no AR6 que a escala das mudanças recentes no sistema climático como um todo e o estado atual de muitos aspectos do sistema climático são sem precedentes ao longo de muitos séculos para muitos milhares de anos. A compreensão das características fundamentais do sistema climático é considerada robusta e bem estabelecida, e a influência da atividade humana sobre o aquecimento do sistema climático evoluiu da teoria (AR1) ao fato estabelecido (AR6).

De acordo com o IPCC, atualmente é inequívoca a causa antrópica como sendo a responsável pelo aquecimento observado no sistema climático. É a conduta humana emissora de gases de efeito estufa a ação identificada como responsável pelo aquecimento do sistema climático e pelas mudanças nos padrões climáticos observadas.

Assim a conclusão aposta pelo Painel no âmbito do AR6:

“Atualizações selecionadas e/ou novos resultados desde AR5:

A influência humana no sistema climático agora é um fato estabelecido: A Quarta Avaliação Relatório (AR4) afirmou em 2007 que ‘o aquecimento do sistema climático é inequívoco’, e o AR5 afirmou em 2013 que ‘a influência humana no sistema climático é clara’. Evidência combinada de todo o sistema climático reforça essa constatação. É inequívoco que o aumento de CO₂, metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O) na atmosfera durante a era industrial é o resultado de atividades humanas e que a influência humana é o principal impulsionador de muitas mudanças observadas em toda a atmosfera, oceanos, criossfera e biosfera.” [6]

A certeza da causa humana no aquecimento do sistema climático é posta como fato inequívoco pelo IPCC, assim como as principais condutas humanas responsáveis por este aquecimento: a queima de combustíveis fósseis e as mudanças no uso do solo.

No sumário Técnico do AR6, o IPCC consigna a contribuição histórica, desde 1750, e também a da última década das emissões resultantes da queima de combustíveis fósseis para o aquecimento observado. Na última década, a contribuição da queima dos combustíveis fósseis para o aquecimento é apontada como de 86%, um aumento médio de 14% no período:

“Com base em várias linhas de evidência usando gradientes inter-hemisféricos de concentrações de CO₂, isótopos e dados de inventários, é inequívoco que o crescimento de CO₂ na atmosfera desde 1750 é devido às emissões diretas das atividades humanas. A combustão de combustíveis fósseis e a mudança no uso da terra no período 1750-2019 resultaram na liberação de 700 ± 75 PgC (intervalo provável, 1 PgC = 1015 46 g de carbono) para a atmosfera, das quais cerca de 41% ± 11% permanecem na atmosfera hoje (alta confiança).

Do total de emissões antropogênicas de CO₂, a combustão de combustíveis fósseis foi responsável por cerca de 64% ± 15% em crescimento, e uma contribuição de 86% ± 14% nos últimos 10 anos. O restante resultou de mudanças no uso do solo. No decorrer da última década (2010-2019), as emissões antropogênicas médias anuais de CO₂ atingiram os níveis mais altos em toda a história humana, chegando em 10,9 ± 0,9 PgC ano-1 [1] (alta confiança). Dessas emissões, 46% das acumuladas na atmosfera (5,1 ± 0,02 PgC ano-1), 23% (2,5 ± 0,6 PgC ano-1 [2]) foi absorvido pelo oceano e 31% (3,4 ± 0,9 PgC ano-1 [3]) foi removido por ecossistemas terrestres (alta confiança).” [7]

Dentre as diferentes contribuições em aquecimento a partir da queima dos combustíveis fósseis, o IPCC também compila uma série de informações sobre as razões pelas quais o **carvão mineral (carvão fóssil)** é considerado o **combustível fóssil mais emissor de dióxido de carbono CO₂**. Em várias partes do **Relatório do terceiro grupo de trabalho do IPCC (AR6 WGIII)**, especialmente nos Capítulos 2 - Tendências e Impulsionadores das Emissões, no **Capítulo 6 – Sistemas de Energia** e no **Capítulo 11 – Indústria, dados fundamentais são tomados em consideração**.

Segundo o Painel, o carvão mineral possui maior proporção de carbono por unidade de energia do que outros combustíveis fósseis como o petróleo ou o gás natural. O IPCC apresenta os fatores médios de emissão (quantidade de CO₂ emitida por KWH ou MJ), sinalizando o carvão mineral como possuidor do maior fator médio de emissão entre todos os combustíveis fósseis.

As consequências, por sua vez, do aquecimento antrópico em curso do sistema climático igualmente são bem compreendidas e expostas nos Relatórios do IPCC.

De acordo com o IPCC, as atividades humanas são as principais responsáveis pela mudança da temperatura média global observada desde o início do século XIX. Estima o Painel que, entre 1850 e 2020, a variabilidade natural tenha causado entre -0,23°C e +0,23°C do aquecimento da superfície observado de aproximadamente 1,1°C. A maior parte do aquecimento é atribuída quase inteiramente às atividades humanas, em particular às emissões de GEE.

O IPCC atesta que o aumento da temperatura média global é responsável de modo inequívoco pelo aumento da frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos, alterando-se os padrões meteorológicos. O Painel compila e demonstra todos os efeitos já observados nos componentes do sistema climático em razão do aquecimento em curso, e projeta a piora destes efeitos para cada incremento de temperatura que vier a ocorrer.

O Painel igualmente compila robustos elementos para indicar que os efeitos das mudanças climáticas são desiguais, mostrando-se mais graves em regiões com **maior pobreza, desigualdade social, falta de infraestrutura e capacidade de resposta**. O Painel demonstra que eventos extremos (ondas de calor, secas, enchentes) afetam mais **populações marginalizadas**, ampliando desigualdades de renda, saúde e segurança alimentar.

O Painel sinaliza, ademais, que o aumento da temperatura eleva a probabilidade de serem ultrapassados os chamados pontos de inflexão ou de não retorno, entendidos como limites críticos que, uma vez superados, produzem “um nível de mudança nas propriedades do sistema climático além do qual ele se reorganiza, muitas vezes de forma abrupta”, impedindo que o sistema “retorne ao seu estado inicial, mesmo que os fatores que causaram a mudança desapareçam”. A superação de pontos de inflexão implica na mudança do padrão de comportamento do sistema climático como um todo. Os riscos associados ao ultrapassar esses pontos de inflexão, como a instabilidade das camadas de gelo ou a perda de florestas tropicais, passam a ser, segundo o Painel, de “alto risco” com temperaturas entre 1,5°C e 2,5°C, e de “muito alto risco” quando variam entre 2,5°C e 4°C.

No presente ano, a Atualização Climática Global Anual e Decenal da Organização Meteorológica Mundial OMM (2025–2029) projeta que as temperaturas globais devem continuar em níveis recordes ou próximos a eles nos próximos cinco anos.

Há uma previsão no Relatório da OMM de 70% de probabilidade de que o aquecimento médio quinquenal para 2025-2029 seja superior a 1,5°C. Esse número é superior aos 47% do relatório do ano passado (para o período de 2024-2028) e aos 32% do relatório de 2023 para o período de 2023-2027. A OMM reforça, em linha com o IPCC, que cada fração adicional de grau de aquecimento provoca ondas de calor mais nocivas, chuvas extremas, secas intensas, derretimento de camadas de gelo, gelo marinho e geleiras, aquecimento do oceano e elevação do nível do mar. (<https://wmo.int/publication-series/wmo-global-annual-decadal-climate-update-2025-2029>).

O Painel igualmente compila as ações de reduções de emissões de gases de efeito estufa que são imprescindíveis para contenção do aumento da temperatura em curso.

O Painel consigna a urgência de empenhos mitigatórios (reduções líquidas de emissões de gases de efeito estufa) rápidos e expressivos. Atualmente, a recomendação científica do IPCC demanda um horizonte de curto prazo de esforços mitigatórios robustos: agora, a recomendação científica é de que seja atingido pelo menos um saldo de zero líquido global de emissões de CO₂ preferencialmente até a metade do século (que as emissões ainda produzidas sejam abatidas, de modo natural ou artificial, resultando em zero esta equação). O Painel acresce que fortes reduções nas emissões de outros gases de efeito estufa, notadamente do metano (CH₄)[8], igualmente são imprescindíveis.

O AR6 afirma que a cada 1000 GtCO₂ de emissões cumulativas de CO₂ são avaliadas como provavelmente responsáveis por um aumento de 0,27 ° C a 0,63 ° C na temperatura da superfície global, com uma melhor estimativa de 0,45 ° C. Essa relação implica, segundo o Painel, que chegar a zero emissões antropogênicas globais de CO₂ é um requisito elementar para que se consiga conter o aumento da temperatura global induzida pelo homem em qualquer nível, e que limitar o aumento da temperatura global para um nível específico, como os já convencionados no Acordo de Paris, implica limitar as emissões cumulativas de CO₂ dentro de um “orçamento de carbono”.

Isso significa que é preciso reduzir as emissões globais em percentuais líquidos expressivos e crescentes (em torno de quase 8% ao ano, a partir de 2020), e conseguir que em meados do século todas as emissões antrópicas de dióxido de carbono (CO₂) que ainda por ventura ocorram sejam equilibradas por remoções de CO₂ ao longo do mesmo período. É dizer, atingir um saldo zero em emissões de carbono. Além disso, o Painel preconiza a necessidade de que, tão logo atingido o saldo zero, deva-se implementar um cenário de emissões negativas, ou seja, que se consiga uma situação em que as remoções antropogênicas de gases de efeito estufa excedam as porventura ainda ocorrentes emissões antropogênicas de gases de efeito estufa[9].

O Relatório da UNEP sobre a lacuna de emissões em 2024 (*Emissions GAP Report*), por sua vez, enfatiza que, sem ação imediata, mesmo com os compromissos atuais de mitigação apostos nas Contribuições Nacionalmente Determinadas, se torna praticamente impossível manter o aquecimento abaixo de 1,5 °C, muito menos alcançá-lo com segurança. O mundo, segundo o Relatório, precisa reduzir as emissões globais em **42 % até 2030** e em **57 % até 2035** (em comparação com níveis de 2019) para manter possível a meta de limitar o aquecimento em 1,5 °C do Acordo de Paris.

A UNEP sinaliza que o atraso na ação mitigatória desde 2020 reduziu significativamente o orçamento de carbono. Para limitar o aquecimento a 1,5 °C, restam cerca de **200 GtCO₂**; para 2 °C, cerca de **900 GtCO₂**. Cada ano perdido, consoante a UNEP, significa emissões cumulativas maiores e mais risco de ultrapassar os limites de aquecimento considerados pelo Acordo de Paris. Caso a ação mitigatória seja adiada até 2030, os cortes anuais exigidos após essa data deverão ser extremamente acelerados — entre **8 % e 15 % ao ano** — o que o Relatório considera que será muito mais difícil para a humanidade, e muito mais custoso. (<https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2024>).

Sobre a relevância de tomar em consideração os dados reportados pelo IPCC no AR6, colaciona-se excerto do Voto Vogal do Ministro Edson Fachin em sede de apreciação da ADPF 708:

"O recentíssimo relatório (Sixth Assessment Report - AR6, na sigla em inglês) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da Organização das Nações Unidas, publicado em 04 de abril de 2022, está repleto de dados que não nos permitem fechar os olhos. O extenso documento de quase 3 mil páginas, assinado por 278 especialistas do mundo todo, enfoca a questão da mitigação: o que pode ser feito para reduzir as emissões de carbono e diminuir o ritmo de aquecimento do planeta. O extenso documento de quase 3 mil páginas, assinado por 278 especialistas do mundo todo, enfoca a questão da mitigação: o que pode ser feito para reduzir as emissões de carbono e diminuir o ritmo de aquecimento do planeta. Este relatório soma-se ao

publicado pelo IPCC em 28 de fevereiro de 2022, “Mudanças Climáticas 2022: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade”, que tem por vértice a adaptação, ou seja, os esforços para viver a realidade da mudança climática. Este relatório soma-se ao publicado pelo IPCC em 28 de fevereiro de 2022, “Mudanças Climáticas 2022: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade”, que tem por vértice a adaptação, ou seja, os esforços para viver a realidade da mudança climática. O AR6 aponta caminhos de esperança. Os caminhos e a tecnologia O AR6 aponta caminhos de esperança. Os caminhos e a tecnologia para transformar a matriz energética e desacelerar o ritmo do aquecimento existem. É preciso, contudo, compromisso dos líderes para colocar em práticas as soluções que já existem, ou não haverá tempo hábil para impedir os cenários mais sombrios...

Não se trata de opinião ou ideologia, mas de evidências científicas. A necessidade, portanto, de ações para lidar com os riscos trazidos pelas mudanças climáticas é urgente. Não se trata de opinião ou ideologia, mas de evidências científicas. A necessidade, portanto, de ações para lidar com os riscos trazidos pelas mudanças climáticas é urgente. Os dados demonstram que metade da população mundial é muito vulnerável a esses impactos crueis e cada vez mais intensos das emergências climáticas: secas, queimadas, tempestades, inundações, insegurança alimentar, doenças, migrações, destruição de cidades. Os dados demonstram que metade da população mundial é muito vulnerável a esses impactos crueis e cada vez mais intensos das emergências climáticas: secas, queimadas, tempestades, inundações, insegurança alimentar, doenças, migrações, destruição de cidades. A temperatura do planeta aumentou, em média, 1,1°C desde a era pré-industrial. No Acordo de Paris, em 2015, fixou-se a meta de limite do aquecimento até 2°C, com esforços para mantê-lo em 1,5°C. A temperatura do planeta aumentou, em média, 1,1°C desde a era pré-industrial. No Acordo de Paris, em 2015, fixou-se a meta de limite do aquecimento até 2°C, com esforços para mantê-lo em 1,5°C. Embora estes números pareçam denotar mudanças pequenas ou suaves, não é assim que devem ser compreendidos. Embora estes números pareçam denotar mudanças pequenas ou suaves, não é assim que devem ser compreendidos. A alteração de 1 ou 2 graus Celsius na média da temperatura do planeta indica mudanças enormes, devastadoras nos extremos. A alteração de 1 ou 2 graus Celsius na média da temperatura do planeta indica mudanças enormes, devastadoras nos extremos.”

Consequências das mudanças climáticas antrópicas no Rio Grande do Sul

No Relatório do IPCC (AR6, no Segundo Grupo de Trabalho WGII – no Capítulo 12, sobre a América Central e América do Sul) ressalta o Painel que as mudanças climáticas vão intensificar riscos já existentes. Referem que inundações, deslizamentos, ondas de calor e secas devem se tornar mais frequentes e severas; e que os desastres provocados por chuvas extremas afetam vidas e infraestrutura. O IPCC projeta que o número de pessoas expostas a inundações pode aumentar de 100 % a 200 % em países como Brasil, Colômbia e Argentina num cenário de aquecimento que seja superior a 1,5 °C.

O Estado do Rio Grande do Sul enfrentou um ciclo de secas extremas entre 2020 e 2024, agravadas por uma onda de calor histórica em 2025, que culminou em perdas agrícolas expressivas. Este período de seca é considerado o maior ciclo de perdas agrícolas da história do Estado, afetando a produção de arroz, soja, milho e trigo e gerando desemprego e desequilíbrio econômico. Entre fevereiro e março de 2025 o Estado do Rio Grande do Sul vivenciou uma sequência de ondas de calor. Em 04 de fevereiro de 2025 o Estado registrou recorde histórico de temperatura (43,8°C) no município de Quaraí.

A Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (Farsul) calculou os prejuízos econômicos causados pela estiagem no Estado a partir de 2020. Desde então, somente em 2021 o Rio Grande do Sul não foi afetado pela falta de chuva. Dados da Assessoria Econômica da Farsul publicados mostram que de 2020 a 2024, a economia agrícola acumulou uma perda nominal de R\$ 106,5 bilhões. Aplicando o IPCA, as perdas podem chegar, segundo a FARSUL, a R\$ 117,8 bilhões. Para o levantamento, foram consideradas as principais culturas riograndenses, como arroz, soja, milho e trigo.

Incluindo agropecuária, agroindústrias, serviços e impostos indiretos, o total chega a R\$ 319,1 bilhões. O valor é quase metade do PIB do Rio Grande do Sul em 2023 (R\$ 645,3 bi)[10]. O economista-chefe da Farsul ressaltou o impacto do acumulado na economia do Rio Grande do Sul: “O Rio Grande do Sul perdeu quase metade de um PIB inteiro por conta das estiagens quando consideramos as perdas ampliadas nas cooperativas, indústrias, comércios e serviços. Somente os produtores perderam R\$ 117 Bilhões. É algo sem precedentes na história econômica do estado”, declarou.

Afirma, de outra parte, a ciência summarizada pelo IPCC que haverá um aumento entre 100% a 200% no número de pessoas expostas a inundações no Brasil se o aquecimento for superior ao patamar mais ambicioso definido pelo Acordo de Paris.

Em maio de 2024, ano que foi registrado como o primeiro ano a ultrapassar o aquecimento médio de 1,5°C (<https://climate.copernicus.eu/copernicus-2024-first-year-exceed-15degc-above-pre-industrial-level>), em torno de 90% dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul foi atingido por chuvas torrenciais que causaram inundações, enchentes e alagamentos, gerando consequências deletérias sem precedentes. A perda de infraestrutura foi tão severa que **336 municípios** tiveram o estado de calamidade pública reconhecido pelo governo federal.

O governo do Estado atualiza periodicamente a situação dos municípios do Rio Grande do Sul em razão dos eventos de maio de 2024, e compila o balanço geral da situação dos municípios (<https://sosenchentes.rs.gov.br/situacao-nos-municipios>). No relatório mais recente de dados, atualizados em 19 de agosto de 2025, o total de municípios gaúchos afetados é de 478 municípios, o total de pessoas afetadas é de 2.398.255. Ainda permanecem 23 pessoas desaparecidas, há confirmação de 185 óbitos e de 805 feridos.

Em abril de 2025, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) lançou a publicação **As Enchentes no Rio Grande do Sul – Lições, Desafios e Caminhos para um Futuro Resiliente**. Analisando as enchentes históricas de 2024 no território gaúcho, o levantamento indica que esse foi o maior desastre da história do Rio Grande do Sul e um dos maiores do Brasil, com chuvas com duração, intensidade e abrangência territorial jamais observadas no Brasil. Com isso, a enchente fez o nível do lago Guaíba atingir o máximo histórico de 5,37m na capital Porto Alegre, superando em mais de 60cm o recorde anterior registrado em 1941: 4,76m (<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/estudo-aponta-que-enchentes-de-2024-foram-maior-desastre-natural-da-historia-do-rs-e-sugere-caminhos-para-futuro-com-eventos-extremos-mais-frequentes>).

O patamar de aquecimento definido pela ciência e pelo Acordo de Paris é um patamar de aquecimento, portanto, imprescindível para se reduzirem os riscos de eventos climáticos extremos no Rio Grande do Sul. Reduzir a ocorrência e a intensidade dos eventos climáticos extremos no Estado do Rio Grande do Sul é uma condição fundamental para assegurar a habitabilidade no Estado, que inclui a permanência da capacidade de adaptação frente ao agravamento do aquecimento em curso.

Os impactos sociais vivenciados pela comunidade do Estado do Rio Grande do Sul em razão do desastre climático ocorrido em maio de 2024 foram investigados e compilados pela REDESCA, Relatoria sobre Direitos Económicos, Sociais, Culturais e Ambientais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Em 31 de março de 2025, foi publicado Relatório da Visita de Trabalho da REDESCA ao Brasil, intitulado **IMPACTOS DAS ENCHENTES NO RIO GRANDE DO SUL: OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA A GARANTIA DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS**.

O Relatório é subscrito por Javier Palummo Lantes, Relator Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O Relatório evidencia a dimensão dos impactos socioambientais e a necessidade urgente de se fortalecer a proteção dos direitos humanos no contexto das mudanças climáticas.

O Relatório assevera que os danos causados às infraestruturas, aos meios de subsistência e aos serviços essenciais, somados às desigualdades estruturais preexistentes, resultaram em impactos desproporcionais para grupos em situação de vulnerabilidade, incluindo povos indígenas, comunidades quilombolas, trabalhadores e trabalhadoras rurais, mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e população migrante, entre outros.

Entre as Recomendações feitas pelo Relatório da REDESCA, constaram:

“Garantir que as licenças ambientais e os contratos de concessão de serviços de água e saneamento incorporem critérios rigorosos de devida diligência em direitos humanos e ambientais, assegurando mecanismos eficazes de monitoramento, fiscalização e responsabilização, em conformidade com padrões internacionais e o princípio da precaução.

Reforçar a proteção dos direitos humanos nas atividades empresariais, assegurando a aplicação efetiva da legislação ambiental existente e o cumprimento do dever de devida diligência em direitos humanos. Implementar mecanismos rigorosos de fiscalização para prevenir que operações empresariais aumentem riscos climáticos, degradem ecossistemas frágeis ou violem direitos das comunidades locais, garantindo responsabilização e transparência nas ações do setor privado”.

Íntegra do documento pode ser consultada em:
https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/2025/informe_redesca_brasil_pt.pdf.

Sumarizadas, por conseguinte, as bases científicas informacionais que são tomadas em consideração para a apreciação da presente demanda, passo a consignar as bases jurídicas utilizadas na tomada de decisão.

2.6.2 Das bases jurídicas para a tomada de decisão

As bases jurídicas que orientarão a tomada de decisão desta sentença são integradas pelos princípios e pelas normas internacionais e nacionais (constitucionais e infraconstitucionais) vigentes em matéria de direitos humanos, mudanças climáticas e direito ambiental.

Também são tomadas em consideração as decisões judiciais já proferidas em torno dos temas debatidos na presente demanda, notadamente, como será objeto de detalhado exame, os recentes pareceres consultivos em matéria de deveres dos Estados no enfrentamento às mudanças climáticas pela Corte Internacional de Justiça e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

As decisões judiciais proferidas por Cortes domésticas no âmbito da litigância climática, da mesma forma, são tomadas em consideração na interpretação e racionalidade que se estabelece na presente sentença. Considera-se, sobretudo, que o bem jurídico objeto de proteção no âmbito das mudanças climáticas é o resguardo intergeracional do sistema climático (PNMC, Artigo 3º, I), e se reconhece a condição integrada e planetária deste bem jurídico.

O IPCC, como dito, define o sistema climático como “[o] sistema global constituído por cinco componentes principais: a atmosfera, a hidrosfera, a criosfera, a litosfera e a biosfera, e as interações entre elas”). Esta definição converge com a definição do Artigo 1, parágrafo 3, da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), que define o “sistema climático” como “a totalidade da atmosfera, hidrosfera, biosfera e geosfera e suas interações”.

Logo, decisões judiciais que examinam formas adequadas de proteção intergeracional ao sistema climático, e que impõem deveres jurídicos a entes públicos e privados, permitem uma análise comparada dos fundamentos que foram tomados em conta para a imposição destes deveres.

Ademais, para além de se compilar referências em ações apreciadas por Cortes Judiciais de outros países, a presente sentença procede ao controle de convencionalidade aos padrões interamericanos.

A decisão proferida em sede de Opinião Consultiva sobre os deveres dos Estados no contexto da emergência climática, doravante a OC-32/25, esclareceu sobre o dever de controle de convencionalidade aplicável a esta sentença:

“Finalmente, esta Corte recorda que, ao resolver os litígios e questões jurídicas que possam surgir no contexto da emergência climática, as autoridades competentes devem realizar o devido controle de convencionalidade com os padrões desenvolvidos pelo Tribunal em sua jurisprudência e, em particular, neste Parecer Consultivo, para assegurar uma adequada proteção dos direitos humanos. Esses Padrões também derivam da Declaração Americana, da Carta da OEA e da Carta Democrática Interamericana, razão pela qual são aplicáveis em todos os países membros do Sistema Interamericano” (grifo nosso).

Observa-se, neste contexto, que desde janeiro de 2022 vige no Brasil a Recomendação 123 do Conselho Nacional de Justiça[11], a qual recomenda aos órgãos do Poder Judiciário pátrio a observância, em suas decisões, dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, bem como do uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em suas decisões. A Resolução 364/2021 do CNJ inclui de modo expresso as opiniões consultivas entre as decisões proferidas pela Corte IDH[12].

Em janeiro de 2024, ademais, foi aprovada a Recomendação CNJ 544, prevendo-se a criação de unidades do monitoramento e fiscalização das decisões do sistema interamericano pelos Tribunais brasileiros, sendo reforçada a atenção ao controle de convencionalidade das decisões judiciais no Brasil[13].

No âmbito do Poder Judiciário Brasileiro, em acréscimo, em janeiro de 2025 foram publicados pelo Conselho da Justiça Federal 103 Enunciados aprovados durante a I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais. A Jornada aconteceu entre 25 e 26 de novembro de 2024, na sede do CJF, e contou com o apoio do Superior Tribunal de Justiça, da Escola Nacional de Formação de Magistrados (ENFAM), da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), e da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE).

O Enunciado 72 aprovado versa sobre o controle de convencionalidade em matéria de mudanças climáticas:

Enunciado 72: Dado o status supralegal dos tratados internacionais climáticos, impõe-se o dever ex officio a juízes e tribunais nacionais de exercerem o controle de convencionalidade em face de toda a legislação infraconstitucional, especialmente em relação a medidas de mitigação e adaptação climática, inclusive no tocante à prevenção e resposta a desastres ambientais e climáticos, salvaguardando, em particular, os direitos das vítimas de episódios climáticos extremos.

A justificativa que embasou o aludido Enunciado foi a seguinte:

“O STF, no julgamento da ADPF 708/DF (Caso Fundo Clima), ocorrido em 2022, reconheceu que os tratados internacionais em matéria ambiental (neles incluídos os tratados climáticos), tanto no tocante ao seu conteúdo material quanto procedural, passariam a ter ao menos (salvo se aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º, da CF/1988) natureza hierárquico-normativa “supralegal”, prevalecendo em face da legislação infraconstitucional. De acordo com o Ministro Barroso no seu voto-relator, pela perspectiva da interdependência dos direitos humanos e a autonomia assegurada ao direito humano ao meio ambiente, os “tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional”. O controle de convencionalidade, nesse sentido, diz respeito ao dever ex officio de juízes e tribunais nacionais de atentarem para o conteúdo dos diplomas internacionais sobre direitos humanos, entre os quais o direito ao meio ambiente (e o direito ao clima). Como dito pelo Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, no julgamento do AgRg no Recurso em HC 136.961/RJ pelo STJ, “os juízes nacionais devem agir como juízes interamericanos e estabelecer o diálogo entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos, até mesmo para diminuir violações e abreviar as demandas internacionais”.

Observo que, no âmbito dos Três Poderes do Estado Brasileiro, foi celebrado em 21 de agosto de 2024 o Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro (DOU, de 22 de agosto de 2024).

Entre os objetivos do Pacto celebrado, constaram:

I - sustentabilidade ecológica - proteção do patrimônio natural de todos os biomas do País, promoção da regeneração da biodiversidade, redução e combate ao desmatamento ilegal, incentivo à restauração ecológica de áreas degradadas e desmatadas, promoção de cidades sustentáveis, diminuição do impacto ambiental das atividades produtivas e redução das emissões de gases de efeito estufa em todos os setores da economia;

II - desenvolvimento econômico sustentável - criação e difusão de inovações tecnológicas em processos produtivos para a obtenção de ganhos de produtividade e a geração de empregos de qualidade, com foco na adoção de um modelo de economia circular, no uso sustentável dos recursos naturais nas perspectivas ambiental e social, no estímulo às novas economias da natureza e à bioeconomia e no investimento em fontes de energia renovável, com a busca da universalização do seu uso;

III - justiça social, ambiental e climática - redução das desigualdades e distribuição mais equitativa dos benefícios do progresso econômico, bem como medidas de prevenção, mitigação, adaptação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e à defesa civil frente ao impacto das mudanças climáticas na vida da população e nas demais formas de vida, em especial das comunidades e regiões mais vulneráveis;

IV - consideração dos direitos das crianças e das gerações futuras - integração, em todas as etapas da formulação e implementação de políticas públicas e em quaisquer medidas dos três Poderes, dos direitos e interesses das crianças e das gerações futuras, a partir da incorporação da ciência e de avaliações de impacto que considerem o bem-estar das gerações presentes e futuras; e

V - resiliência a eventos climáticos extremos - implementação de estratégias abrangentes de prevenção, adaptação e mitigação de riscos, preparação, sistemas de alerta, gerenciamento, resposta e recuperação de desastres e eventos climáticos extremos.

Entre os compromissos assumidos pelos Chefes dos Três Poderes no âmbito do Pacto, constaram:

I - conferir prioridade às proposições legislativas relacionadas a temas indicados no Anexo a este Pacto, com destaque para a regulação de atividades econômicas voltadas à redução do impacto ambiental, notadamente no setor de energia, garantindo-se a consideração dos direitos e interesses das crianças e das gerações futuras;

II - acelerar o ordenamento territorial e fundiário para incorporar, digitalizar, atualizar e facilitar o acesso do inventário de terras públicas e privadas no País, bem como para garantir a proteção de espaços territoriais especialmente protegidos, incluídas unidades de conservação e terras indígenas;

III - acelerar o processo de transição energética justa, com investimento em descarbonização da matriz energética, aquisição e produção de tecnologias limpas e incentivos para a agropecuária de baixo carbono, bem como o aperfeiçoamento dos instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável, a geração de empregos relacionados às economias da natureza, incluída a bioeconomia, e os incentivos para a redução do desmatamento e dos incêndios florestais e para a recuperação de áreas degradadas e desmatadas;

IV - promover atividades econômicas geradoras de trabalho de qualidade e compatíveis com a conservação da diversidade ecológica dos biomas brasileiros;

V - promover investimentos em pesquisa, desenvolvimento e uso em escala comercial de processos produtivos baseados em tecnologias de baixo carbono e de baixo impacto ambiental;

VI - assegurar a competitividade da economia brasileira, com zelo pelo equilíbrio estrutural das contas públicas, pela conservação dos biomas e da biodiversidade nacional e pelo potencial de produção industrial e agropecuária com baixa emissão de carbono;

VII - elaborar e revisar planos de adaptação às mudanças climáticas, com a formulação de efetivas estratégias interinstitucionais, nacionais e locais, de adaptação e resiliência, incluídas medidas relacionadas a eventos climáticos extremos, com vistas à proteção da população, em especial de grupos, comunidades e regiões mais vulneráveis;

VIII - promover medidas de celeridade e segurança jurídica em procedimentos administrativos e processos judiciais em matéria ambiental e climática, incluídos casos de desmatamento, litígios fundiários, conflitos relacionados à utilização de recursos naturais, infrações ambientais e reparação por danos ambientais e climáticos;

IX - implementar medidas de gestão a cargo de cada Poder para reduzir os impactos diretos de suas atividades sobre o meio ambiente, como a redução da demanda por recursos naturais, a eficiência energética, a destinação adequada de resíduos e o apoio à agenda de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas - ONU (Agenda 2030); e

X - assegurar aos Poderes estrutura e capacidades institucionais adequadas para viabilizar a implementação das ações e medidas do Pacto.

No âmbito do Poder Judiciário Brasileiro, em dezembro de 2024 sobrevieram alterações nos termos da Resolução CNJ 433, de 2021, que institui a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente. A denominação da Política Nacional passou a ser “Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente e

Clima". Foram instituídos, além do Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário, o Fórum Ambiental do Poder Judiciário, os Grupos de Meio Ambiente nos Tribunais e os Núcleos de Apoio Técnico às Ações Ambientais.

Por fim, cumpre reportar a Semana da Pauta Verde.

A Semana da Pauta Verde é realizada de 18 a 22 de agosto de 2025, em todo o território nacional, como parte das ações estratégicas do Fórum Ambiental do Poder Judiciário, criado pelo Conselho Nacional de Justiça. A iniciativa visa impulsionar a pauta ambiental no âmbito do Judiciário brasileiro, priorizando o julgamento de processos estruturais e estimulando a adoção de soluções consensuais em litígios ambientais.

Os Objetivos da Semana da Pauta Verde almejam a mobilização nacional do Judiciário e buscam priorizar a tramitação de processos estruturais ambientais, com ênfase em ações penais, civis, fiscais, demandas estruturais e litígios climáticos. (<https://www.cnj.jus.br/agendas/semana-da-pauta-verde/>).

A presente demanda, assim como outras ações de designação de auxílio desta Magistrada à 9ª Vara Federal Ambiental de Porto Alegre/RS, foi sinalizada pela Corregedoria Regional da 4ª Região para ser julgada no âmbito da Semana da Pauta Verde, conforme despacho colacionado ao evento 180, DESP1 destes autos.

Assim, elencadas as bases fáticas e jurídicas que serão tomadas em consideração na presente sentença, passam-se a considerações iniciais sobre os pleitos de mérito ventilados na presente demanda.

2.7 Considerações Iniciais: contexto amplo da presente demanda

Como acima referido, a presente Ação Civil Pública é um litígio climático de cunho estrutural. No cerne de sua discussão de mérito situa-se uma ampla alegação guarda-chuva de que há um retardamento pelos entes públicos Réus (União e Estado do Rio Grande do Sul) em darem cumprimento ao conteúdo normativo da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e da Política Gaúcha de Mudanças Climáticas, Leis n.ºs 12.187/2009 e 13.594/2010. Esta alegação central se desdobra em um leque de questões a ela relacionadas.

As alegações são formas como as Autoras buscam dar concretude ao argumento de que não há implementação efetiva dos termos das normas que instituíram as políticas nacional e subnacional gaúcha sobre mudanças climáticas. Observa-se que foram selecionados pelas Autoras elementos específicos de implementação de ações em matéria de mudanças climáticas, como a incorporação do impacto climático no licenciamento, a promoção de transição energética justa ao setor carbonífero do Estado do Rio Grande do Sul, e a participação democrática e com equidade nos espaços procedimentais de debate previstos em normas vigentes.

Os exemplos de condutas elegidos pelas Autoras para sustentar um quadro que alegam ser de não cumprimento normativo, por evidente, guardam relação maior de pertinência temática com o setor de atividade produtiva (mineração de carvão e produção de energia a partir de carvão) cujas emissões são significativas na realidade do Estado do Rio Grande do Sul, a se endereçar esforços de mitigação apropriados.

Estas alegações se desdobram no tema da exigência de análise do componente climático no âmbito do licenciamento dos empreendimentos minas de carvão e usinas termelétricas de carvão mineral. Na implementação de ações efetivas de mitigação para o setor carbonífero do Estado do Rio Grande do Sul, posicionam as Autoras o pleito da necessidade de elaboração de plano de transição energética justa como uma questão central na demanda.

De forma concomitante, questões envolvendo a participação democrática, as formas de acesso, de divulgação e de transparência nos espaços públicos de construção e monitoramento das ações climáticas são ventilados. Em desfecho, acrescem-se os pleitos de reparação por danos, que envolvem tanto danos patrimoniais quanto danos extrapatrimoniais.

Assim, a bem de se construir a racionalidade necessária para a tomada de decisão que se passa a expor, a análise de mérito será escalonada nestes temas e em seus desdobramentos respectivos.

2.8 Da inclusão da avaliação do impacto climático no licenciamento ambiental de Minas de Carvão Mineral e de Usinas Termelétricas de Carvão Mineral

Primeiro tema de mérito central na presente demanda envolve a alegação das Autoras quanto à obrigatoriedade de inclusão da análise do que nominam como “componente climático” no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos relacionados ao uso do combustível fóssil carvão mineral. Esta obrigatoriedade jurídica, segundo as Autoras, incide sobre o licenciamento de minas de carvão, e incide sobre o licenciamento de usinas termelétricas que utilizam a queima do carvão mineral para produção de energia elétrica.

As Autoras, por conseguinte, formularam pedidos envolvendo a inclusão do componente climático no licenciamento ambiental. Estes pleitos se direcionam de modo direto aos Réus que são órgãos ambientais licenciadores, o Réu IBAMA e a Ré FEPAM.

Foram os seguintes os pedidos elaborados quanto ao tema:

Ao IBAMA:

1) suspenda a Licença de Operação da Usina Candiota III, por inobservância às diretrizes da PNMC e PGMC ao longo da última década, e pelas nulidades verificadas na renovação da LO;

2) inclua, nos Termos de Referência que tratam dos licenciamentos de empreendimentos que tenham por base o carvão mineral, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9 da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de componente climático e da análise de riscos à saúde humana;

3) suspenda os processos de renovação dos licenciamentos das UTE's que envolvam queima de carvão mineral no Rio Grande do Sul, até que seja demonstrado que os licenciamentos ambientais desse tipo de empreendimento incluem o componente climático e estão projetando a necessidade de uma Transição Energética Justa, com a respectiva redução de emissões de GEE;

À Ré FEPAM, foram os seguintes os pedidos elaborados:

1) suspenda os processos de licenciamento que envolvam atividades potencialmente poluidoras, como atividades de extração de carvão mineral, nos termos previstos nos arts. 13 e 14, da Lei Estadual 13.594/10;

2) inclua, nos Termos de Referência que tratam dos licenciamentos de empreendimentos que tenham por base o carvão mineral, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9 da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de componente climático e da análise de riscos à saúde humana;

3) anule a renovação do licenciamento da Mina de Carvão Mineral Candiota, assim como reconheça a nulidade do Termo de Compromisso Ambiental celebrado pela FEPAM e pela COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO – CRM, pela inobservância da legislação ambiental, especialmente, das diretrizes da PNMC e PGMC e inexistência de análise do componente climático em atividade altamente poluidora;

Narraram as Autoras que os Réus IBAMA e a FEPAM, em suas áreas de atuação licenciadora, mesmo após a sobrevinda da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) e da Política Gaúcha de Mudanças Climáticas (PGMC) no Estado do Rio Grande do Sul, respectivamente, seguiram realizando ou renovando o licenciamento ambiental de empreendimentos que se relacionam ao uso do carvão mineral (minas e usinas termelétricas) sem considerar o impacto climático, de maneira que a análise dos efetivos impactos ao meio ambiente e às mudanças climáticas de atividades emissoras de gases de efeito estufa seria falha e insuficiente.

Haveria, em razão da lacuna de análise sobre o impacto climático no licenciamento ambiental, o descumprimento das normas em matéria de mudanças climáticas, que estipularam essa análise (PNMC, artigo 6º, e PGMC, artigo 17). Assim, o descumprimento destes dispositivos, segundo as Autoras, é uma das razões para que se declare, no mérito, terem os Réus União e Estado do Rio Grande do Sul descumprido os termos das normas vigentes sobre mudanças climáticas (pedido de mérito “ii” da petição inicial).

A Ré FEPAM referiu quanto ao tema que as Autoras não teriam explicado no que consistiria a ilegalidade das renovações das Licenças de Operação concedidas pela FEPAM, bem como pelo Termo de Compromisso Ambiental firmado pela FEPAM e pela Companhia Riograndense de Mineração – CRM para o funcionamento da Mina Candiota. Em resposta aos quesitos desta Magistrada no desfecho da instrução, a Ré FEPAM consignou que reputava cumprir os requisitos da legislação sobre licenciamento e sobre mudanças climáticas, e acrescentou que poderiam futuramente ser avaliadas exigências de mitigação de emissões com a sobrevinda de um inventário de emissões de gases de efeito estufa do Estado, quando o órgão licenciador entendesse cabível esta exigência.

O Réu IBAMA, por sua vez, referiu, ao contestar o feito, que, diferentemente do que fora alegado pela Parte Autora, as diretrizes lançadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC não guardariam relação direta com a operação de empreendimentos de mineração e de usinas termelétricas, muito embora admita o Réu que esses empreendimentos possam emitir gases que provocam o efeito estufa (GEE).

O Réu IBAMA reforçou a ausência de um regramento da Administração Pública Federal, ao tempo da contestação (setembro de 2023), que tornasse obrigatório o controle de emissões de gases de efeito estufa em Usinas Termelétricas, assim como outros empreendimentos que gerem emissões consideradas expressivas de gases de efeito estufa.

Referiu que, apesar da ausência de regramento, o Réu IBAMA exigiu no termo de referência aplicado ao empreendimento UTE Candiota III a necessidade de se apresentar uma previsão de quantificação de emissão de gases de efeito estufa. Mencionou o Réu que também solicitou que fossem propostas alternativas de mitigação e/ou gerenciamento das emissões de GEE nos termos da Instrução Normativa IBAMA número 12, de 23 de novembro

de 2010. Reporta que essa IN já estabelecia a necessidade de que fossem apresentadas, no âmbito dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos emissores de gases de efeito estufa, medidas para compensação e mitigação das respectivas emissões.

Renovou o Réu IBAMA o argumento da ausência de um regramento específico da Administração Federal sobre as consequências da análise do impacto climático em empreendimentos com emissões significativas como usinas termelétricas:

“Hoje não há legislação ambiental federal que torne obrigatório, com metas pré-estabelecidas, a compensação, abatimento e ou mitigação das emissões de GEE, motivo este que levou o IBAMA a solicitar ao MMA que seja envidado esforços quanto à elaboração de regramento neste sentido, e o próprio Instituto vem tecendo discussões para se elaborar Instrução Normativa que aborde este tema”. (grifos nossos)

No desfecho da instrução, após quesitos formulados por esta Magistrada, que incluiu o questionamento sobre as providências adotadas pelo órgão para cumprir a sentença da Justiça Federal do Rio Grande do Sul na Ação Civil Pública número 5030786-95.2021.4.04.7100/RS (que condenava o IBAMA a incluir nos licenciamentos de usinas termelétricas a avaliação do impacto climático), o Réu IBAMA colacionou aos autos cópia de um modelo de Termo de Referência. Noticiou que o aludido documento passará a ser adotado no licenciamento de novas usinas termelétricas no Brasil. Referiu que, neste novo Termo de Referência, há inclusão da análise do impacto climático desses empreendimentos.

Assim, uma vez narrada a síntese das alegações feitas pela parte Autora sobre o tema, e as respostas apresentadas pelos Réus nos autos, cumpre decidir sobre os pedidos que envolvem a matéria.

Observo, inicialmente, os marcos temporais relacionados aos licenciamentos ambientais dos empreendimentos questionados de modo expresso pela demanda.

A Mina Candiota é um empreendimento de propriedade da Ré Companhia Riograndense de Mineração, a CRM. Sua atividade primordial é a extração de carvão, mediante a lavra a céu aberto, com a extração em tiras. O funcionamento da Mina possui sucessivas licenças de operação que foram concedidas pela Ré FEPAM, que antecedem ao próprio fornecimento de carvão à Usina Candiota III.

Ao contestar o feito, a Ré CRM colacionou documentação complementar, na qual se observa a juntada de uma sequência de licenças de operação relacionadas à Mina Candiota. Em 2004, por exemplo, foi concedida licença de operação (LO) pela FEPAM para a operação da Mina pelo período de 4 anos, entre 2004 e 2008 (evento 26, OUT15). Esta licença foi sucedida pela LO N.º 6822/2008-DL, que teve vigência entre 2008 e 2012 (evento 26, OUT20). A LO N.º 7274 / 2014-DL, por sua vez, foi emitida em dezembro de 2014, com vigência até dezembro de 2018 (evento 26, OUT22). A LO N.º 03175 / 2016-DL (evento 26, OUT23), por sua vez, foi uma licença de operação válida para o período de 08/06/2016 à 18/12/2018.

A Renovação do licenciamento da Mina Candiota que é objeto de questionamento pelas Autoras ocorre após o parecer da Ré FEPAM proferido no ano de 2019, sendo trechos deste parecer ilustrados na petição inicial. Insurgem-se as Autoras quanto à postura do órgão licenciador que, apesar de ter, segundo narraram, identificado uma série de irregularidades ambientais no funcionamento da Mina, prosseguiu com a renovação da Licença de Operação, mediante a celebração do Termo de Compromisso Ambiental número 02/2021.

Referem as Autoras que, para além das irregularidades ambientais identificadas pela FEPAM em parecer técnico, o Termo seria violador das normas previstas na PNMC e na PGMC. A Ré FEPAM não teria observado, ao ajustar o Termo no ano de 2021, o conjunto de normas ambientais e climáticas que exigem condições para a continuidade de um empreendimento de milhares de hectares e com incontáveis impactos ambientais, incluindo a poluição atmosférica decorrente das emissões de GEE geradas pela mineração de carvão.

Observo que, além do Termo de Compromisso Ambiental reportado pelas Autoras, houve posterior renovação da Licença de Operação da Mina Candiota, já no curso da presente demanda.

A Mina Candiota possui a Licença mais recente de Operação expedida em março de 2025, e esta renovação de licença é válida para o período entre 18/03/2025 e 22/03/2027. A Ré CRM trouxe aos autos Cópia da Licença de Operação vigente na última informação prestada no feito (evento 207, OUT2).

Quanto às condições da licença vigente relacionadas ao controle de emissões atmosféricas, a atual licença prevê o item 13. Não há menção para emissões de gases de efeito estufa. O item 13 traz as seguintes exigências:

“Deverão ser implantadas medidas para o controle de poeiras oriundas da operação e trânsito de veículos dentro e fora da área do empreendimento: pavimentação, umectação, etc.;

Deverá ser monitorada mensalmente a qualidade do ar segundo a Resolução CONAMA nº 491/2018 para material particulado e Partículas Totais em Suspensão (PTS) conforme a ABNT NBR 9547 e implantado o Plano de Emergência para Episódios Críticos;

São pontos de monitoramento da qualidade do ar:

P1: -31.563503° / -53.705053°; P2: -31.547459° / -53.718426°;

A Ré CRM trouxe aos autos também uma recente solicitação de atualização da licença encaminhada à FEPAM. Esta atualização refere-se a uma ampliação na área de extração do carvão. É a Solicitação de Atualização de Licença – ATUALIC Licença de Operação nº 01145/2025.

Esclareceu a Ré CRM que o empreendimento é estabelecido nos títulos minerários emitidos pela ANM nº 816817/1973 e nº 810568/1998, possuindo a Licença de Operação nº 01145/2025 (Processo Administrativo nº 4689- 05.67/18.1), atualizada recentemente (março/2025) para uma Poligonal Ambiental de 2.024,98 ha; Poligonal Util de 1.030,41 ha; e Poligonal de Extração de 117,4 ha, restritas as frentes de lavra da MALHA IV e VII.

Refere que o empreendimento se encontra em fase de ampliação, sob Licença Prévia e de Instalação para Alteração (LPIA) nº 00421/2024 (Processo Administrativo nº 5670-05.67 / 24.6) com avanço de lavra para extração de carvão mineral em área equivalente a 46,07 ha, inserida no polígono ANM nº 810568/1998. Explica que o empreendedor optou por solicitar atualização da LO para esta área de 46,07 ha em fases, conforme as atividades de supressão vegetal e limpeza vão dando sequência. A Ré explicou que assim as atividades de extração de carvão mineral não são paralisadas. Desta forma, em março de 2025 foi solicitado ATUALIC para uma área de 13,65 ha, identificada inicialmente como Fase I da LPIA nº 00421/2024 (evento 207, OUT6).

A Usina Termelétrica Candiota III, por sua vez, recebeu a licença de operação inicial em 2011 do Réu IBAMA. A Usina pertencia à Ré Eletrobras CGT Eletrosul até 02 de janeiro de 2024, quando foi vendida para a interessada Âmbar Uruguaiana Energia S.A. (evento 208, CONTR4).

A Usina Termelétrica Candiota III compreende a “Fase C” do projeto, cujo processo administrativo de licenciamento no Réu IBAMA original é cadastrado sob o n. 02001.002567/1997-88. A Licença foi renovada em abril de 2016, pela Licença de Operação número 991/2010, e a renovação possui prazo de vigência de dez anos (evento 36, ANEXOSPET3).

Alegam as Autoras, no que respeita à Usina Candiota III, a nulidade da licença de operação original em 2011 e de sua renovação em 2016, referindo a ofensa aos dispositivos da PNMC e da PGMC, vez que não foram estabelecidas condições para mitigação e compensação dos gases de efeito estufa gerados em razão das atividades da Usina, descumprindo as normas vigentes em matéria de mudanças climáticas.

Pois bem, sobre o licenciamento ambiental, e a exigência de inclusão da análise do impacto climático de empreendimentos licenciados pelos Réus órgãos licenciadores, deve-se consignar que, a rigor, existe uma série de avaliações e desdobramentos necessários para considerar pela procedência ou improcedência dos pleitos das Autoras.

A primeira avaliação diz com a evolução do regime jurídico incidente sobre o licenciamento ambiental e, de modo concomitante, a evolução do regime jurídico aplicável em matéria de mudanças climáticas. Interessa, nesta primeira análise, perquirir sobretudo o diálogo entre as normas sobre o licenciamento ambiental e as normas em matéria de mudanças climáticas.

Essa primeira avaliação permitirá responder ao pleito das Autoras que questionam o momento temporal em que se poderia considerar haver uma obrigatoriedade jurídica para a exigência de análise do componente climático (impacto das emissões de gases de efeito estufa de um empreendimento) no âmbito do licenciamento ambiental no Brasil.

Asseveram as Autoras que desde a sobrevinda das normas brasileiras em matéria de mudanças climáticas, e usam o referencial temporal da entrada em vigor da PNMC e da PGMC (2009 e 2010), já se imporia a restrição de qualquer margem de discricionariedade dos entes públicos e de seus respectivos órgãos licenciadores em relação a inclusão ou não da análise de impacto climático nos licenciamentos ambientais. Argumentam que a sobrevinda das normas climáticas teria incidência obrigatória em matéria de licenciamento ambiental, notadamente para empreendimentos expressivamente emissores. Portanto, sustentam que desde a sobrevinda destas leis de política climática, os empreendimentos questionados nos autos (Mina Candiota e Usina Candiota III) deveriam ter atentado em seus licenciamentos e renovações de licenciamentos para as exigências das normas em matéria de mudanças climáticas.

Ora, entender a evolução das normas e sua interpretação e aplicação sobre licenciamento ambiental, e das normas, sua interpretação e aplicação em matéria de mudanças climáticas, no contexto pátrio, permitirá afirmar se havia, ou não, margem de atuação dos órgãos licenciadores para deixar de considerar o impacto climático no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos envolvendo carvão mineral (minas e usinas termelétricas). Permitirá, ademais, concluir se no momento de prolação desta sentença, que importa ao desfecho de mérito, o cenário normativo e de interpretação do regime jurídico é distinto.

Em seguimento, há um necessário aprofundamento da análise sobre o que significava incluir a avaliação do “impacto climático”, enquanto análise específica dos reflexos potenciais de um empreendimento a ser licenciado no sistema climático. Deve-se igualmente observar se há mudança na interpretação desta avaliação desde o início da vigência da PNMC e da PGMC, e se essa interpretação difere substancialmente em agosto de 2025.

Além disso, será necessário examinar se procede, como asseveraram as Autoras, que esta exigência de análise do componente climático deva ocorrer tanto para o funcionamento das minas de carvão, quanto para a operação das usinas termelétricas que utilizam o carvão mineral previamente extraído das minas. É preciso, portanto, examinar o quanto pertinente e cumpridor do regime jurídico aplicável é a exigência de análise sinérgica e integrada do licenciamento ambiental de uma mina de carvão e de uma usina termelétrica que utiliza carvão mineral para produzir energia no Brasil, considerando-se que é o somatório das atividades de ambos os empreendimentos que concretizam a cadeia de valor para produção de energia a partir do carvão.

Em acréscimo, é igualmente necessário aclarar quais são as consequências práticas de um reconhecimento da exigência de análise do componente climático. Impõe-se verificar, ademais, se também evoluiu no curso do tempo a compreensão sobre tais consequências práticas. Questões relevantes dizem respeito, entre outros temas, à metodologia aplicável para o diagnóstico das emissões, à inclusão dos escopos diretos e indiretos de emissões no diagnóstico, à avaliação quanto às necessidades de adaptação do empreendimento aos riscos de eventos climáticos extremos, à aferição técnica das medidas de compensação de emissões que possuem respaldo científico de adequação. Assim, considerando o melhor e mais atual conhecimento científico disponível, é necessário depurar a quais imposições de deveres jurídicos exatamente se refere o reconhecimento da exigência de inclusão do impacto climático no licenciamento.

Por fim, na hipótese de acolhida desta exigência para o presente momento, deve-se pormenorizar se há razões que justificam seja esta exigência imediatamente aplicável aos empreendimentos questionados nos autos, e até que ponto é possível deferir um prazo de adequação aos Réus órgãos licenciadores, IBAMA e FEPAM, para que elaborem, no campo de suas atuações administrativas e fiscalizatórias, os requisitos ao licenciamento de empreendimentos como usinas termelétricas de carvão mineral e minas de carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul.

Procede-se, então, à análise de cada um destes vetores que conduzem à decisão de mérito sobre o tema.

2.8.1 A evolução da interface entre o regime jurídico sobre o licenciamento ambiental e o regime jurídico sobre mudanças climáticas no Brasil

É cediço que normas sobre licenciamento ambiental no Brasil são anteriores ao advento de normas em matéria de mudanças climáticas. Normas sobre licenciamento ambiental no Brasil, de fato, precedem à Constituição Federal de 1988.

Reconhece-se, inclusive, que o arcabouço normativo infraconstitucional sobre licenciamento anterior foi recepcionado pelo texto constitucional. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a previsão geral, reverberando a legislação prévia, de exigência, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental (artigo 225º, § 1º, inciso IV, da CF de 1988).

A Política Nacional de Meio Ambiente, Lei n.º 6.938/81, desde 1981, já previa entre seus instrumentos, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (artigo 9º, incisos III e IV).

Conforme resta documentado, antes mesmo da criação do IBAMA, em 1989, enquanto apenas instituído o CONAMA, sobreviria a Resolução CONAMA 01 de 1986. A Resolução serviu como base para futuras normas sobre licenciamento ambiental no Brasil, inclusive regulamentações do próprio IBAMA.

Essa resolução foi o primeiro marco normativo brasileiro a regulamentar instrumentos essenciais como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). A Resolução determinou a obrigatoriedade do EIA/RIMA para empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, estabeleceu critérios gerais para elaboração, conteúdo e avaliação desses estudos, apontou os tipos de empreendimentos que exigiam EIA, como estradas, hidrelétricas, mineração, entre outros.

A recepção da Resolução CONAMA pela Constituição Federal de 1988 já foi, em mais de uma oportunidade, afirmada pelo Supremo Tribunal Federal, sendo possível citar as decisões proferidas na ADI 4529 do Mato Grosso, na ADI 4069 do Rio de Janeiro, e na ADI 4717 do Estado de Rondônia. Nestes julgados, enfatizou o Supremo Tribunal Federal, inclusive, que os entes subnacionais poderiam complementar as normas federais protetivas em matéria ambiental, como seria o caso da Resolução Conama 01/1986, mas que não poderiam reduzir o patamar de proteção e as exigências nela previstas.

A Resolução CONAMA nº 237/1997 complementaria a Resolução 01/86 ao estabelecer as três fases do licenciamento (licença prévia, licença de instalação, licença de operação), assim como regrar prazos e competências administrativas.

Por sua vez, o surgimento e o desenvolvimento do regime jurídico em matéria de mudanças climáticas ocorre a partir de 1992. As principais referências[14] na sistematização jurídica do fenômeno das mudanças climáticas antropogênicas mostram-se uníssonas em afirmar que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a UNFCCC, firmada em 1992, materializou o surgimento do Direito das Mudanças Climáticas enquanto ramo jurídico próprio na dimensão internacional. Este reconhecimento deriva da introdução, na seara do direito internacional, de um tratado especificamente voltado ao tema das mudanças climáticas antropogênicas, sendo o mesmo indutor de regulações nacionais e subnacionais posteriores.

Como bem observa a professora da USP Ana Nusdeo, pesquisadora do tema, o primeiro período de atuação brasileira sobre a temática das mudanças climáticas é o período que permeou a sobrevinda da Convenção-Quadro, sua internalização pelo Decreto 2.652/1998, passando pelo Protocolo de Quioto, sua ratificação, e culminando em dezembro de 2008, quando foi publicada a primeira Política Nacional sobre Mudança do Clima no país. (Nusdeo, Ana Maria de Oliveira. *Mudanças Climáticas e Respostas Jurídicas*. Editora Revista dos Tribunais, 2025, p. 265).

Este período antecede a vigência das Leis n.º 12.187/2009 (PNMC) e da Lei do Estado do Rio Grande do Sul n.º 13.594/2010 (PGMC), mas é importante observar as principais iniciativas nele impulsionadas, inclusive pelo registro de atuação do Réu IBAMA específico sobre o licenciamento ambiental de usinas termelétricas de carvão mineral, que merece a devida menção.

Um segundo momento é marcado pela sobrevinda da PNMC, em 2009, assim como a sobrevinda das Políticas sobre Mudanças Climáticas subnacionais, a exemplo da norma gaúcha de 2010. Neste segundo momento normativo, também ocorre a assinatura e vigência do Acordo de Paris, assim como a apresentação da primeira contribuição nacionalmente determinada pelo Brasil à UNFCCC (em 2016). Este segundo período é notoriamente marcado, no cenário brasileiro, por um direcionamento para implementação de políticas vocacionadas à mitigação de emissões de gases de efeito estufa para um setor específico de ações emissoras.

Estas escolhas, embasadas em ações legislativas e executivas, estiveram centradas na atividade responsável, desde sempre e até o presente momento, pela maior parcela das emissões de gases de efeito estufa ocorridas no país: o desmatamento e as demais mudanças no uso da terra. No campo da interpretação e aplicação do regime jurídico sobre mudanças climáticas no âmbito doméstico, este segundo momento é permeado pela persistência de importantes incertezas interpretativas, notadamente quanto à força normativa do regime jurídico internacional climático no ambiente doméstico, bem como o reconhecimento da estatura constitucional da proteção devida em matéria de mudanças climáticas.

Mas um terceiro momento é o atual, que recebe contornos singulares a partir da tomada de posição pela Suprema Corte Brasileira justamente quanto à força normativa doméstica do Acordo de Paris, com destaque ao objetivo mitigatório. O último Acórdão da ADPF 708 (Fundo Clima), que decide sobre embargos de declaração, transitou em julgado em maio de 2023. O Acórdão com a decisão sobre o mérito da ADPF, por sua vez, foi publicado no DJE de 28/09/2022 (ATA Nº 169/2022. DJE nº 194).

O atual momento é também marcado pela apresentação da mais recente Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira perante à UNFCCC, que adota compromissos de redução de emissões até 2035, o alcance da neutralidade climática em 2050, e integra à agenda de adaptação como parte da NDC. Ademais, no campo das normas subnacionais, igualmente são promulgadas normas cujos conteúdos assumem compromissos finalísticos de mitigação alinhados ao cumprimento do Acordo de Paris, incluindo a definição de metas setoriais escalonadas e abrangentes, que incluem o alcance da neutralidade de emissões. No cenário do Rio Grande do Sul foi publicado o Decreto 56.347/2022. O período atual culmina com o último mês de julho de 2025, marcado pela sobrevinda dos pronunciamentos dos pedidos de opinião consultiva formulados em matéria de mudanças climáticas à Corte Interamericana de Direitos Humanos e à Corte Internacional de Justiça.

Este é um momento único de interpretação e aplicação dialógica entre o regime jurídico climático e o regime jurídico incidente sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente emissores de gases de efeito estufa. Uma vez reconhecidos deveres vinculantes de cumprimento das metas de mitigação, abrangentes e não limitados a ações de controle do desmatamento, toda a lógica subjacente à margem de discrição concedida aos órgãos licenciadores, sobre deixar de considerar uma avaliação pormenorizada e efetiva do impacto climático de empreendimentos com emissões expressivas, sejam eles públicos ou privados, agora desfalece por completo.

É com base na compreensão desta trajetória que se deve avaliar, portanto, o comportamento pretérito e atual dos órgãos licenciadores, Réus nestes autos, IBAMA e FEPAM, no que diz respeito à exigência de inclusão da análise do componente climático no âmbito do licenciamento. Considera-se, nesse sentido, o papel do licenciamento ambiental como ferramenta estratégia à promoção e alcance das políticas públicas mitigatórias de emissões definidas pelo país, seja em âmbito nacional, seja na escala dos entes subnacionais, como Estados e mesmo municípios.

2.8.2 A Política brasileira sobre mudanças climáticas entre a adoção da Convenção-Quadro e a sobrevinda do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (1992-2008)

Conforme observa a professora da USP Ana Nusdeo, em obra já citada, na primeira fase da política brasileira voltada à temática das mudanças climáticas, não foram normatizadas medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa. As primeiras medidas adotadas envolveram primordialmente a estruturação operacional necessária para cumprir obrigações de cunho instrumental previstas aos países em desenvolvimento, entre outros, pelos termos da Convenção-Quadro.

Para conseguir dar cumprimento, por exemplo, à previsão de realização de inventários nacionais de emissões de gases de efeito estufa, seria criada uma estrutura própria no âmbito do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. Vinculada ao Ministério, também seria criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, pelo Decreto Presidencial de 07 de julho de 1999

Assim, no âmbito federal[15], ainda em novembro de 2007, era instituído pelo Decreto n.º 6263, a primeira versão do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), que orientaria a elaboração da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) brasileira. Os verbetes e expressões consignados no Anexo do citado Decreto brasileiro já remetiam à nomenclatura científica dos termos do IPCC e à exigência de acolhimento, no plano doméstico, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Suas atribuições principais, quando criado, envolviam a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a promoção de disseminação do tema perante a sociedade, a revisão periódica e a identificação de fontes de financiamento. Em sua formação original, o Comitê era composto de 15 Ministérios, representante da Casa Civil da Presidência da República, que coordenava um Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência. A partir dos trabalhos do Comitê, o Poder Executivo enviou ao Congresso em junho de 2008 o Projeto de Lei número 3.535/2008, que viria a ser aprovado em dezembro de 2009, tornando-se a Lei n.º 12.187/2009.

Como se observa, nesta primeira fase de política brasileira em matéria de mudanças climáticas, que permeia o período entre a celebração da Convenção-Quadro e o início da vigência da PNMC, não havia nenhuma exigência de compromisso de mitigação de emissões que fosse juridicamente vinculante ao Brasil. Nem a Convenção, e tampouco o Protocolo de Quioto traziam deveres mitigatórios direcionados, com metas e prazos, aos países em desenvolvimento. O caráter de voluntariedade de quaisquer compromissos mitigatórios que fossem assumidos pelo Brasil era reconhecido.

Em 1º de dezembro de 2008 seria publicado o primeiro Plano Nacional sobre Mudança do Clima, antes mesmo da aprovação da PNMC. (<https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>)

O Plano, como se percebe de sua leitura, foi estruturado em quatro eixos de atuação: “oportunidades de mitigação”, “impactos, vulnerabilidades e adaptação”, “pesquisa e desenvolvimento” e “educação, capacitação e comunicação”. Foram estabelecidos objetivos específicos a serem buscados, incluindo a redução de 80% nos índices de desmatamento anual da Amazônia até 2020. A professora Ana Nusdeo observa corretamente que o Plano Nacional serviria de base para a apresentação das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs), apresentadas pelo Brasil no âmbito da UNFCCC. O Plano Nacional, e as ações da NAMAs brasileira, convergiam na priorização de políticas na área do controle do desmatamento, além de referências em matéria de agricultura e de energia. De modo concomitante, o primeiro Plano de Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm) já estava em desenvolvimento, começando a resultar no início de um período de declínio nos índices de desmatamento registrados na Amazônia.

Embora o setor de produção de energia com uso de combustíveis fósseis não tenha sido objeto de atenção significativa do Plano Nacional, apenas quatro meses após sua publicação, está documentada tentativa do Réu IBAMA de regular a avaliação do impacto climático no licenciamento ambiental de usinas termelétricas de carvão mineral. Pelo teor da normativa editada, percebe-se uma mescla de objetivos evidente: passar a considerar o impacto das emissões das usinas termelétricas estabelecendo condicionantes ao licenciamento, mas direcionar estas condicionantes para também ajudar em projetos de recuperação e de conservação florestal.

A história documenta, portanto, que uma primeira tentativa de inserir exigências sobre o impacto climático das usinas termelétricas de carvão mineral partiu do próprio Réu IBAMA, e que esta tentativa ocorreria ainda em abril de 2009. A Instrução Normativa número 07 é anterior à edição da PNMC e da PGMC.

Em 13 de abril de 2009 o Réu IBAMA instituiu a Instrução Normativa número 07 de 2009.

Eis o teor da IN 07/2009:

"INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA N° 7, DE 13 DE ABRIL DE 2009

Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental e medidas que deverão ser adotadas visando à mitigação das emissões de dióxido de carbono (CO2) oriundas da geração de energia elétrica de usinas termelétricas movidas a óleo combustível e carvão.

Considerando que o Art. 225 da Constituição Federal de 1988 estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Considerando as disposições da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e seu Decreto Regulamentador nº 99.274, de 6 de julho de 1990, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente e define licenciamento ambiental como um de seus instrumentos;

Considerando a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que normatiza procedimentos sobre o licenciamento ambiental e fixa competências dos órgãos licenciadores;

Considerando a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima que reconhece que as atividades humanas estão aumentando substancialmente as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa, e que esse aumento está intensificando o efeito estufa natural e resultando em provável aquecimento adicional da superfície e da atmosfera da Terra podendo afetar negativamente os ecossistemas naturais e a humanidade;

Considerando que os países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos;

Considerando que todos os países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima devem formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluam medidas para mitigar as emissões antrópicas por fontes e promover remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal;

Considerando que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima tem como um de seus objetivos eliminar a perda líquida de cobertura florestal no Brasil até 2015, prevendo, além da conservação da floresta, dobrar a área de florestas de 5,5 milhões de hectares para 11 milhões de hectares em 2020, sendo 2 milhões de hectares em florestas nativas;

Considerando a necessidade de organização dos procedimentos de licenciamento ambiental de Usinas Termelétricas visando a mitigação das emissões de Gases de Efeito Estufa;

Considerando os compromissos assumidos diante da Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, de estimular em território nacional a adoção de melhores tecnologias, práticas e processos, que controlem, reduzam ou previnam as emissões antrópicas de gases de efeito estufa.

RESOLVE:

Art. 1º No procedimento de licenciamento ambiental deverão ser adotadas medidas que visem à mitigação das emissões de dióxido de carbono (CO₂) oriundas da geração de energia elétrica de usinas termelétricas movidas a óleo combustível e carvão.

Art. 2º Na fase de Licença Prévia, o Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental EIA/RIMA, deverá conter item específico estabelecendo a necessidade de apresentação de Programa de Mitigação das Emissões de Dióxido de Carbono (CO₂) entre os programas ambientais de mitigação de impacto.

Parágrafo único. O Programa de Mitigação de Emissões de Dióxido de Carbono deverá ser definido pelo empreendedor e o IBAMA respeitando-se os seguintes critérios:

I - Pelo menos 1/3 (um terço) das emissões de dióxido de carbono deverão ser mitigadas por meio de programa de recuperação florestal, conforme cálculos definidos no Anexo 2.

II - No máximo 2/3 (dois terços) das emissões de dióxido de carbono deverão ser mitigadas por meio de investimentos em geração de energia renovável, ou medidas que promovam eficiência energética, a ser definido em conjunto com o órgão ambiental competente.

Art. 3º Projetos de recuperação florestal voluntariamente desenvolvidos pelos empreendedores serão considerados para os fins dispostos nesta IN.

§1º São considerados projetos de recuperação florestal voluntários todos aqueles que, atendidos os prazos de adequação previstos no Anexo I, estiverem em fase de implantação espontânea por parte dos empreendedores, inclusive aqueles desenvolvidos antes do pedido de licenciamento ambiental.

§2º Na hipótese do caput, a apresentação dos projetos para fins de Mitigação das Emissões de Dióxido de Carbono (CO₂) não impedirão a obtenção de créditos de carbono.

Art. 4º O programa de recuperação florestal deverá priorizar áreas de preservação permanente e reservas legais, preferencialmente localizadas na Área de Influência Direta - AID e Área de Influência Indireta - AII do empreendimento ou em unidades de conservação e terras públicas degradadas.

I- Aos empreendimentos localizados em bacias hidrográficas onde exista comitê de bacia implantado, recomenda-se consulta ao respectivo comitê para definição das áreas a serem recuperadas.

II- Os empreendedores e os Comitês de Bacia poderão celebrar Termo de Cooperação para execução das atividades de recuperação florestal.

III - O programa de recuperação florestal, para os fins dispostos nesta IN, não poderá ser desenvolvido em áreas objeto de ilícitos administrativos ambientais, especialmente em áreas desmatadas irregularmente, sem a prévia autorização do IBAMA.

Art. 5º A metodologia de recuperação florestal deverá ser discutida com o IBAMA, observando as melhores práticas existentes e as características ambientais locais.

§1º Atendendo aos objetivos do Plano Nacional de Mudanças Climáticas, pelo menos cinquenta por cento da área deverá ser recuperada com espécies nativas.

§2º Respeitada a legislação ambiental vigente, especialmente a atinente a áreas de preservação permanente e reserva legal, poderão ser utilizadas espécies exóticas na execução dos projetos de recuperação florestal, nos 50% (cinquenta por cento) restantes.

Art. 6º O empreendedor terá a opção de recorrer ao Mecanismo de Desenvolvimento Límpo que esteja em vigor para implementação das atividades de recuperação florestal, promoção de eficiência energética e geração de energia por fontes renováveis, desde que os projetos de reflorestamento no âmbito do MDL respeitem os percentuais de plantio de espécies nativas e exóticas previstos no parágrafo primeiro do art. 5º desta IN.

Parágrafo único. Esforços adicionais aos previstos no inc. I do Parágrafo único do art. 2º poderão ser usados para fins de obtenção de créditos de carbono no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Límpo - MDL, da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, dado o caráter voluntário da implementação.

Art. 7º O início da execução das atividades para Mitigação das Emissões de Dióxido de Carbono (CO2) deverá se dar juntamente com o início da execução das obras de instalação do empreendimento, por ocasião da Licença de Instalação.

Art. 8º O empreendedor deverá comprovar a execução do Programa de Mitigação das Emissões de Dióxido de Carbono (CO2) como condição para obtenção da Licença de Operação.

Parágrafo único - A comprovação de que trata o caput se fará por meio de relatórios e laudos técnicos contendo, no mínimo: I- laudo fotográfico; II-documentação de comprovação da localização da área, em relação ao empreendimento e bacias hidrográficas afetadas; III-declaração firmada por técnico competente atestando a implantação do programa; IV-coordenadas geográficas dos fragmentos recuperados; V-cópia de contratos mantidos com os proprietários do imóvel onde o programa será realizado, identificando em cada um deles a área recuperada e o prazo necessário a execução integral do programa, quando for o caso. Relatório anual das atividades associadas ao Programa de Mitigação de Emissões de Dióxido de Carbono (CO2).

Art. 10 O empreendedor aplicará o cálculo definido no Anexo 2 com base em sua potência para estimar as emissões de carbono a serem mitigadas, tanto por meio de recuperação florestal, quanto por medidas de eficiência energética e ou geração de energia por outras fontes.

Art. 11 Na renovação da Licença de Operação - LO os cálculos para Mitigação das Emissões de Dióxido de Carbono (CO2) deverão ser refeitos com o objetivo de que seja mantido e ajustado o programa por todo o tempo de vida útil do empreendimento.

Art. 12 Os processos em tramitação no Ibama deverão se adequar a esta Instrução Normativa em conformidade com a Tabela de Adequação de processos constante do Anexo 1.

Art. 13 Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

O teor da Instrução Normativa revela que no Brasil, mesmo antes do advento da PNMC, considerou-se o conceito sistemico e abrangente de poluição inserto na Lei n.º 6.938/1981(Artigo 3º). Nunca houve dúvida, portanto, da condição dos gases de efeito estufa como agentes potencialmente poluentes, que cumpririam os requisitos do conceito inserto no Artigo 3º da PNMA. Houve, como adiante se detalha, uma escolha em adiar a aferição do impacto destes poluentes no âmbito do licenciamento ambiental.

O fato das exigências da IN 7/2009 terem sido feitas ainda antes da existência de uma Lei Federal sobre mudanças climáticas é digno de referência à postura assertiva do órgão ambiental licenciador federal. A lacuna normativa, contudo, acabaria sendo decisiva para que se viesse a declarar judicialmente a ilegalidade da aludida Instrução Normativa.

Em 19 de outubro de 2009, a 7ª Vara Federal do Distrito Federal, sob a relatoria do Juiz José Márcio da Silveira e Silva, concedeu liminar e declarou nula a Instrução Normativa nº 7/2009 do IBAMA por considerá-la ilegal, em razão de ter exigido mitigação de emissões de gases de efeito estufa por meio de instrução normativa, ao entendimento de que se teria ultrapassado a competência normativa do IBAMA.

A ação fora proposta por Associações do setor de energia (Associação Brasileira do Carvão Mineral, Associação Brasileira de Geradoras Termoelétricas, etc.), que contestaram a exigência de compensação das emissões de GEE via plantio e conservação florestal, instaurada pela norma.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), por meio do Desembargador Federal Fagundes de Deus, decidiu manter a liminar concedida pela 7ª Vara Federal do Distrito Federal, confirmando a nulidade da IN 7/2009.

Explicou o relator, ao julgar o Agravo de Instrumento 2009.01.00.070410-4/DF, que a IN 7/2009 instituiu obrigações para um dado segmento econômico, concernentes à mitigação de emissão de dióxido de carbono, mediante a implementação de programas de recuperação florestal e de investimentos em geração de energia renováveis ou medidas que promovam eficiências energéticas.

Assim, entendeu o Il. Desembargador ser coerente a alegação de ausência de atribuição jurídica do Ibama para editar a Instrução 7/2009.

Acrescentou o relator que, "conforme apuração da Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima da Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento - SEPED do Ministério da Ciência e Tecnologia, as obrigações contidas na Instrução Normativa em referência implicam acréscimo de mais de oitenta por cento dos investimentos em Usinas Termelétricas que usam como combustível o Óleo Combustível e o Carvão, o que implicaria um encarecimento da energia elétrica oriunda dessas fontes em, no mínimo, quarenta por cento ao consumidor final". (excertos do julgamento proferido em sede de Agravo de Instrumento 2009.01.00.070410-4/DF. Íntegra da decisão pode ser consultada em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/outras-noticias/2012-1/dezembro/trf1-declarada-nula-instrucao-normativa-do-ibama-sobre-usinas>).

Conforme está disposto na decisão final em sede do Agravo, em março de 2011, o agravo acabou sendo julgado prejudicado. Por intermédio de consulta ao sistema processual informatizado, constatou-se a prolação de sentença na ação originária, extinguindo o feito, sem resolução do mérito, por falta de interesse processual pela revogação da Instrução, o que implicou a perda do objeto do recurso.

Assim, antes da vigência da PNMC, a única medida executiva de que se tem notícia para inserir a exigência de análise do impacto climático no licenciamento ambiental de empreendimentos que envolviam o uso do carvão mineral foi obstada judicialmente, pela ausência de Lei que autorizasse esta consideração pelo órgão licenciador. A sobrevinda da PNMC e de políticas subnacionais mudaria este cenário, chancelando aos órgãos ambientais licenciadores a previsão normativa em amparo à eventual imposição de exigências voltadas às emissões de gases de efeito estufa.

2.8.3 A sobrevinda da Lei n.º 12.187/2009 (PNMC), das Leis sobre Políticas Climáticas Subnacionais, do Acordo de Paris e do primeiro ciclo de apresentação da Contribuição Nacionalmente Determinada Brasileira

Desde a sobrevinda da Lei n.º 12.187/2009, no plano normativo federal, passou a existir previsão expressa (no Artigo 6º), entre os instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, da avaliação de impactos ambientais sobre o que nominou à época a Lei como "o microclima e o macroclima".

O artigo 4º da Lei, por sua vez, estabelecia que a PNMC brasileira visaria à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático, e que se almejava, entre outros, a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes.

O inciso III do dispositivo (a política visará *ao estímulo ao desenvolvimento e ao uso de tecnologias limpas e ao paulatino abandono do uso de fontes energéticas que utilizem combustíveis fósseis*) seria vetado pelo então Presidente da República. Se expôs, nas razões de veto, que a política energética do País já teria priorizado a utilização de fontes de energia renováveis em sua matriz e obtido avanços amplamente reconhecidos no uso de tecnologias limpas. Uma das balizas dessa política, segundo consignado, seria o aproveitamento racional dos vários recursos energéticos disponíveis, o que tornaria inadequada uma diretriz na norma focada no abandono do uso de combustíveis fósseis.

A estratégia para o setor de energia, segundo constou nas razões de veto, deveria atender aos princípios e objetivos estabelecidos pela Lei n.º 9.478/97, que congregaria a proteção ao meio ambiente e a outros valores relevantes para a política e a segurança energéticas[16].

Em 2009, conforme consta na mensagem de veto, ainda considerou o Poder Executivo Federal 'inadequada' uma diretriz normativa que focasse no abandono gradual do uso de combustíveis fósseis, estabelecendo metas de mitigação específicas ao setor.

A professora da USP Ana Nusdeo comenta os vetos da PNMC e o elemento de tensão (política energética x política climática) que subjaz ao conteúdo da norma aprovada:

Outro aspecto digno de nota diz respeito a alguns dos vetos ao texto da lei aprovada pelo Poder Legislativo. Dentre eles destacam-se o inciso III do artigo 4º, que elencava entre seus objetivos o estímulo ao desenvolvimento e ao uso de tecnologias limpas e abandono gradativo de fontes energéticas de origem fóssil, e o artigo 10, que estabelecia, como um instrumento de tensão governamental, a substituição gradativa dos combustíveis fósseis.

A política confrontou-se, assim, desde sua edição, com esse elemento de tensão entre a política energética e a política climática, tendo-se em conta sua contemporaneidade ao início e o crescimento da exploração do pré-sal. Com efeito, trata-se de uma questão complexa de economia política, relacionada ao papel dos recursos minerais no desenvolvimento do país e à própria soberania sobre seus recursos naturais, que está presente de forma expressa ou implícita nas discussões sobre a transição energética". (Nusdeo, Ana Maria de Oliveira. Mudanças Climáticas e Respostas Jurídicas. Editora Revista dos Tribunais, 2025, 270).

A regulamentação da PNMC viria no ano seguinte, com a edição do Decreto 7.390/2010.

Como resta documentado, a priorização da PNMC foi centrada, portanto, em condicionar o cumprimento de ações para mitigação de emissões brasileiras, em medidas voltadas à redução da principal fonte de emissões nacionais: o desmatamento e demais mudanças no uso da terra. As ações mitigatórias eram ainda compreendidas, neste momento, como iniciativas voluntárias do país frente ao regime jurídico internacional, no âmbito da UNFCCC. Ao setor energético, por sua vez, não seriam previstas medidas ou metas de redução específicas e escalonadas, operando a política pública climática com a lógica de seguir incentivando o aumento das fontes renováveis de energia.

Conforme também resta documentado, tramitou na AGU o processo administrativo AGU número 00400.019048/2009-45. Nele, a AGU reconheceria a ilegalidade da Instrução Normativa número 07 de 2009. A IN 07 de 2009 seria formalmente revogada em 2010, pelo artigo 1º da Instrução Normativa n.º 12/2010.

Após, sobreveio a Instrução Normativa IBAMA n. 12 de 23 de novembro de 2010. A IN 12 de 2010, editava após a sobrevinda da PNMC, revogou no artigo 1º a IN 07 de 2009.

Nesta Instrução Normativa de 2010, se determinava de modo genérico que a Diretoria de Licenciamento do IBAMA avalia esse, no processo de licenciamento de atividades capazes de emitir gases de efeito estufa, as medidas propostas pelo empreendedor, com o objetivo de mitigar tais impactos, em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima, além de se determinar que os Termos de Referência, elaborados pelo IBAMA para nortear os Estudos de Impacto Ambiental destinados ao licenciamento de empreendimentos capazes de emitir GEE, contemplassem medidas para mitigar ou compensar os impactos em termos de emissões (artigos 2º e 3º)[17].

A Instrução Normativa não detalhava qual metodologia deveria ser usada nesta avaliação. Não se explicava, por exemplo, se as diretrizes do IPCC deveriam ser usadas para a estimativa das emissões, se esta estimativa envolvia toda a operação até encerramento dos empreendimentos, quais os escopos de emissões deveriam ser incluídos, e quais os critérios técnicos para avaliar as medidas de mitigação ou de compensação propostas.

Não se confrontava de modo direto, por exemplo, a adequação do empreendimento às exigências de alinhamento com as metas voluntárias de redução de emissões definidas pelo artigo 12 da PNMC. Considerações sobre as emissões a ocorrerem em outros locais que não os sujeitos ao exame do órgão licenciador, notadamente as emissões de escopo 3[18], tampouco foram abordadas pelo teor da Instrução Normativa.

Em 2013, no âmbito do IBAMA, a Diretoria de Licenciamento Ambiental, em sua Coordenação Geral de Petróleo e Gás publicaria a Nota Informativa número 02/2013/CGPEG/DILIC/IBAMA.

A Nota abordaria os Procedimentos adotados e perspectivas em relação aos impactos ambientais das emissões de gases de efeito estufa nos empreendimentos específicos do setor marítimo de exploração e produção de petróleo e gás.

A Nota Informativa descreveria os compromissos brasileiros em matéria de mudanças climáticas no cenário internacional e o papel do licenciamento ambiental:

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC, Lei nº 12.187/2009) oficializa o compromisso voluntário do país apresentado à UNFCCC de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. O Decreto nº 7.390/2010, que a regulamenta, estima a linha de base de emissões de GEE para 2020 em 3,236 GtCO2eq. Assim, a redução absoluta correspondente ficou estabelecida entre 1,168 GtCO2eq e 1,259 GtCO2eq.

Para atender tal compromisso voluntário, a estratégia adotada é voltada para os diferentes setores da economia e baseada na elaboração de Planos Setoriais, que devem ser compostos de ações, indicadores, metas específicas de redução de emissões e mecanismos para a verificação do seu cumprimento. Os planos foram apresentados até abril de 2012, tendo sido lançados oficialmente em junho deste ano, após consulta pública. Até a data de publicação desta Nota, apenas o documento do setor de siderurgia ainda se encontrava em fase de elaboração, de acordo com a página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente.

O conjunto dos planos servirá de base para a revisão do Plano Nacional sobre Mudança do Clima. O setor de petróleo e gás, no que diz respeito às atividades de exploração e produção, não será, neste momento, incluído em nenhum dos Planos Setoriais previstos. Contudo, isso não significa que as atividades do setor não precisarão acompanhar os crescentes esforços do Estado brasileiro na transição para a consolidação de uma economia de baixo carbono. Quanto antes as empresas do setor iniciarem as mudanças necessárias para adotar modelos de operação menos intensivos em carbono, menor será o impacto da adaptação a novos regulamentos, o que pode não estar claro no horizonte de curto prazo, mas mostra-se cada vez mais inevitável no médio e longo prazos”.

A Nota Técnica reconhecia que nem todas as atividades emissoras de setores produtivos brasileiros eram incluídas nos planos setoriais de redução de emissões então vigentes. A priorização dos planos setoriais ainda não se debruçaria sobre exigências específicas de mitigação para determinados setores, a exemplo da exploração e produção de petróleo e gás. Esta também era a realidade no âmbito do setor da mineração de carvão e da produção de energia a partir do carvão, que não dispunha de metas de mitigação definidas de modo específico.

A Nota Técnica, apesar da ausência de previsão de metas vinculantes de mitigação ao setor de petróleo e gás, finalizava ponderando que:

“Ainda que o setor de petróleo e gás atualmente não esteja incluído pelo Estado brasileiro dentre aqueles que devem realizar reduções obrigatórias de emissões de GEE, é extremamente salutar, do ponto de vista ambiental, e necessário, a partir da publicação da IN 12/2010 do Ibama, que as emissões do setor sejam monitoradas de forma mais acurada, mitigadas sempre que possível, durante as diferentes fases da operação, e compensadas na maior proporção possível. Ficam claras a importância e a legitimidade das intervenções praticadas no processo de licenciamento ambiental no sentido de garantir a qualidade ambiental, incentivando a mitigação e a compensação das emissões. A CGPEG tem atuado neste sentido em casos específicos e está trabalhando na elaboração de diretrizes claras para generalizar tais intervenções, trazendo a questão das emissões para a fase inicial do licenciamento. Os casos apresentados nos quais houve compensação de emissões têm apresentado resultados satisfatórios e servem de importante ponto de partida para as futuras definições de critérios e procedimentos padronizados para o licenciamento ambiental.”

É notória a crescente preocupação das empresas do setor de petróleo e gás em atender os requisitos legais e as demandas oriundas dos processos de licenciamento, o que tem colaborado para o aperfeiçoamento dos projetos, a produção de informações relevantes e a conservação dos ambientes naturais afetados pelos empreendimentos. Nesse sentido, é fundamental que se construa conjuntamente – Ibama e Indústria offshore – um patamar de excelência na gestão das emissões de GEE, de modo a antecipar possíveis medidas futuras de caráter mais impositivo e obrigatório, como taxações e banimento de tecnologias”.

De outra parte, não há notícia de nota técnica ou instrumento similar editado pelo Réu Ibama após a sobrevinda da PNMC prevendo a análise do impacto climático de usinas termelétricas de carvão mineral neste período.

A Usina Termelétrica Candiota III iniciaria sua operação no ano de 2011, valendo-se da utilização do Carvão Mineral para a geração de energia elétrica.

No momento do licenciamento de sua operação inicial, por conseguinte, observa-se que prevalecia um entendimento de que as metas de redução de emissões brasileiras possuíam uma tônica de voluntariedade. Assim, considerava-se que havia margem de escolha à Administração Federal, sobre quais setores com emissões expressivas deveriam ser priorizados nas ações vocacionadas à redução de emissões de gases de efeito estufa. Esta possibilidade de escolha, por evidente, reverberaria na decisão do órgão licenciador federal.

No campo de normatização subnacional, da mesma forma, embora as previsões gerais normativas da PGMC fossem criadas espelhando os termos da PNMC, igualmente se compreendia a possibilidade de trato voluntário às ações de mitigação, com priorização não vinculativa a quais setores e atividades implementar controles sobre redução ou abatimento de emissões. O próprio texto da PGMC dispunha como meta voluntária o compromisso mitigatório assumido pelo Rio Grande do Sul (Artigo 8º, parágrafo único). Esta compreensão evidentemente reverberaria no controle de exigências aplicáveis aos licenciamentos realizados pelo seu órgão (FEPAM).

Então, primeiro é preciso assentar se estas formas de considerações estavam na margem de atuação permitida e de interpretação possível do conteúdo das diretrizes estabelecidas pela PNMC e pela PGMC e dos compromissos assumidos pelo Brasil em matéria de mitigação das emissões de GEE.

Seria legítimo ao órgão licenciador federal, por exemplo, exigir de modo mais detalhado apenas providências como mitigações e compensação de emissões de atividades como a exploração de petróleo e gás em ambiente marítimo, e não realizar similares exigências ao setor de usinas termelétricas a carvão? De igual modo, poderia ser adiada a exigência de implementação, entre outros, do teor do artigo 17 da PGMC para as atividades licenciadas no Estado do Rio Grande do Sul?

Como bem explica a professora da USP Ana Nusdeo, a formulação de uma política pública para mitigação de emissões de gases de efeito estufa tem como ponto de partida o perfil das emissões:

“É necessária a compreensão das principais fontes de gases causadores do aquecimento global, bem como o grau de dependência social e econômica do país em relação a elas. Apenas assim é possível alocar adequadamente as responsabilidades por mitigação, compreender os meios e os instrumentos à disposição, bem como pensar em trajetórias alternativas de desenvolvimento em busca de uma economia de baixo carbono.” (Nusdeo, Ana Maria de Oliveira. Mudanças Climáticas e Respostas Jurídicas. Editora Revista dos Tribunais, 2025, p. 259).

A opção adotada no Brasil refletiu a perseguição de um objetivo mitigatório centrado no êxito das ações de controle do desmatamento ilegal. Assim sintetizou a professora Ana Nusdeo:

“Em linhas gerais, a política estabelecida na lei e em seu decreto regulamentador conta, em seu centro, com a figura dos planos setoriais e de combate ao desmatamento, absorvendo o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) como um de seus instrumentos. O sucesso da política torna-se-dele dependente. Isso porque a projeção de crescimento e metas de redução não tinha como base uma alteração substantiva nos demais setores”. (Nusdeo, Ana Maria de Oliveira. Mudanças Climáticas e Respostas Jurídicas. Editora Revista dos Tribunais, 2025, 269).

Na compreensão declarada sobre como implementar as metas voluntárias de mitigação para o período até 2020, ainda que exigências em licenciamentos ambientais pontuais (principalmente na exploração marítima de petróleo e gás) o setor de atividade que concentrava os maiores empenhos ao trato mitigatório no Brasil era o de desmatamento e demais mudanças no uso da terra.

Mesmo a sobrevinda do Acordo de Paris e a apresentação da primeira Contribuição Nacionalmente Determinada pelo Brasil não altera esta compreensão e a priorização da redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento.

O Governo Brasileiro, por meio do Ministério do Meio Ambiente e dos inventários nacionais, declararia que o Brasil **atingiu a meta voluntária estabelecida pela PNMC de redução de emissões até 2020**. **Defendeu-se que** as principais reduções foram relacionadas ao **desmatamento na Amazônia e no Cerrado**, especialmente entre 2005 e 2012. Usou-se o **Terceiro e Quarto Inventários Nacionais de Emissões de GEE** como base. Assim, o relatório técnico publicado pelo Ministério do Meio Ambiente de 2021 alegava que o Brasil **emitiu cerca de 1,5 GtCO₂e em 2020**, abaixo do cenário projetado de cerca de 2,1 GtCO₂e.

Essa alegação de cumprimento, como é de conhecimento público, veio a ser questionada. Alegou-se, entre outros, que houve uso de uma **Base artificialmente inflada (business as usual)**. Ponderou-se que o cenário de referência (BAU) usado pelo Brasil para calcular o corte era considerado **excessivamente alto**, o que **facilitou atingir a meta**. Vários apontamentos sobre necessidades de melhorar a estratégia mitigatória brasileira foram feitos no período.

Contudo, a conclusão desse segundo período de vigência e relação entre as políticas sobre mudanças climáticas e as normas vigentes em matéria de licenciamento ambiental, endossa a possibilidade de que ainda fossem eleitas para postergação algumas ações de reduções de emissões vinculativas ao setor de mineração de carvão, e de produção de energia a partir da queima do carvão mineral. Ainda que pessoalmente possa esta Magistrada discordar das escolhas feitas pelos gestores públicos no período, é preciso reconhecer que as escolhas de priorização do controle do desmatamento como política central de mitigação possuíam um respaldo normativo e interpretativo à época.

Então, quando questionados os licenciamentos dos empreendimentos objeto de irresignação nestes autos, contemporâneos ao período, incluindo a renovação do licenciamento da Usina Candiota III em 2016 e o Termo de Compromisso da Mina Candiota em 2021, de fato ainda se poderia ventilar a existência de alguma margem de discricionariedade tanto aos gestores públicos, Estado do Rio Grande do Sul e União, bem como a seus respectivos órgãos licenciadores, FEPAM e IBAMA, no que respeita à inclusão de análises e correspondentes exigências sobre o impacto climático no licenciamento de empreendimentos do setor carbonífero e de produção de energia a partir de carvão.

Logo, forçoso reconhecer que não assiste razão às Autoras na parte em que alegam que, desde o início, os empreendimentos Mina Candiota e Usina Candiota III operaram em descumprimento aos termos da PNMC e da PGMC. E isso porque havia uma margem de discreção sobre quais atividades e setores priorizar para alcançar os objetivos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa, inclusive porque a meta de mitigação brasileira, espelhada em âmbito subnacional, era interpretada como uma meta voluntária perante o regime jurídico internacional sob as bases e regramentos da UNFCCC.

As opções de priorização do controle do desmatamento, principal fonte emissora brasileira, estão documentadas e foram justificadas como a priorização da mitigação da principal conduta responsável pelos gases de efeito estufa gerados no Brasil. Havia uma margem para a atuação dos réus, órgãos licenciadores, em atuar no âmbito do licenciamento, com vistas a cumprir os termos mais amplos dos objetivos de mitigação definidos no país como prioritários.

Mesmo com a sobrevinda do Acordo de Paris, os anos que imediatamente lhe sucederam, indicam a persistência de dúvidas interpretativas relevantes e de possibilidades de entendimentos jurídicos diversos sobre o conteúdo obrigacional e vinculativo do Acordo de Paris, da Contribuição Nacionalmente Determinada enquanto compromisso integrante do Acordo, assim como das políticas setoriais de mitigação, notadamente em face de países em desenvolvimento como o Brasil.

Até que ponto o Acordo de Paris seria vinculante em suas metas de mitigação para o Brasil? Até que ponto a Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira poderia ser uma contribuição geral, sem especificar as suas metas setoriais de mitigação, sem que isso ferisse as normas previstas no Acordo? Até que ponto o avanço de países em desenvolvimento tornaria a interpretação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades nacionais como uma imposição de consequências jurídicas, ou seja, de demandar que setores diversos fossem compelidos a cumprirem com metas de mitigação de emissões?

É evidente que consequências concretas decorreram desta priorização. Como reportaram as Autoras na petição inicial, levantamento do Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) indica que, no período entre o ano 2000 e 2020, a geração de energia termelétrica alimentada por combustível fóssil teve um aumento de 117% no país, o que acarretou no aumento de 90% de emissões de Gases de Efeito Estufa do setor energético nesse período no Brasil.

Esta Magistrada considera, todavia, que apenas no terceiro momento de vigência do regime jurídico em matéria de mudanças climáticas é que se pode afirmar, sem mais qualquer margem de dúvida, que emergem e se consolidam limitações substanciais às escolhas de atuação sobre a mitigação de emissões de gases de efeito

estufa no Brasil. Este terceiro momento é o atual.

Gradualmente, as respostas, sejam fáticas, mas sobretudo jurídicas, aos questionamentos interpretativos foram sendo paulatinamente dadas. Agora, emerge um acelerado agravamento das mudanças climáticas, há certeza científica sobre sua causa antrópica e há certeza sobre a piora expressiva de suas consequências em cada percentual de aumento de temperatura que se concretiza. Em paralelo, a afirmação da força normativa vinculante da meta mitigatória definida pelo Acordo de Paris para países em desenvolvimento como o Brasil e uma ampla gama de efeitos que esta força irradia são significativamente distintos.

Como se sabe, as dúvidas interpretativas sobre a força normativa do regime jurídico vigente em matéria de mudanças climáticas, e sua necessidade de integração transversal a outros regimes jurídicos, como os tratados e leis em matéria de direitos humanos, normas ambientais e mesmo os textos Constitucionais impulsionaram o acionamento de Cortes Judiciais em várias frentes de ação.

No Brasil, o movimento inicial da litigância climática é marcadamente voltado ao enfrentamento de ações e omissões justamente sobre a principal fonte de emissões de gases de efeito estufa: o desmatamento. As principais decisões de ações constitucionais envolvendo o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, não por acaso, envolvem o regular funcionamento e operacionalidade do Fundo Clima, do Fundo Amazônia e do Plano de Controle e Prevenção do Desmatamento da Amazônia (PPCDAM). É dizer, todas envolveram discussões sobre a atuação em matéria de controle do desmatamento. As respostas judiciais a este movimento inicial da litigância brasileira foram emblemáticas.

Um conjunto de julgados ecoou décadas de evolução do direito constitucional ambiental no país, para consignar que a proteção devida ao sistema climático encontra albergue na norma constitucional insculpida no artigo 225 da Constituição de 1988^[19]. Nos julgamentos concluídos (notadamente na ADPF 708, na ADO 59 e na ADPF 760), o plenário do Supremo afirmou a existência do dever fundamental constitucional, suprallegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente, e que esta proteção contempla o dever de combater as mudanças climáticas.^[20]

Na ADO 59, com objetivo de questionar a inoperância do Fundo Amazônia, enalteceu a então Ministra Rosa Weber que há uma liberdade decisória de conformação sobre os modos de executar os deveres de tutela ambiental, mas que tal liberdade possui como vetor de atuação do agente público o dever maior de resguardo aos direitos fundamentais. A proteção em si não seria discricionária ao agente público, mas tão somente as formas e modos de sua implementação, desde que, segundo destacou o julgamento, seja observado o postulado da proporcionalidade em sua dupla face proibitiva, do excesso de intervenção na esfera de proteção aos direitos fundamentais e da insuficiência da sua tutela.

O acórdão sintetizou que o retrato contemporâneo da Amazônia Legal não respondia aos deveres de tutela assumidos pelo Estado constitucional brasileiro, expressamente desenhado na Constituição e na arquitetura legislativa que a complementa, citando-se a Lei n. 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. O quadro tampouco respondia à normativa internacional, devidamente ratificada e promulgada pelo Estado brasileiro, em particular os deveres de proteção contra o desmatamento e as mudanças climáticas, sendo citadas a Convenção-Quadro, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. A opção discricionária do gestor público (no caso, a União) de tornar inoperante o funcionamento de uma política pública como o Fundo Amazônia foi considerada inconstitucional, e deveria a União, por conseguinte, tomar as providências administrativas cabíveis para reativar o Fundo, adotando um modelo de governança estabelecido pelo Decreto 6.527/2008.

Encerrando esta tríade de julgados, em junho de 2024 foi publicado o acórdão proferido na ADPF 760, que questionava as opções administrativas adotadas na gestão e execução do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm). Novamente asseverou o STF que o dever constitucional de proteção ao meio ambiente reduz a esfera de discricionariedade do Poder Público em matéria ambiental, existindo uma imposição de agir a fim de afastar a proteção estatal deficiente e a proibição do retrocesso. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente configuravam inconstitucionalidade, autorizando a intervenção judicial.

Sinalizou o Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto na ADPF 760, que, em que pese ainda caiba ao Poder Executivo – por suas competências constitucionais e por se tratar do Poder dotado de capacidade institucional para tanto – a definição das medidas administrativas definidoras da política ambiental para a Amazônia, é papel do Poder Judiciário assegurar que as providências necessárias ao cumprimento das obrigações constitucionais em matéria ambiental sejam efetivamente adotadas e, além disso, que sejam eficientes.

Estas primeiras decisões certamente conformam a interpretação do Acordo de Paris para além das ações dos gestores que se voltam ao controle do desmatamento. Aliás, em caráter de *obter dictum*, a decisão da ADPF 708 referiu que a persistência no não enfrentamento de fontes importantes de gases de efeito estufa ao longo do tempo, e a consequente frustração da mitigação das mudanças climáticas, poderia ensejar a atuação futura do Judiciário no tema.

Na seara judicial regional e internacional, da mesma forma, o ano de 2023 marcaria a aprovação, em 29 de março de 2023, na 77ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) da Resolução A/77/L.58, solicitando um parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça (CIJ) sobre as obrigações dos Estados em relação às mudanças climáticas. A resolução foi adotada por consenso.

De acordo com o Artigo 96 da Carta das Nações Unidas, a AGNU solicitou à CIJ que emitisse um parecer consultivo sobre as seguintes questões:

“Tendo em especial consideração a Carta das Nações Unidas, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Acordo de Paris, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o dever de diligência devida, os direitos reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o princípio da prevenção de danos significativos ao meio ambiente e o dever de proteger e preservar o meio ambiente marinho,

(a) Quais são as obrigações dos Estados, de acordo com o direito internacional, para garantir a proteção do sistema climático e de outras partes do meio ambiente contra emissões antropogênicas de gases de efeito estufa para os Estados e para as gerações presentes e futuras;

(b) Quais são as consequências legais decorrentes destas obrigações para os Estados que, pelos seus atos e omissões, causaram danos significativos ao sistema climático e a outras partes do ambiente, no que diz respeito a:

(i) Estados, incluindo, em particular, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, que, devido às suas circunstâncias geográficas e ao seu nível de desenvolvimento, são prejudicados ou especialmente afetados ou são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos das alterações climáticas?

(ii) Povos e indivíduos das gerações presentes e futuras afetados pelos efeitos adversos das alterações climáticas ?”

Em 12 de abril de 2023, o pedido de parecer consultivo foi transmitido à Corte pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. As apresentações de declarações escritas deveriam ter sido feitas até 22 de março de 2024. A CIJ recebeu 91 declarações escritas. Comentários por escrito foram apresentados em 15 de agosto de 2024. A CIJ recebeu 62 comentários por escrito. As audiências públicas foram realizadas em dezembro de 2024.

No âmbito regional, da mesma forma, em 9 de janeiro de 2023, a República do Chile e a República da Colômbia apresentaram à Corte Interamericana de Direitos Humanos um pedido de Parecer Consultivo sobre as obrigações dos Estados para responder à emergência climática no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, com fundamento no artigo 64.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e conforme os artigos 70.1 e 70.2 do Regulamento da Corte.

A Secretaria da Corte transmitiu o pedido aos Estados membros da OEA e a outros órgãos pertinentes, e convidou pessoas e organizações interessadas a apresentarem observações por escrito. No total, foram recebidos 263 escritos provenientes de 613 atores, incluindo Estados, organismos internacionais, instituições estatais, comunidades, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas, uma empresa e pessoas a título individual.

Concluído o procedimento escrito, foram realizadas duas audiências públicas: a primeira em Bridgetown, Barbados, nos dias 23, 24 e 25 de abril de 2024; a segunda, em Brasília, no dia 24 de maio, e em Manaus, nos dias 27, 28 e 29 de maio. Ao todo, compareceram perante a Corte 185 delegações. O Parecer Consultivo foi deliberado pelas juízas e juízes da Corte durante suas sessões de fevereiro, março, abril e maio de 2025, e foi adotado em 29 de maio de 2025. Finalmente, o Parecer Consultivo número 32 de 2025 foi notificado em 3 de julho de 2025.

Estes questionamentos tomam em consideração a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 7.030/200921, e que dispõe sobre a celebração, aplicação e interpretação de tratados internacionais, em seu artigo 26 dispõe que “Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”.

A Convenção também estabelece em seu artigo 31 que “Um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”, e que o “contexto”, para fins de interpretação do tratado, compreende: “a) qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes em conexão com a conclusão do tratado; e b) qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado”.

Quando a presente demanda é apresentada, em julho de 2023, estes pleitos perante a Corte Internacional de Justiça e perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos iniciavam sua tramitação. Os pareceres foram publicados em julho de 2025, e respondem de forma contundente sobre o nível de exigência que se impõe a partir da afirmação de direitos e deveres dos Estados frente ao enfrentamento das causas e das consequências das mudanças climáticas antropogênicas.

Por conseguinte, diante de todo o quadro que ora emerge, uma atual exigência de integração do componente climático ao licenciamento ambiental de Minas de carvão e de Usinas termelétricas que utilizam carvão mineral é totalmente procedente, considerando que estes empreendimentos geram significativas emissões de gases de efeito estufa. Como se passa a descortinar, não há mais margem de escolha aos órgãos licenciadores que atuam no Estado sobre a inclusão desta exigência em empreendimentos identificados como potencialmente emissores expressivos.

É justamente a sobrevinda de um cenário de definição jurídica de reconhecimento de um contexto fático de emergência climática com consequente imposição de uma escala de deveres mitigatórios com força vinculante a todos os países, independentemente de sua condição de desenvolvimento, que se apresenta como limitador concreto de uma autorização para a permanência de um modelo de desenvolvimento baseado em combustíveis fósseis como o carvão mineral.

No momento atual, portanto, não há mais possibilidade de chancela para que a estratégia de mitigação nacional ou mesmo subnacional possa estar centrada apenas em um vértice de ação, e desconsiderar setores e atividades com emissões crescentes e expressivas de gases de efeito estufa.

Na data desta sentença, forçoso reconhecer, existem deveres jurídicos que limitam consideravelmente as escolhas dos réus entes públicos e órgãos licenciadores, reverberando evidentemente no controle sobre as operações da Mina e da Usina termelétrica objeto de especial atenção nesta demanda.

2.8.4 O contexto atual de interpretação sobre os direitos e deveres jurídicos em matéria de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e o papel do licenciamento

Para além das certezas fáticas do agravamento do aquecimento do sistema climático, suas causas e consequências, summarizadas pela ciência climática, evoluiu sobretudo a interpretação do regime jurídico em matéria de mudanças climáticas, em diálogo de fontes com normas em matéria ambiental, normas de direito internacional e normas sobre direitos humanos.

Atualmente, em razão das decisões proferidas, não há mais a possibilidade de se interpretar a meta de mitigação definida pelo Acordo de Paris como algo voluntário ou programático para o Brasil. Cumprir a meta mitigatória de manutenção da temperatura média da superfície terrestre em 1,5º C foi reconhecida judicialmente como a forma de assegurar o respeito a um direito humano fundamental – o direito à manutenção de um sistema climático saudável, direito este que pertence às presentes e às futuras gerações.

O reconhecimento da força normativa doméstica do Acordo de Paris e, consequentemente, de sua meta mitigatória inserta no Artigo 2º, ocorreu no plano da jurisdição doméstica pátria no âmbito do julgamento da ADPF 708, decisão de Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Sobre a relevância deste julgado, comenta o professor Colombiano César Garavito, em obra recente sobre a litigância climática:

“A decisão em favor dos autores da ação, em 2022, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil apresentou aquela que talvez seja a mais categórica articulação que qualquer Corte Suprema tenha oferecido a respeito das mudanças climáticas como questão de direitos humanos.

Ao declarar que “não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente” e que “tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos”, o STF atribuiu ao Acordo de Paris para o Clima um status supralegal, de que usufruem todos os tratados de direitos humanos no direito constitucional brasileiro. O caso do Fundo Clima ajudou a abrir a porta para uma série de casos que tornou o Brasil uma das mais ativas jurisdições para essa espécie de litigância em qualquer parte do mundo. (Rodríguez-Garavito, César. Mudanças climáticas em julgamento: mobilizando a litigância em direitos humanos para acelerar a ação climática / César Rodríguez-Garavito; tradução Eduardo Lessa. - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2025, p. 12).

Quando o Supremo Tribunal Federal afirma a força normativa supralegal do conteúdo do Acordo de Paris, ele torna a meta de mitigação inserida no Acordo uma meta com força de lei no plano doméstico. Além disso, torna o mecanismo de ação previsto pelo Acordo, que materializa a parcela de esforço mitigatório afeta ao Brasil (a sua contribuição Nacionalmente Determinada, NDC) igualmente um mecanismo com força de lei no plano doméstico.

Consequentemente, de acordo com o julgado na ação do Fundo Clima, não há uma opção juridicamente válida ao gestor público no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas. A consideração supralegal do Acordo de Paris torna a meta de mitigação nele aposta uma diretriz normativa exigível de todo os gestores públicos no plano interno.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ademais, ao ressaltar no inteiro teor da decisão do Fundo Clima que não há, em sua interpretação do Acordo de Paris, distinção entre os deveres mitigatórios de países, comprometendo-se todos ao alcance da meta, enaltece que a parcela que considera justa (*fair share*) no esforço mitigatório brasileiro é a parcela de redução de emissões que for indicada pela ciência como necessária ao alcance da meta de contenção da temperatura em 1,5º C.

No cenário normativo nacional, a atual NDC foi apresentada pelo Brasil em novembro de 2024. A força normativa doméstica da NDC é de norma supralegal, como mecanismo que implementa o detalhamento do esforço mitigatório brasileiro para cumprir a meta do Acordo de Paris, nos termos da ADPF 708.

O Brasil comprometeu-se a reduzir suas **emissões líquidas de gases de efeito estufa entre 59% e 67% até 2035**, em relação aos níveis de 2005. Em termos absolutos, isso equivale a cerca de **850 milhões a 1,05 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente em 2035**. O país reafirmou seu compromisso com a **neutralidade líquida de emissões (net-zero) até 2050**. A nova NDC inclui o compromisso de **zerar o desmatamento ilegal até 2030**.

A NDC menciona a intenção de **reduzir o uso de combustíveis fósseis**, alinhando-se ao compromisso internacional de “distanciamento dos combustíveis fósseis” firmado na COP28. O detalhamento dos planos setoriais para cumprir as metas de mitigação da atual NDC será exposto na versão final do Plano Clima e suas partes, ainda em finalização na presente data. O Brasil está elaborando **sete planos setoriais de mitigação e 16 de adaptação**, que devem ser finalizados em 2025, conforme cronograma divulgado pela União.

A decisão firmada pelo STF na ADPF 708 já reverberou na litigância perante a Justiça Federal da 4ª Região, justamente para se depurar as consequências do reconhecimento da força normativa supralegal do Acordo de Paris no âmbito dos deveres jurídicos envolvendo o licenciamento ambiental. Questionava-se especificamente, aliás, o licenciamento de empreendimentos como Usinas Termelétricas a carvão mineral e minas de carvão. Na jurisdição federal da 4ª Região, a sobrevinda dos termos da ADPF 708 já foi interpretada como passando a condicionar a interpretação de todo o regime jurídico doméstico em matéria ambiental e climática.

Ainda em 2021, a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural – AGAPAN, o Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais – INGÁ, o Instituto Preservar, Cooperativa Agroecológica Nacional Terra e Vida Ltda. – COONATERRA – BIONATUR, e o Centro de Educação Popular e Agroecologia – CEPPA ajuizaram a ação civil pública número 50307869520214047100 em face do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis – IBAMA e da Copelmi Mineração Ltda.

Esta Ação Civil Pública visava à suspensão de audiência pública agendada para maio de 2021. A audiência ocorreria no contexto de um projeto de mineração a céu aberto de carvão mineral que se pretendia licenciar no Estado do Rio Grande do Sul, para viabilizar a construção do que seria a maior Usina Termelétrica do Estado do Rio Grande do Sul, denominada *Nova Seival*, entre outras obras.

A ação cautelar objetiva a suspensão de audiência pública aprazada. Como base ao pedido era relatada inobservância ao art. 10 da Resolução CONAMA 237/1997, à medida que: *i. não foi disponibilizado, ao público geral, acesso aos estudos produzidos no âmbito do licenciamento, especialmente os pareceres da área técnica do réu IBAMA; ii. não há sequer menção da existência deste evento público no site do réu IBAMA, e tampouco está publicizado o edital de convocação de audiência pública; iii. a audiência será realizada em ambiente virtual, sendo que a população interessada não possui acesso regular e contínuo à internet; iv. o EIA/RIMA contém lacunas não sanadas pelo empreendedor.*

O pedido liminar foi referenciado pelo MPF, que requereu as seguintes providências naqueles autos:

c) Seja deferida a antecipação de tutela pleiteada pelos autores, com a consequente anulação da audiência pública virtual realizada no dia 20 de maio de 2021, pelos vícios e omissões apontadas, a fim de que: (i) seja suspenso 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 EIA/RIMA apontados pelo próprio réu IBAMA no Parecer Técnico 3/2021 e pelos diversos pareceres técnicos científicos apresentados por especialistas”; (ii) sejam realizadas, ao menos, três audiências públicas em substituição da anulada, na modalidade semipresencial ou híbrida: uma deve ser realizada na cidade de Porto Alegre; outra em Hulha Negra ou Candiota; e uma última em Bagé, nos termos da fundamentação; e que as audiências sejam realizadas somente após a análise técnica do IBAMA contendo motivação de mérito sobre o aceite do EIA/RIMA e do Estudo de Análise de Risco; (iii) seja intimado o réu IBAMA para apresentar o estudo da análise de mérito do EIA/RIMA apresentado, elaborado por equipe técnica multidisciplinar designada pelo órgão licenciador, a fim de verificar as graves inconsistências apontadas pelos autores e pelos pareceres científicos; e que a apresentação do estudo seja prévio à realização das audiências requeridas no item anterior; (iv) sejam reconhecidas as omissões presentes no EIA/RIMA produzido pelo IBAMA, identificadas também nos autos da medida liminar requerida pelos autores, a fim de que sejam sanadas pelo órgão licenciador antes do andamento do processo de licenciamento ambiental, ficando os réus vinculados à solução dos vícios e omissões constantes no EIA/RIMA para que ocorra o regular prosseguimento do feito; e 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. 9º, 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”.

A medida liminar foi parcialmente deferida em 31 de agosto de 2021 pela 9ª Vara Federal de Porto Alegre/RS. Em 12 de agosto de 2022, foi proferida sentença naqueles autos, sendo acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva da União, rejeitada a preliminar de ilegitimidade passiva da Copelmi Mineração Ltda., ratificada a concessão de tutela de urgência anteriormente decidida.

No mérito, foram julgados 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 ao seguinte:

1. 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;
2. 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;
3. 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;
4. 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. 9º da referida Lei Estadual;
5. e a necessidade de inclusão de análise de riscos à saúde humana.

Em sua fundamentação, a Magistrada Federal Clarides Rahmeier sumarizou os seguintes argumentos para sua decisão:

1. o STF reconheceu, na ADPF 708, o dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas;
2. existe perspectiva de o STF declarar, na ADPF 760, o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, impondo a responsabilidade pelo desmonte da política pública existente para o combate à emergência climática à União e aos seus respectivos órgãos públicos federais;
3. o principal combustível necessário ao empreendimento é o carvão mineral, na contramão da descarbonização da matriz energética e do incremento de energias limpas;
4. o julgamento colegiado dos agravos de instrumento nºs 50415665420214040000 e 50403141620214040000 reconheceu que, a) 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, b) o Empreendimento é 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, c) existe 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);
5. em matéria de meio ambiente, vigoram os princípios da prevenção e da precaução, indispensáveis à garantia dos difusos interesses socioambientais, que recomenda a paralisação das obras porque os danos por elas causados podem ser irreversíveis;
6. a Política Nacional do Meio Ambiente visa a compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com um meio ambiente ecologicamente equilibrado;
7. para comprovar o atendimento do art. 3º da Resolução CONAMA N° 237 DE 19/12/1997 e art. 2º, § 5º, da Resolução 09/87 do CONAMA, é necessário o efetivo envolvimento da população nas questões debatidas e na decisão que resultará das audiências públicas;
8. não foi observado o teor do art. 5º, inc. III, da Resolução CONAMA 1/1986, pois é ilegal o fracionamento do licenciamento ambiental e considerando que o projeto da termelétrica depende da ampliação da extração da lavra mineral e que os impactos gerados pela UTE não podem ser apartados daqueles gerados pela Mina do Seival;

9. foram desrespeitados o compromisso previsto no item 4 do artigo 4º do Acordo de Paris e a respectiva Contribuição Nacionalmente Determinada pelo Brasil;
10. não se observou a Política Nacional sobre Mudança do Clima prevista na Lei 12.187/09;
11. restou desprezada a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas estabelecida na Lei Estadual n. 13.594/10, em especial no tocante à confecção de Avaliação Ambiental Estratégica;
12. violada a Instrução Normativa nº 12, de 23 de novembro de 2010 do IBAMA quanto à mitigação e compensação de gases de efeito estufa;
13. houve transgressão à Resolução n. 491/2018 do CONAMA, no que tange aos padrões de qualidade do ar e sabendo que o STF declarou que essa Resolução está em trânsito para a constitucionalidade e precisa ser aperfeiçoada, tendo em conta os novos parâmetros de qualidade do ar recomendados pela Organização Mundial da Saúde;
14. não há Avaliação de Risco à Saúde Humana;
15. as conclusões constantes do Parecer técnico referente à análise de requerimento de licença prévia com solicitações de complementações nº 11058954/2021-DENEF/COHID/CGTEF/DILIC e do OFÍCIO No 201/2021/DENEF/COHID/CGTEF/DILIC quanto às lacunas encontradas nos documentos técnicos apresentados pelo empreendedor demonstram haver vício insuscetível de convalidação;
16. a fragilidade dos argumentos trazidos pelos réus frente ao teor da Súmula 618 do STJ."

Após a sentença, em grau de apelo (Apelação Cível 5030786-95.2021.4.04.7100/RS), o IBAMA alegou que a sentença teria fixado obrigações pontuais referentes ao licenciamento ambiental da UTE Nova Seival, mas queria o órgão licenciador federal esclarecer até que ponto a sentença também teria alterado o marco regulatório do licenciamento de usinas termelétricas, o que atingiria todos os demais processos de Usinas Termelétricas. O Réu IBAMA, naqueles autos, questionou ao Egrégio TRF4 se esta era de fato a extensão de efeitos do julgado, é dizer, se a exigência de inclusão da análise do impacto climático passava a ser exigível no licenciamento federal de quaisquer usinas termelétricas.

Na decisão do E. TRF4, ocorrida em abril de 2025, a 3ª Turma do Tribunal foi assertiva, confirmando, de forma unânime que, embora arquivado o licenciamento da Usina Nova Seival, persistia o interesse em apreciar o mérito da demanda em relação a esta obrigação ampla definida pela sentença de primeiro grau.

Assim expôs o Acórdão já publicado:

“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. 9º, 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; mas que isso, pleiteou-se de modo expresso 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. 9º, 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.

Ao reprimir a fundamentação da sentença e as normas vigentes PNMC e PGMC, conclui o Acórdão do E. TRF4:

Dianete 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 asseguratórias 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, entendo 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)".

Portanto, para o licenciamento de usinas termelétricas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a decisão do E. TRF4 assentou o dever de realização de estudo de impacto climático pelo Réu IBAMA. A decisão do E. TRF4 não se limitou, como explicado, ao licenciamento da Usina Nova Seival, mas a todos os licenciamentos de Usinas Termelétricas licenciados pelo IBAMA.

Logo, no que respeita ao pleito de obrigatoriedade de inclusão do impacto climático pelo Réu IBAMA, já há decisão de primeiro e segundo graus no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região. Estas decisões compelem a atuação prospectiva do órgão, com a obrigatoriedade de inclusão da análise do impacto climático no licenciamento de Usinas Termelétricas.

As decisões igualmente chancelam a ilegalidade do fracionamento do licenciamento ambiental entre a Usina Termelétrica e a Mina de carvão, considerando que a Usina depende da extração prévia da lavra de carvão para funcionar. Assim a fundamentação que foi apostila no item xvii da sentença, entendimento mantido pelo E. TRF4:

"xvii não foi observado o teor do art. 5º, inc. III, da Resolução CONAMA 1/1986, pois é ilegal o fracionamento do licenciamento ambiental e considerando que o projeto da termelétrica depende da ampliação da extração da lavra mineral e que os impactos gerados pela UTE não podem ser apartados daqueles gerados pela Mina do Seival"...

Portanto, no âmbito da jurisdição federal da 4ª Região, já foram proferidas decisões que chancelam a afirmação sobre o dever jurídico de inclusão da análise do componente climático no licenciamento de Minas de carvão e de Usinas Termelétricas de carvão mineral, considerando-se ilegal seu fracionamento e análise apartada. Também está assentada a compreensão de que não há intervenção do Poder Judiciário ao decidir sobre este tema, pois não há lacuna normativa, e sim a não aplicação de leis vigentes.

Em acréscimo, corroborando as decisões judiciais de cunho doméstico, sobrevieram em julho de 2025 as aguardadas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça.

O pronunciamento destes dois órgãos judiciais deve ser considerado um ápice das respostas sobre a força normativa do Acordo de Paris, interpretado a partir de uma leitura conjugada com outros diplomas normativos internacionais e regionais, como tratados sobre direitos humanos, sobre direito internacional (incluindo normas e princípios consuetudinários), e sobre direito internacional ambiental.

Na Opinião Consultiva da Corte Internacional de Justiça, a força vinculante do Acordo de Paris foi interpretada como exigindo o cumprimento da meta de mitigação mais ambiciosa prevista (1,5 ° C). A Corte debruçou-se sobre as mais atuais informações científicas, validando o referencial dos Relatórios do IPCC, que asseveram a piora dos riscos e dos efeitos das mudanças climáticas acaso o patamar mais ambicioso de manutenção da temperatura média seja superado.

A meta de 1,5° C foi considerada um acordo substancial entre as Partes do Acordo de Paris, em virtude do avanço da melhor ciência disponível após o Acordo:

Sobre a meta mitigatória ser vinculante a todos os países, esclareceu a Corte Internacional de Justiça:

“De modo geral, o Tribunal observa que, embora o Acordo de Paris estabeleça a meta de limitar o aumento da temperatura média global a bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e a 1,5°C como um esforço adicional, 1,5°C tornou-se a meta de consenso com base científica no Acordo de Paris. Na 26ª COP, a terceira CMA do Acordo de Paris, as Partes “reconheceram que os impactos das mudanças climáticas serão muito menores com um aumento de temperatura de 1,5°C em comparação com 2°C e ressolveram prosseguir os esforços para limitar esse aumento a 1,5°C” (ver decisão 1/CMA.3, Pacto Climático de Glasgow, 13 de novembro de 2021, documento da ONU). FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, p. 4, parágrafo 21 (ênfase adicionada)).

Posteriormente, na quinta CMA, as partes do Acordo de Paris reiteraram essa resolução e incentivaram todas as partes a apresentarem “objetivos ambiciosos de redução de emissões para toda a economia, abrangendo todos os gases de efeito estufa, setores e categorias, e consistentes com a limitação do aquecimento global a 1,5°C, conforme informado pela ciência mais recente, à luz das diferentes circunstâncias nacionais” (decisão 1/CMA.5, Resultado do primeiro balanço global, 13 de dezembro de 2023, documento da ONU FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, p. 7, parágrafo 39). Na opinião do Tribunal, essas decisões expressam o acordo substancial entre as Partes quanto à interpretação dos Artigos 2 e 4 do Acordo de Paris e, portanto, constituem acordos subsequentes quanto à interpretação do Acordo de Paris, na acepção do Artigo 31, parágrafo 3 (a), da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados”.

Da mesma forma, a Corte Internacional de Justiça apreciou a atual restrita margem de discricionariedade dos países no âmbito de suas contribuições nacionalmente determinadas (NDC's).

O Tribunal Internacional concluiu que, ao invés de serem inteiramente discricionárias, como argumentaram alguns participantes em suas manifestações perante a Corte, as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) devem atender a determinados padrões do Acordo de Paris. Todas as NDCs desenvolvidas, comunicadas e mantidas pelas partes no âmbito do Acordo de Paris devem, em seu conjunto, afirmou o Tribunal, serem capazes de atingir os objetivos do Acordo, conforme estabelecido no Artigo 2 (§ 249).

Quanto ao rigor da análise sobre as medidas de mitigação a serem implementadas pelos Estados, o Tribunal afirmou que há um padrão rigoroso de devida diligência aplicável em face dos Estados, passível de escrutínio judicial:

“No presente caso, o Tribunal considera que o padrão de devida diligência aplicável à obrigação de implementar medidas nacionais de mitigação é rigoroso, pois as melhores informações científicas disponíveis indicam que os “riscos, os impactos adversos projetados e as perdas e danos relacionados às mudanças climáticas se intensificam a cada aumento do aquecimento global (nível de confiança muito alto)” (IPCC, Resumo para Formuladores de Políticas 2023, p. 14, Declaração B.2) (§ 254).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos igualmente opinou sobre o dever jurídico refletido na meta de mitigação prevista no Acordo de Paris, explicando que mesmo a manutenção do patamar ambicioso de temperatura não será capaz de eliminar todos os riscos, e que as ações mitigatórias devem considerar este patamar como um ponto de partida mínimo:

Nesse mesmo sentido, a Corte ressalta que, embora valorize o consenso internacional em torno de um aumento de temperatura que não exceda 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, esse aumento não elimina o risco que paira sobre milhões de pessoas na região. Por isso, apesar do grande esforço que tal meta exige, a Corte enfatiza que é obrigação dos Estados proteger, sem qualquer discriminação, os direitos de todas as pessoas sob sua jurisdição.

Assim, à luz das necessidades globais de mitigação calculadas pela melhor ciência disponível com base no aumento de temperatura não superior a 1,5°C, por meio de instrumentos como o orçamento de carbono, a lacuna anual de mitigação ou os cenários de mitigação estabelecidos pelo IPCC, essas estimativas devem ser consideradas um ponto de partida mínimo, e não um ponto de chegada, para a determinação da meta de mitigação de cada Estado.

Em segundo lugar, a Corte entendeu que, além de levar em consideração a melhor ciência disponível, a meta de mitigação deve ser estabelecida com base em considerações de justiça, tais como aquelas derivadas dos princípios de responsabilidades comuns porém diferenciadas e de equidade intra e

intergeracional.

Consequentemente, de acordo com a Corte Interamericana, a magnitude da mitigação sob responsabilidade de cada Estado deve ser determinada segundo (i) sua contribuição acumulada atual e histórica para a mudança do clima, (ii) sua capacidade de contribuição às medidas de mitigação e, finalmente, (iii) as suas circunstâncias em que se encontrem.

Sobre a contribuição acumulada atual e histórica de emissões do Brasil, os fatos confirmam que o país ostenta o posto nada honroso de ser um dos maiores emissores históricos de GEE, e ocupar também o posto de um dos maiores emissores atuais de gases de efeito estufa.

Segundo análise do *Carbon Brief*, inicialmente feita em 2019 e atualizada em 2021, o Brasil é o quinto maior emissor histórico de gases de efeito estufa, respondendo, sozinho, por cerca de 5% das emissões históricas de GEE (<https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>).

Dados compilados pela União Europeia sobre as emissões de GEE no ano de 2023, reportam que China, Estados Unidos, Índia, os países do Bloco Europeu, Rússia e o Brasil foram os maiores emissores de GEE do mundo em 2023 (https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2024#:~:text=countries%20%2D%20Report%202024-,Main%20findings,reaching%2053.0%20Gt%20CO2eq.). Os dados compilados estão alinhados às conclusões publicadas em novembro de 2024 pelo Observatório do Clima, que igualmente apontou o Brasil como quinto maior emissor de gases de efeito estufa no mundo (<https://www.oc.eco.br/emissoes-do-brasil-tem-maior-queda-em-15-anos/>). O Observatório do Clima ainda apontou que se fosse um país, o desmatamento do Brasil seria o oitavo maior emissor do planeta em 2023.

A Corte Interamericana reforçou que os Estados maiores emissores atuais – situação do Brasil – devem, por sua vez, assumir um compromisso mitigatório proporcional às suas emissões. E que, em todo caso, a meta deve conduzir o Estado à neutralidade de carbono.

A Corte Regional reconheceu que a adoção da meta mitigatória mais ambiciosa possível é uma obrigação jurídica positiva dos Estados Partes, que deriva do reconhecimento do direito fundamental a um clima saudável, no contexto da emergência climática:

“No âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, afirmou a Corte IDH, a avaliação qualitativa de cada um desses critérios e a adoção e atualização progressiva da meta de mitigação mais ambiciosa possível, de acordo com essa valoração, constituem obrigações positivas dos Estados Partes derivadas do direito a um clima saudável no contexto da emergência climática.

A Corte Interamericana também reportou o nível de detalhamento exigível dos Estados sob a forma pela qual calcula que suas metas de mitigação contribuem para o objetivo de limitar o aquecimento global abaixo de 1,5°C:

“Os Estados devem, no mínimo (i) estabelecer e atualizar inventários detalhados de emissões de GEE, desagregados por setor: energia; transporte; agricultura; indústria; resíduos; e uso do solo/mudança de uso do solo e silvicultura (LULUCF); (ii) modelar cenários prospectivos de emissões futuras considerando diferentes trajetórias econômicas, demográficas, tecnológicas, de consumo e de comportamento populacional; (iii) avaliar a viabilidade técnica e econômica de diferentes estratégias de mitigação, bem como os custos, benefícios e efeitos projetados de políticas atuais e planejadas na redução de emissões; (iv) avaliar os impactos das estratégias de mitigação em outras áreas, como segurança energética, hídrica e alimentar; saúde pública; biodiversidade; e desenvolvimento sustentável; (v) mapear a localização, extensão, tipo e estado de conservação de florestas, zonas úmidas, manguezais e outros ecossistemas que atuam como sumidouros naturais de carbono, e identificar práticas agrícolas, de reflorestamento, restauração de ecossistemas e de conservação que otimizem a captura de carbono e reduzam as emissões e (vi) identificar os recursos financeiros, institucionais e tecnológicos necessários para implementar medidas de mitigação, bem como as necessidades de fortalecimento de capacidades.” (§ 510)

Ambas as decisões teceram uma série de considerações sobre o papel da análise do impacto climático no licenciamento ambiental, como mecanismo em auxílio ao alcance e cumprimento das metas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa dos países.

Na decisão da Corte Internacional de Justiça, a Corte afirmou que a obrigação mais importante dos Estados em matéria de mudanças climáticas é prevenir os danos significativos ao sistema climático e aos demais componentes do ambiente. Segundo a Corte, um Estado que não tomar todas as ações mitigatórias que estão ao seu alcance, comete um ato ilícito internacional:

“Em relação às obrigações decorrentes do direito internacional consuetudinário, a Corte observa que a obrigação primária mais importante dos Estados em relação às mudanças climáticas é a obrigação de prevenir danos significativos ao sistema climático e a outros componentes do meio ambiente, que se aplica a todos os Estados, incluindo aqueles que não são partes de um ou mais tratados sobre mudanças climáticas.

Nos termos dessa obrigação, bem como de outras obrigações de conduta identificadas na Questão (a), um Estado não incorre em responsabilidade simplesmente porque o resultado pretendido não é alcançado; em vez disso, incorre em responsabilidade se o Estado não tomar todas as medidas ao seu alcance para prevenir danos significativos. Nesse sentido, o conceito de devida diligência, que exige uma avaliação in concreto, é o padrão relevante para determinar o cumprimento. Portanto, um Estado que não exerce a devida diligência no cumprimento de sua obrigação primária de prevenir danos significativos ao meio ambiente, incluindo o sistema climático, comete um ato internacionalmente ilícito que incorre em sua responsabilidade.

Segundo a CIJ, qualquer avaliação de impacto ambiental que vise prevenir danos significativos ao sistema climático deve levar em consideração a natureza específica do respectivo risco climático.

A Corte Internacional de Justiça afirma que os riscos impostos pelas mudanças climáticas apresentam certas características que podem afetar a adequação de certas formas de avaliação de risco ambiental. Portanto, considera razoável que os Estados conduzam suas avaliações do risco causado pelas emissões de GEE por meio de procedimentos que abranjam diferentes tipos de atividades.

Tais procedimentos gerais não excluem a possibilidade de que potenciais efeitos específicos relacionados ao clima sejam avaliados como parte das Avaliações de Impacto Ambiental no nível de atividades individuais propostas, por exemplo, a fim de avaliar seus possíveis efeitos subsequentes. Refere a Corte:

“Embora a Corte esteja ciente de que a natureza cumulativa e difusa das emissões de GEE pode acarretar alguma dificuldade na avaliação de risco, considera importante que todos os Estados antecipem e conduzam Avaliações de Impacto Ambiental com relação a atividades individuais propostas particularmente significativas que contribuam para as emissões de GEE que ocorrerão sob sua jurisdição ou controle, com base na melhor ciência disponível. Tais avaliações climáticas específicas podem identificar informações anteriormente desconhecidas sobre o potencial de redução Emissões de GEE por meio de atividades individuais propostas relevantes”.

A avaliação do impacto climático no licenciamento foi considerada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos como uma peça central ao cumprimento das metas de mitigação, enquanto mecanismo que possibilita aos Estados atuarem para coletivamente prevenir um quadro de dano irreversível ao sistema climático, identificado como um quadro de aquecimento em descontrole. A Corte Interamericana detalhou o nível de profundidade e de exigência sobre a análise do impacto climático no âmbito da avaliação ambiental.

A Corte explica que para proteger o sistema climático global e prevenir violações de direitos humanos derivadas da alteração do sistema climático, os Estados estão obrigados a mitigar suas emissões de GEE. Isso requer não apenas limitar as emissões provenientes de atividades humanas sob sua jurisdição, mas também proteger os sumidouros de carbono existentes.

Por essa razão, detalha a Opinião Consultiva da Corte Interamericana que para garantir o direito a um clima saudável, os Estados devem: a) regular; b) supervisionar e fiscalizar; c) solicitar e aprovar estudos de impacto ambiental.

Segundo a Corte, ademais, diante da urgência e gravidade que caracterizam a emergência climática, as estratégias de mitigação devem incluir necessariamente medidas para promover a redução progressiva das emissões de GEE decorrentes do uso de combustíveis fósseis. O parecer consultivo, portanto, foi expresso ao referir que as mitigações precisam abranger este importante setor emissor dos Estados: as emissões que se relacionam aos combustíveis fósseis.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos abriu tópico próprio para abordar a determinação do impacto climático no âmbito das avaliações ambientais. Eis as considerações feitas pelo parecer consultivo, que orientam a tomada de decisão desta Magistrada na presente demanda:

"c) A determinação do impacto climático

Esta Corte estabeleceu que a obrigação de realizar estudos de impacto ambiental constitui uma salvaguarda contra possíveis impactos socioambientais vinculados a um projeto ou atividade potencialmente perigosa ao meio ambiente. Por isso, a realização desse estudo é obrigatória sempre que se determinar que um projeto ou atividade acarreta risco de dano ambiental significativo.

Considerando que o comprometimento do sistema climático configura um dano ambiental que o Estado está obrigado a prevenir, os estudos de impacto ambiental devem incluir explicitamente a avaliação dos efeitos potenciais sobre esse sistema. Em particular, aqueles projetos ou atividades que envolvam risco de gerar emissões significativas de GEE devem ser submetidos a uma avaliação de impacto climático. A Corte reconhece que quase todas as atividades produzem alguma forma de emissão de GEE e, portanto, contribuem, em maior ou menor grau, para o comprometimento do sistema climático global. Contudo, nem todas as atividades apresentam o mesmo nível de risco. Consequentemente, o primeiro dever do Estado nessa matéria é identificar, de acordo com sua estratégia de mitigação, quais projetos ou atividades exigem a aprovação de um estudo de impacto ambiental que contemple adequadamente o impacto climático. Essa identificação pode ser feita por meio de um estudo preliminar ou por normas internas que estabeleçam as atividades sujeitas a

essa avaliação. Para tais atividades, o estudo de impacto ambiental deve conter obrigatoriamente uma seção destinada a determinar o impacto climático, de modo que esse impacto seja claramente diferenciado de outras formas de impacto ambiental.

A Corte destaca a existência de boas práticas estabelecidas por meio de autorregulação em alguns setores, regiões e países. Além disso, considera que essas boas práticas devem ser levadas em conta e, se pertinente, incorporadas no marco regulatório desenvolvido pelo Estado. Essa regulamentação deve, em todo caso, estabelecer condições vinculantes na matéria para evitar práticas como o greenwashing”.

A Corte Interamericana detalhou os itens mínimos que devem ser abordados nos estudos de impacto ambiental que incluem o impacto climático:

Nesse sentido, conforme a jurisprudência deste Tribunal, a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre:

(i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades propostas (relação com a tomada de decisão); v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução).

Segundo a Opinião Consultiva, os estudos devem:

Ser conduzidos por entidades independentes e tecnicamente capacitadas, sob supervisão estatal; abranger o impacto acumulado; incluir a participação dos interessados; respeitar as tradições e a cultura dos povos indígenas; e basear-se na melhor ciência disponível. Os estudos devem incluir conteúdo específico que considere a natureza e a magnitude do projeto, bem como o seu possível impacto no sistema climático. Esse conteúdo deve contemplar um plano de contingência e prever medidas de mitigação diante de eventual impacto no sistema climático.

Este Tribunal entende, ainda, que, em cumprimento ao padrão de devida diligência reforçada, os Estados devem avaliar minuciosamente a aprovação de atividades que potencialmente possam causar danos significativos ao sistema climático. A esse propósito, devem levar em conta a melhor ciência ou conhecimento disponível, a estratégia e a meta de mitigação previamente definidas e o caráter irreversível dos impactos climáticos, a fim de adotar as melhores medidas de prevenção contra a potencial afetação do sistema climático global.

Em acréscimo, a Corte Interamericana reforçou, ao abordar os direitos de participação, que no âmbito dos estudos de impacto ambiental no licenciamento, os Estados devem produzir informações que possibilitem a participação do público e, quando for o caso, a consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e tribais, na avaliação do impacto ambiental e climático dos projetos ou atividades que possam contribuir para danos ao sistema climático (§ 514).

Portanto, no presente momento, existe uma evidente mudança do nível de exigência jurídica que recai sobre a conduta dos órgãos licenciadores na presente demanda.

Para a atuação do Réu IBAMA, o próprio Réu já está ciente da necessidade de adequar-se à exigência de análise do impacto climático no âmbito do licenciamento de Usinas Termelétricas. No prazo dado nos autos por esta Magistrada, o Réu IBAMA juntou aos feito Modelo de Termo de Referência que pretende utilizar nestes licenciamentos. Assimila o órgão licenciador federal que não há mais margem de liberalidade sobre esta exigência doravante.

Embora a Ré FEPAM ainda relute em evidenciar que comprehende o seu dever de adotar uma necessária mudança de paradigma, esta mudança se impõe, como forma de se viabilizar o cumprimento aos termos das normas vigentes e que foram interpretadas como possuindo força normativa vinculante. Não há mais a opção de não agir, inclusive porque esta atuação está ao alcance do órgão licenciador.

No atual momento, com a sobrevinda destas decisões, impõe-se reconhecer que há deveres jurídicos que compõem a atuação dos Réus Ibama e FEPAM. Os licenciamentos ambientais de Usinas Termelétricas e de Minas de Carvão no Estado devem conter uma avaliação sobre o impacto climático dos projetos.

A primeira resposta, portanto, ao questionamento sobre a exigência atual de imposição da análise do impacto climático em licenciamentos de minas e de usinas é, portanto, assertiva. Usinas termelétricas e Minas de carvão Mineral são empreendimentos que operam com combustível fóssil. Sob qualquer prisma de análise que se faça, são empreendimentos geradores de emissões significativas de gases de efeito estufa.

A Usina Candiota III, aliás, que recebe o carvão extraído da Mina Candiota é responsável, sozinha, por cerca de 13% do total de todas as emissões geradas pelo conjunto de todas as Usinas similares em atividade no Brasil. (<https://energiaeambiente.org.br/parque-termeletrico-esta-emitindo-mais-por-gigawatt-hora-gerado-aponta-estudo-do-iema->

20241219#:~:text=Inefici%C3%A3ncia%20das%20usinas%20a%20carv%C3%A3o%20mineral&text=Ap
enas%20a%20%C3%BAltima%20emprega%20g%C3%A1s,essa%20obrigatoriamente%20acabaria%20em
%202028.)

Passo seguinte, na análise desta sentença, deve-se sopesar o que exatamente está implicado no dever de avaliação de impacto climático no licenciamento ambiental destes empreendimentos. De acordo com as balizas estabelecidas sobretudo pelo parecer consultivo da Corte Interamericana, é fundamental aclarar o conteúdo exigidos destas avaliações. Bastaria, no presente momento, um levantamento estimativo da quantidade de emissões projetadas pelo empreendimento para se compreender atendida a avaliação do impacto climático?

Entender o conteúdo da determinação de avaliação é fundamental, inclusive, para se examinar, por conseguinte, se os requisitos apresentados pelo Modelo de Termo de Referência trazido aos autos pelo Réu IBAMA são cumpridores das balizas definidas pelas decisões judiciais, notadamente pelos pareceres consultivos.

No presente momento, tampouco basta mais afirmar que a análise do impacto climático deve ser feita no licenciamento de minas de carvão mineral e de usinas termelétricas, é preciso definir quais os critérios estas análises comportam.

2.8.5 Requisitos mínimos da análise do impacto climático, apartado do impacto ambiental, para atividades envolvendo minas de carvão e usinas termelétricas de queima de carvão mineral.

Uma vez reconhecido o dever jurídico de se realizar uma análise do impacto climático em empreendimentos como minas de carvão mineral e usinas termelétricas de carvão mineral, pode-se avançar à indagação seguinte. Esta diz respeito à identificação de quais seriam os requisitos mínimos para serem considerados em uma análise de impacto climático no licenciamento destes empreendimentos.

Nesse sentido, a Direção de Licenciamento do IBAMA trouxe aos autos o modelo de termo de referência que pretende doravante adotar para o licenciamento ambiental de usinas termelétricas no Brasil. O documento data de maio de 2025, e mostra a atual compreensão do órgão licenciador federal sobre os requisitos mínimos que passará a demandar de Usinas Termelétricas que pretendam operar no país.

Cumpre avaliar se este referencial do Réu IBAMA atende às balizas de exigência que acabam de ser definidas nas opiniões consultivas.

Entendo que não atendem.

O modelo acostado aos autos é certamente digno de elogios, sinalizando avanços importantes de compreensão do tema pelo órgão licenciador federal. Contudo, uma análise mais depurada desta Magistrada evidencia que o modelo sugerido ainda precisa de adequações urgentes, para estar de acordo com os termos das decisões das opiniões consultivas da Corte Regional e Internacional. Senão vejamos.

O documento está intitulado de “TERMO DE REFERÊNCIA Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental EIA/Rima Usina Termelétrica”.

Sobre sua elaboração, assim reporta o sítio eletrônico do IBAMA:

*O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) divulgou a nova versão do **Termo de Referência (TR)** para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) de Usinas Termelétricas (UTEs). O objetivo é aperfeiçoar a análise técnica e qualificar os processos de avaliação ambiental no âmbito do licenciamento federal. O Ibama é responsável pelo licenciamento, ambiental de empreendimentos de geração de energia com capacidade instalada igual ou superior a 300 megawatts (MW), conforme estabelece o Decreto nº 8.437/2015.*

A versão final do documento foi consolidada a partir de revisão técnica interna e consulta pública de três meses, que contou com participação da sociedade civil, instituições públicas, setor produtivo e especialistas. As contribuições recebidas possibilitaram o aprimoramento do conteúdo técnico, resultando em um TR mais objetivo, transparente e adequado às especificidades dos empreendimentos termelétricos. (íntegra do documento pode ser consultada em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/notas/2025/ibama-publica-novo-termo-de-referencia-para-estudo-de-impacto-ambiental-de-usinas-termelétricas/2025-06-26_tr_termelétricas_revisão_pos_consulta_final.pdf/view)

Como dito, existem pontos positivos a ressaltar, como a inclusão de uma análise sobre *ALTERNATIVAS LOCACIONAIS E TECNOLÓGICAS*, que presta deferência à exigência de adaptação climática destes empreendimentos aos eventos climáticos extremos:

g) Quanto à adaptação aos impactos das mudanças climáticas na operação futura da planta termelétrica, considerar na escolha das alternativas técnico locacionais, os possíveis impactos na planta e em sua operação devido a eventos climáticos extremos, tais como enchentes, tempestades, redução da disponibilidade hídrica local e regional, e outros pontos que possam afetar a vida útil do empreendimento, a sua integridade estrutural e de suas estruturas associadas.

Também foi expressamente prevista a exigência de *JUSTIFICATIVA* no caso da escolha de carvão mineral como combustível principal do empreendimento:

m) No caso da utilização de carvão mineral como combustível principal, deverá ser justificado sua escolha em detrimento de tecnologias menos poluentes;

No item *Caracterização do Projeto*, andou bem o órgão ao exigir a avaliação de pontos de vulnerabilidade climática, em cumprimento também aos termos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei n.º 12.608/2012).

“5 CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO

Avaliar os pontos de vulnerabilidade do empreendimento aos eventos extremos associados às mudanças climáticas, traçando um prognóstico com base em dados recentes e as medidas mitigatórias necessárias...

Com relação à presença de comunidades tradicionais, o modelo refere:

“Comunidades Tradicionais a) Identificar Terras Indígenas (TIs) existentes na Área de Estudo (AE), informando suas distâncias em relação à UTE e estruturas associadas, tendo como referência o Anexo I da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 e suas atualizações. b) Representar os limites das TIs em arquivo vetorial e no produto cartográfico relativo ao uso e ocupação do solo e cobertura vegetal. c) Identificar as Terras Quilombolas existentes na Área de Estudo (AE), informando suas distâncias em relação à UTE e estruturas associadas, tendo como referência o Anexo I da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 e suas atualizações. d) Representar os limites das Terras quilombolas, em arquivo vetorial e no produto cartográfico relativo ao uso e ocupação do solo e cobertura vegetal. e) Identificar e caracterizar, caso existentes, as demais comunidades tradicionais conforme definição do Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que estejam localizadas na área de estudo do empreendimento, contemplando: localização em relação ao projeto, situação atual e vulnerabilidade nas áreas de saúde, educação e habitação; interferências de outras atividades e empreendimentos sobre a comunidade; caracterização da ocupação atual, usos dos recursos naturais e práticas produtivas”.

Por conseguinte, há uma série de avanços importantes materializados no teor do Modelo proposto. Mas existem lacunas igualmente importantes a serem supridas.

O Termo de Referência em questão, conforme noticiou o próprio Réu IBAMA, foi submetido à consulta pública e recebeu contribuições diversas.

Entre as contribuições feitas, observo que a ABRAMPA, Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente foi uma das entidades que noticiou ter enviado contribuições com a elaboração de uma nota técnica durante a consulta pública.

No bojo das contribuições feitas pela ABRAMPA, constou análise detalhada, entre outros, sobre o tópico dos inventários de emissões de gases de efeito estufa previsto no modelo.

Assim a nota técnica da ABRAMPA no ponto, extraída de seu sítio eletrônico:

“2.3. Inventário de emissões de gases de efeito estufa Tópicos relacionados:

O termo de referência apresentado, apesar de avançar no tema do inventário de emissões de GEE, exigindo-o dos empreendedores, ainda pode e deve ser complementado.

Da forma como previsto, o inventário abrange apenas as emissões de escopo 1 e, parcialmente, de escopo 3, não levando em consideração as emissões de escopo 2 e a totalidade daquelas de escopo 3.

Além disso, o termo de referência atual também não inclui as emissões decorrentes de eventual descomissionamento, prevendo apenas inventário relativo à construção e operação do empreendimento. Apenas com o levantamento das emissões de todos os escopos e em todas as fases do empreendimento é possível ter um inventário global dos GEE lançados e, consequentemente, avaliar a viabilidade do projeto e as medidas de mitigação e compensação necessárias.

Caso não haja a avaliação global das emissões envolvidas, tem-se a redução artificial das emissões decorrentes do empreendimento, com a possível aprovação de licenças com condicionantes insuficientes ou sem a adequada avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos. No referido sentido, defende-se a necessidade de complementação do item 5.9.2.1 do termo de referência apresentado, com a previsão do levantamento das seguintes fontes de emissão no inventário:

<https://abrampa.org.br/abrampa-apresenta-contribuicoes-a-consulta-publica-sobre-o-termo-de-referencia-para-a-elaboracao-de-eia-rima-de-usinas-termelétricas/>

Como observou a ABRAMPA, o modelo de Termo de Referência do IBAMA abriu tópico específico sobre as Emissões de Gases de Efeito Estufa. É o item 5.9.2.1 do modelo, que descreve:

“5.9.2.1 Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE)

a) Apresentar a estimativa das emissões diretas de Gases de Efeito Estufa - GEE, tais como CO₂, N₂O, Metano – CH₄ ou quaisquer outros GEE listados pela United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC, conforme fatores de emissão, orientações e metodologias de cálculo estabelecidas em documentos de referência reconhecidamente aceitos para a aplicação aqui proposta, por ex.: Programa Brasileiro GHG Protocol - Guia para a elaboração de inventários corporativos de emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE), Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories (IPCC), Tool to Calculate Project or Leakage of CO₂ emissions from Fossil Fuel Combustion (UNFCCC) e ABNT NBR ISO 14060:2007-1, ABNT NBR ISO 14060:2007-2 e ABNT NBR ISO 14064:2007-3.

Deverão ser considerados neste item a quantificação de GEE previstos para serem emitidos com a construção do empreendimento e sua operação, ou seja, incluir as emissões referentes a todas as atividades abrangidas pelo controle operacional do empreendimento e sua operação, observando:

I. emissões estimadas pela mudança do uso do solo; II. emissões estimadas por supressão de vegetação;

III. emissões estimadas da operação do empreendimento, considerando o fator de capacidade da UTE, e o fator de capacidade de 100%.

b) Indicar as emissões de Gases de Efeito Estufa:

i. Taxas anuais;

ii. Taxa por unidade de energia gerada (em tGEE/MWh);

iii. Contribuição do empreendimento à elevação do inventário nacional para o setor elétrico e para o montante total do país”.

Pois bem, como sinalizou a nota técnica da ABRAMPA, o modelo de Termo de Referência trazidos aos autos pelo Réu IBAMA ainda é falho na consideração de todos os escopos de emissões da cadeia de valor de uma usina termelétrica.

Esta lacuna de exigência do modelo trazido aos autos choca-se frontalmente com as exigências de estudo de impacto climático que foram feitas pela OC-32/25. A Corte Interamericana, em várias passagens de sua opinião, utilizou a expressão “cadeia de valor” dos empreendimentos, além de enfatizar o dever dos Estados de considerar as emissões que, em razão de empreendimentos neles licenciados, irão ocorrer em outros locais, situação típica das emissões de escopo 3.

Enquanto o levantamento das emissões que serão geradas pelo empreendimento for de apenas uma parte das emissões que ele de fato irá causar, é evidente que quaisquer propostas de mitigação e de compensação também serão parciais, não refletindo a totalidade do impacto do empreendimento no sistema climático.

Neste sentido, a OC-32/25 não utiliza o termo “emissões da cadeia de valor” do empreendimento por acaso. A lacuna de uma análise sobre as emissões considerando a cadeia de valor dos empreendimentos contraria, portanto, os termos da Opinião Consultiva OC-32/25.

O termo de referência do Réu IBAMA ainda fala, como bem atentou a ABRAMPA, em emissões operacionais. A Ré FEPAM, por sua, sequer possui um termo de referência que inclua a análise de impacto climático das minas de carvão. A Ré FEPAM ainda se esforça em parecer mesclar os conceitos de emissões de GEE com emissões de outros poluentes, tendo apenas sinalizado nos autos que poderá futuramente, quando ela bem entender cabível, fazer algum nível de exigência sobre o tema.

Portanto, aqui há um problema estrutural a ser corrigido por esta sentença.

É preciso deixar claro que a expressão “emissões referentes a todas as atividades abrangidas pelo controle operacional do empreendimento e sua operação”, expressão usada no modelo trazido aos autos pelo Réu IBAMA é uma noção tecnicamente distinta de “emissões da cadeia de valor”. Aliás, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos aclara que há uma racionalidade que permeia a obrigatoriedade da consideração e inclusão das emissões de toda a cadeia de valor.

Na OC-32/25, em seu parágrafo 337, ressalta a Corte Interamericana de Direitos Humanos que os Estados devem considerar em sua regulamentação as atividades e setores que geram GEE tanto dentro de seu território quanto fora dele. Exemplo de emissões de atividades que são licenciadas pelo Estado, mas que irão ocorrer fora de seu território são justamente as emissões da combustão de combustíveis fósseis, quando estes combustíveis são extraídos no território do Estado, são por ele licenciados, mas a queima final ocorre em outros territórios, porque parte do produto extraído teve a exportação como destino.

Além disso, a Opinião Consultiva, em seu parágrafo 347, indicou as exigências que os Estados devem fazer em relação às empresas que operam em seus territórios:

Os Estados devem: (i) exortar todas as empresas domiciliadas ou que operem em seu território e jurisdição a adotar medidas eficazes para combater as mudanças climáticas e seus impactos relacionados aos direitos humanos; (ii) promulgar legislação que obrigue as empresas a agir com devida diligência em matéria de direitos humanos e mudanças climáticas ao longo de toda a cadeia de valor; (iii) exigir que as empresas, estatais e privadas, divulguem, de forma acessível, as emissões de gases de efeito estufa de sua cadeia de valor; (iv) exigir que as empresas adotem medidas para reduzir essas emissões e abordem sua contribuição para o clima e para os objetivos de mitigação climática em todas as suas operações, e (v) instituir normas para coibir a lavagem verde (greenwashing) e a influência indevida de empresas na esfera política e regulatória nesse campo, bem como apoiar as ações dos defensores de direitos humanos.

No presente momento, sequer se poderia cogitar que ainda falte compreensão aos órgãos licenciadores sobre o que sejam os escopos de emissões de gases de efeito estufa, e sobre as diferenças significativas da inclusão ou exclusão dos escopos de toda a cadeia de valor dos empreendimentos, ainda mais na cadeia do carvão mineral, onde o escopo 3, a queima do carvão, sabidamente responde normalmente por 90% das emissões de gases de efeito estufa.

Entendo que não seja o caso de falta de compreensão.

No caso do Réu IBAMA, apesar do modelo de Termo de Referência juntado nestes autos, a lacuna de consideração sobre as emissões de todos os escopos também não possui qualquer respaldo ou justificativa válida. A atual posição do órgão licenciador federal, aliás, é contraditória.

Isso porque, no âmbito do licenciamento de usinas termelétricas, o modelo de termo de referência ainda é insuficiente quanto à inclusão das emissões da cadeia de valor dos empreendimentos. Mas, neste mesmo momento, no âmbito de etapas de avaliação para o licenciamento de empreendimentos de exploração de petróleo, o comportamento do Réu IBAMA é distinto. Lá, diferentemente daqui, o Réu demonstra que comprehende exatamente o que sejam as emissões da cadeia de valor de empreendimentos fósseis.

Esta Magistrada não desconhece, até porque é fato público e amplamente divulgado que, neste exato momento, está em discussão, ainda no plano extrajudicial, o caráter imprescindível da existência de uma análise aprofundada sobre as emissões da cadeia de valor de empreendimentos de petróleo que pretendem operar no Brasil.

Há um comportamento sendo adotado pelo Réu IBAMA no andamento das discussões técnicas que envolvem a chamada “*análise do Requerimento de Licença Prévia para a “Atividade de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural do Polo Pré-Sal da Bacia de Santos – Etapa 4”*”.

Esta Magistrada solicitou ao Réu IBAMA que trouxesse aos autos os documentos mais recentes envolvendo esta análise. Estes documentos, trazidos aos autos pelo IBAMA, indicam que o Réu sabe exatamente o que são os escopos de emissões, e mais, que está exigindo uma análise adequada sobre os mesmos no âmbito da avaliação de licença prévia da etapa 4 de exploração do Pré-Sal na Bacia de Santos.

No documento trazidos aos autos, o Réu IBAMA inicia explicando:

“INTRODUÇÃO

Os Pareceres Técnicos nº 166/2023-Coprod/CGMac/Dilic (SEI nº 15549336) e nº 189/2024-Coprod/CGMac/Dilic (SEI nº 19203551) analisaram, respectivamente, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA (SEI nº 10418163 e 10418168 e seus anexos) e as contribuições trazidas ao processo de licenciamento ambiental em manifestações, questionamentos e documentos protocolados durante o processo de consulta pública iniciado a partir das Audiências Públicas realizadas nos municípios de Angra dos Reis/RJ, Niterói/RJ, Maricá/RJ, Santos/SP, Caraguatatuba/SP e Ilhabela/SP, tendo solicitado uma série de complementações para subsidiar a continuidade da análise do Requerimento de Licença Prévia para a “Atividade de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural do Polo Pré-Sal da Bacia de Santos – Etapa 4”. A Petrobras, por meio da Carta SMS/LMA/LIE&P DPBR-2024-07208 de 31.10.2024 (SEI nº 21014586 e anexos), apresentou resposta aos referidos pareceres técnicos, assim como uma versão revisada do EIA (Revisão 01). Na análise inicial da documentação encaminhada, foi verificado que não foi adequadamente atendida a solicitação de apresentação de um Programa específico sobre mudanças climáticas. Considerando o papel fundamental desta solicitação no processo de licenciamento ambiental em questão, o presente parecer técnico antecipa a análise das informações apresentadas e busca orientar a empresa na elaboração de um programa que atenda aos objetivos pretendidos. As demais informações apresentadas nas respostas encaminhadas pela Petrobras e no EIA Rev01 serão objeto de um parecer técnico posterior”.

O Réu IBAMA relata que exigiu a apresentação de um Programa sobre Mudanças Climáticas que contemplasse 5 (cinco) eixos: Transparência, Monitoramento, Mitigação, Compensação e Adaptação, de acordo com as orientações elencadas no parecer técnico.

No eixo transparência:

Eixo Transparência O Parecer Técnico nº 189/2024-Coprod/CGMac/Dilic (SEI nº 19203551) havia solicitado a apresentação de proposta no sentido de dar maior publicidade aos inventários de emissões de gases de efeito estufa – “primeiro passo para construir um plano efetivo de redução das emissões de GEE” –, contemplando os escopos 1, 2 e 3 e incluindo informações sobre metodologias e premissas utilizadas, bem como sobre certificação por terceira parte. A proposta deveria considerar a possibilidade de utilização do Sistema de

Registro Nacional de Emissões (SIRENE/MCTI) e, enquanto isso não fosse viabilizado, prever a apresentação de relatórios anuais de implementação do Programa no sítio eletrônico de comunicação social dos empreendimentos da PETROBRAS licenciados na Bacia de Santos (<https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br>).

Como se percebe, o parecer técnico solicitou a apresentação de uma proposta abrangente de publicidade dos inventários. O parecer reconhece que o inventário é o primeiro passo de um plano efetivo de redução das emissões, contemplando os escopos 1, 2 e 3 e incluindo as informações sobre metodologias e premissas utilizadas, bem como certificação por terceira parte.

No eixo mitigação, o Parecer Técnico do IBAMA reporta que:

Eixo Mitigação O Parecer Técnico nº 189/2024-Coprod/CGMac/Dilic (SEI nº 19203551) havia solicitado a apresentação de proposta de programa que considerasse todas as iniciativas de redução de emissões de GEE, bem como “estratégias para redução de emissões derivadas de combustão para fins energéticos e também aquelas derivadas de processos (incluindo ventilação de tanques, bombas de injeção, etc.) ou vazamentos em linhas, válvulas, flanges, etc. Essas estratégias devem incluir a detecção e reparo de vazamentos (LDAR: Leak Detection and Repair), o monitoramento da eficiência de equipamentos (e sua eventual troca) e possivelmente alterações de desenho de unidades marítimas ainda não fabricadas.”.

Percebe-se que o Réu IBAMA está exigindo, no eixo mitigação, uma proposta de programa de redução das emissões de GEE que considere a redução das emissões derivadas de combustão para fins energéticos. As emissões da combustão são emissões de escopo 3.

Destacou o parecer, no eixo mitigação, que as metas de redução devem considerar ainda as metas setoriais de energia do Plano Clima - Mitigação, quando estas forem estabelecidas, destacando a contribuição para o esforço geral de redução no setor. É esperada a utilização das melhores técnicas disponíveis para minimização das emissões totais do ciclo de vida do empreendimento, consideradas desde a fase de desenho do projeto até sua construção, operação e descomissionamento.

Portanto, também as emissões de gases de efeito estufa do descomissionamento são compreendidas pelo IBAMA como integrantes do ciclo de vida do empreendimento, devendo integrar o eixo de mitigação.

O Ibama ressalta que o programa de mitigação de emissões deve ser revisado e atualizado de forma regular, com periodicidade máxima de cinco anos, de maneira a aumentar progressivamente a ambição das metas estabelecidas de acordo com novas tecnologias disponíveis e a trajetória de redução de emissões efetivamente observada. O programa deve prever a elaboração de relatórios de progresso para comunicação dos resultados.

Ora, no momento atual, absolutamente nada justifica que esta exigência mais detalhada, e potencialmente respeitosa aos termos da OC-32/25 venha a incidir apenas para o licenciamento de empreendimentos envolvendo o uso de petróleo, e deixe o uso e queima de carvão mineral sem similar exigência. Aliás, por unidade de medida, o carvão mineral é o combustível fóssil mais danoso ao sistema climático. O próprio comportamento dúbio do órgão licenciador federal poderá vir a ser considerado inadequado frente ao dever de diligência reforçado exigido pela Corte Internacional de Justiça em seu parecer consultivo.

Então, o Réu IBAMA sabe o que significa a expressão “cadeia de valor”, e emissões da “cadeia de valor”. No presente momento, em que os deveres de mitigação possuem força normativa incontestável, e que portanto há um dever jurídico de agir sobre as emissões do setor de energia de forma ampla e abrangente, não há justificativa para o Réu Ibama se comportar de forma diferente no licenciamento de atividades de petróleo e de usinas termelétricas.

A Ré FEPAM, por sua vez, embora sustente nesta demanda que atende aos requisitos sobre controle de emissões em seus licenciamentos, parecendo confundir emissões de outros poluentes com as emissões de GEE, sabe ou deveria saber exatamente a distinção entre estas emissões.

Observo que, ainda em 2009, a Ré FEPAM já realizava ela própria inventários de emissões de gases de efeito estufa em suas unidades administrativas. (<https://www.sema.rs.gov.br/fepam-divulga-levantamento-de-suas-emissoes-de-gas-de-efeito-estufa#:~:text=Projeto%20piloto%20prioriza%20a%C3%A7%C3%A3o%20para%20reduzir%20o,do%20projeto%20piloto%20do%20Bilan%C2%Carbone%C2%AF%20r>),

Verifico, ademais, que a Ré FEPAM também chegou a elaborar e publicar um inventário de emissões de gases de efeito estufa do Estado do Rio Grande do Sul ainda em 2005 (https://ww3.fepam.rs.gov.br/Documentos_e_PDFs/RELATORIO_PACE_FINAL.pdf). A desídia atual da Ré FEPAM em levar em consideração as emissões de GEE nos licenciamentos ambientais de empreendimentos potencialmente emissores expressivos como minas de carvão não possui mais qualquer respaldo ou justificativa válida.

No presente momento, para além das decisões consultivas, já se somam robustas decisões de diversas Cortes Judiciais que se debruçaram sobre a legalidade da exigência de análise do impacto climático nas emissões da cadeia de valor de um empreendimento que envolve combustíveis fósseis como carvão mineral ou petróleo. Estas decisões igualmente conformam o entendimento a ser fixado nesta sentença.

2.8.6 Litigância sobre análise do impacto climático de emissões de gases de efeito estufa de empreendimentos fósseis: decisões sobre Minas de Carvão, Termelétricas a Carvão e exploração de petróleo

No âmbito da litigância climática há um conjunto de decisões judiciais, que são anteriores aos pronunciamentos das opiniões consultivas, e que reforçam o cabimento de apreciação judicial sobre o controle da administração pública exerce sobre os impactos climáticos dos licenciamentos que operam com combustíveis fósseis. Reforçam também como a interpretação dos Tribunais assenta o dever de consideração da cadeia de valor de emissões dos empreendimentos, e como este comportamento é fundamental para assegurar a implementação dos compromissos normativos de enfrentamento às mudanças climáticas. Nestes julgados, ademais, os compromissos climáticos são abordados como deveres de Estado, que viabilizam a garantia de múltiplos direitos fundamentais.

Estas decisões não se limitam, é importante destacar, a Cortes de países desenvolvidos. Há precedentes importantes e recentes de Cortes de Justiça do continente Africano, reforçando que mesmo países em desenvolvimento estão compelidos ao enfrentamento efetivo às mudanças climáticas.

Esta Magistrada também toma em consideração todo este conjunto de precedentes ao decidir esta demanda.

Há quase vinte anos o tema já foi enfrentando no âmbito da litigância climática em Cortes da Austrália. Ainda em 2006, na precursora demanda *Gray v. Ministro do Planejamento e Outros*, o Tribunal *New South Wales Land and Environment* rejeitou o Estudo de Impacto Ambiental realizado para a construção de uma mina de carvão a céu aberto (o “*Projeto Anvil Hill*”). A rejeição baseou-se na ausência de consideração dos impactos climáticos da combustão do carvão, sejam em termelétricas na Austrália, sejam no exterior (as emissões do escopo 3 resultantes da queima).

O Tribunal estabeleceu que a falta de consideração das emissões de escopo 3 no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) violava o princípio da equidade intergeracional, pois sem o próprio EIA não era possível garantir que o projeto não causaria danos à saúde, diversidade e produtividade do meio ambiente, essenciais para o benefício das gerações futuras[21].

Este precedente acabaria sendo fundamental nas razões apresentadas pelo Magistrado Brian Preston, em paradigmática decisão proferida em fevereiro de 2019, quando confirmou a **recusa do governo da região de New South Wales (NSW) para implantação de uma mina de carvão** ao norte de Hunter Valley, próximo a Sidney, na Austrália. A decisão proferida, aliás, pontuou exatamente em que consiste o nexo causal entre as emissões de um empreendimento como uma mina de carvão e a afetação do sistema climático como um todo, e por isso a necessária exigência de avaliação das emissões diretas e indiretas:

As emissões do Projeto contribuirão para as mudanças climáticas. Existe uma ligação causal entre as emissões cumulativas de GEE do Projeto e as mudanças climáticas e suas consequências. Os GEE cumulativos do Projeto são emissões que contribuirão para o total global de concentrações de GEE na atmosfera. O total global de concentrações de GEE afetará o sistema climático e causará impactos nas mudanças climáticas. As emissões de GEE cumulativas do Projeto são, portanto, susceptíveis de contribuir para as futuras alterações ao sistema climático e os impactos das mudanças climáticas. Dessa forma, o Projeto provavelmente tem impactos indiretos sobre o meio ambiente, incluindo o sistema climático, o ambiente oceânico e terrestre e as pessoas.[22]

O Magistrado Preston igualmente ponderou o argumento suscitado pelos responsáveis pelo projeto de mina de carvão, os quais ventilavam que o aumento das emissões de GEE associadas com o projeto não necessariamente faria com que o orçamento global de carbono fosse excedido. Segundo haviam argumentado, as reduções das emissões de GEE por outras fontes (como nos setores de geração e transporte de eletricidade) ou aumentos projetados nas remoções de gases de efeito estufa por sumidouros (nos oceanos ou vegetação terrestre ou solos) poderia futuramente bem equilibrar o aumento das emissões de GEE associadas ao Projeto.

Em sua decisão, o Magistrado Preston rejeitou sumariamente esta postulação, deduzindo que ela falecia de verossimilhança. Seria necessário comprovar no estudo de impacto ambiental como seria factível a proposta para compensação das emissões de gases de efeito estufa que seriam geradas pela mina proposta:

Não aceito este motivo. É especulativo e hipotético. Não há evidência perante o Tribunal de qualquer ação específica e certa para compensar as emissões de GEE do Projeto. Uma autoridade de consentimento não pode aprovar racionalmente um desenvolvimento que é suscetível de ter algum impacto ambiental identificado sobre a possibilidade teórica de que o impacto ambiental seja mitigado ou compensado por alguma ação não especificada e incerta em tempo no futuro. Este não é um caso em que o requerente do desenvolvimento e do consentimento compromete-se a tomar medidas específicas e certas para mitigar e compensar os impactos ambientais do empreendimento proposto. No contexto da mudança climática, por exemplo, um requerente de consentimento de desenvolvimento pode comprometer-se a reduzir as emissões de GEE do empreendimento, implantando tecnologias de redução, como captura e armazenamento de carbono, ou compensando as emissões de GEE do empreendimento aumentando a remoção de GEEs na atmosfera através do estabelecimento de sumidouros, como por reflorestamento ou arborização em terra. O Projeto Rocky Hill Coal, no entanto, não é proposto para ser carbono neutro. A GRL não se propôs a equilibrar as emissões por fontes com remoções por sumidouros[23].

Em 25 de novembro de 2022, no bojo de litígio climático ajuizado pelo grupo ambiental australiano Youth Veredict também em desfavor de projeto de mina de carvão proposto para operar na região de Queensland, o Tribunal de Terras de Queensland proferiu decisão igualmente recomendando a rejeição do projeto[24]. Em sua decisão, quanto ao impacto do projeto sobre o sistema climático como um todo, sumarizou a Magistrada Fleur Kingham, presidente da Corte de Terras de Queensland:

O que está em discussão é se posso levar em conta as emissões da combustão do carvão. Waratah diz que o Tribunal não tem controle sobre as emissões, porque aprovar os pedidos não aprova a combustão do carvão. Isso será uma decisão tomada nos países para os quais o carvão será exportado. As emissões em geração de eletricidade serão de responsabilidade desses países e não são relevantes a estas aplicações. No entanto, conceder permissão para minerar o carvão não pode ser logicamente separado do carvão sendo usado para gerar eletricidade.

A justificativa da mina é exportar carvão para aquele propósito. Por uma questão de Direito, decido que posso levar as emissões em conta na aplicação dos princípios do desenvolvimento ecologicamente sustentável ao considerar se as aplicações são de interesse público...

Este caso é sobre o carvão de Queensland, extraído em Queensland e exportado de Queensland para ser queimado em usinas de energia para gerar eletricidade. Onde quer que o carvão seja queimado as emissões contribuirão para o dano ambiental, inclusive em Queensland.[25]

Ainda perante Corte Judicial do Poder Judiciário da Austrália, observo que a Suprema Corte do Estado de New South Wales, no último dia 24 de julho de 2025, proferiu mais uma decisão emblemática sobre o caráter imprescindível da inclusão das emissões de escopo 3 na avaliação do licenciamento ambiental de propostas de expansão de minas de carvão em operação. Esta decisão reforça que a posição do órgão ambiental FEPAM, que no último mês de março de 2025 concedeu nova licença de operação para a mina Candiota, e que segue concedendo autorizações de expansão da frente de lavra, são decisões que não avaliam o impacto das emissões de gases de efeito estufa que ocorrerão em razão destes avanços na lavra da mina.

Eis o resumo do caso descrito pela decisão da Suprema Corte de New South Wales:

“O recorrente (Denman Aberdeen Muswellbrook Scone Healthy Environment Group Inc) contesta a rejeição, pelo Juiz Robson, no Tribunal de Terras e Meio Ambiente (LEC), da sua contestação à decisão da Comissão Independente de Planejamento de NSW (a Comissão) que concedeu autorização em favor da primeira ré (MACH Energy Australia Pty Ltd) para um empreendimento significativo para o estado (a Decisão IPC) que aprova a otimização da Mina de Carvão Mount Pleasant (Projeto) em Hunter Valley, prorrogando a autorização de desenvolvimento existente em relação a esse Projeto por um período de 22 anos.

A Comissão publicou sua exposição de motivos aprovando o pedido de desenvolvimento em 6 de setembro de 2022. Nessas razões, a Comissão: adotou o Relatório de Avaliação de maio de 2022 do Departamento de Planejamento e Recursos de NSW; referiu-se ao recebimento de propostas que levantaram questões sobre as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e o impacto que o aumento da mineração de carvão teria sobre as mudanças climáticas; e disse que “suposições observaram o impacto cumulativo que as emissões de GEE teriam e observaram que, embora as emissões de Escopo 3 não sejam contabilizadas nas emissões de NSW sob o Acordo de Paris, o impacto ainda é sentido globalmente”. A Comissão se referiu às obrigações da Austrália sob o Acordo de Paris, observando que as emissões de Escopo 3 do Projeto seriam “contabilizadas” nas emissões de GEE dos países consumidores. A Comissão declarou que havia considerado os assuntos especificados na cláusula 2.20 da Política Estadual de Planejamento Ambiental (Recursos e Energia) de 2021 (Resources SEPP) e as considerações obrigatórias sob a seção 4.15 da Lei de Planejamento e Avaliação Ambiental de 1979 (NSW) (Lei EPA), incluindo os prováveis impactos do desenvolvimento. A Comissão determinou que o Projeto deveria ser aprovado sujeito a rigorosas condições de consentimento, nenhuma das quais abordava expressamente as emissões de Escopo 3”.

A decisão da Suprema Corte de New South Wales reforçou um outro aspecto fundamental que a lacuna de considerações sobre as emissões de escopo 3 representa no licenciamento de uma mina de carvão, ou extensão de uma mina de carvão. Salientou a Corte, corretamente, que mesmo que seja um carvão exportado, que as emissões do escopo 3 ocorram em outros países, não interferindo no cumprimento da NDC da Austrália, mas sim de países terceiros que recebem o carvão exportado, ainda assim seria um dever do órgão licenciador mapear os efeitos que essa queima de carvão, e estas emissões respectivas causarão em termos de impactos locais do agravamento das mudanças climáticas.

É dizer, segundo decidiu a Corte de New South Wales, as emissões de escopo 3 precisam ser consideradas também sobre uma avaliação do quanto elas, ao piorarem o aquecimento do sistema climático, vão piorar os efeitos que serão sentidos inclusive pela comunidade local onde o projeto se desenvolve, e como os efeitos das mudanças climáticas seriam sentidos desproporcionalmente justamente pela comunidade local do projeto, em razão do perfil dos riscos climáticos que existe na localidade.

Todas estas ponderações são extremamente válidas e oportunas ao cenário local do Estado do Rio Grande do Sul, e ao cenário ainda mais local da comunidade de Candiota. Quando o órgão licenciador do Estado silencia totalmente sobre a avaliação do impacto climático das operações de uma mina de carvão, desconsiderando que a queima deste carvão, em etapa posterior, irá gerar emissões de GEE que se somam e agravam o aquecimento em curso, ele igualmente ignora as consequências que o agravamento deste aquecimento irá ocasionar localmente, considerando os riscos climáticos específicos do Estado do Rio Grande do Sul, e da localidade onde a mina de carvão opera.

A localidade de Candiota, desde 2009, já decretou situação de emergência em razão de estiagem em ao menos 15 oportunidades. O mais recente Decreto Municipal que declara situação de emergência pela estiagem é o de número 4.907, de 25 de março de 2025. (<https://www.candiota.rs.gov.br/prefeito-de-candiota-decreta-situacao-de-emergencia-devido-a-estiagem/>). Quando não há água para o abastecimento da população, todas as pessoas que residem na localidade são afetadas em um de seus direitos fundamentais mais elementares: o acesso à água.

Enquanto nenhuma avaliação sobre o impacto local das emissões de escopo 3 que resultam do funcionamento das minas de carvão é feita pelo órgão licenciador do Estado, chancela-se uma presunção equivocada de que os impactos que decorrem das operações das minas não guardam qualquer relação de proximidade causal com as consequências das mudanças climáticas experimentadas a nível local. Nada mais equivocado.

Atualmente, a Ré FEPAM não faz absolutamente nenhuma, NENHUMA consideração a este respeito em suas avaliações de licenciamento ambiental de minas de carvão, assim como pedidos de extensão de lavra. A lacuna deste tipo de avaliação significa que não se avalia como as emissões geradas pela queima do carvão após a extração contribuem para o agravamento do aquecimento em curso, e como este agravamento se volta em consequências prejudiciais tanto para a população gaúcha, quanto especificamente para a população do local do empreendimento. Relembro que segundo os dados do IEMA, a Usina de Candiota emite 1.205,00 toneladas de CO₂ por gigawatt hora de energia produzida. É a Usina termelétrica em atividade que mais produz emissões no Brasil para gerar energia. A queima e geração de emissões pela Usina é o fim da cadeia de carvão que se inicia pela extração e lavra ocorridas na Mina Candiota.

Relembro, também, a avaliação científica da *World Wheahter Attribution* sobre o desastre climático ocorrido em maio de 2024 no Estado do Rio Grande do Sul.

Na pesquisa, pesquisadores do Brasil, Reino Unido, Suécia, Holanda e EUA colaboraram para responder à questão de se e em que medida as mudanças climáticas induzidas pelo homem alteraram a probabilidade e a intensidade das chuvas que causaram as inundações. Eles também investigaram o papel do fenômeno El Niño.

Para avaliar o papel das mudanças climáticas induzidas pelo homem, os pesquisadores combinaram produtos baseados em observação e modelos climáticos que incluem a relação do El Niño observada e avaliaram as mudanças na probabilidade e intensidade de chuvas intensas de 10 e 4 dias sobre o Rio Grande do Sul. Eles encontraram um aumento na probabilidade de ambos os eventos de mais de um fator de 2, e aumento de intensidade de 6-9% somente devido à queima de combustíveis fósseis. A intensidade do desastre ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul foi agravada entre 6 a 9% em razão da queima de combustíveis fósseis.

A lacuna desta análise sobre a cadeia de valor das emissões que ocorrem em razão do carvão extraído de Minas como a Mina Candiota é, por si só, violadora da consideração sobre o dever de serem examinados os impactos diretos e indiretos do empreendimento.

Logo, sem reparos a fazer na racionalidade que embasou a tomada de decisão da Suprema Corte de New South Wales no mês passado, precisamente em 24 de julho de 2025:

Eis o trecho do julgamento:

O relatório da Comissão não abordou nenhuma dessas questões. Tampouco buscou distinguir entre os efeitos do aquecimento global em geral e os efeitos das mudanças climáticas na localidade do projeto. Embora as emissões de Escopo 3 exportadas não tenham sido "contadas" para a NDC da Austrália sob o Acordo de Paris, as evidências indicaram que seu impacto seria sentido desproporcionalmente na localidade do projeto. Por essas razões, o relatório não cumpriu o artigo 4.15(1)(b) da Lei da EPA. Essa omissão não foi apenas material, mas também altamente significativa, considerando as evidências apresentadas à Comissão.

Íntegra do julgamento proferido pela suprema Corte de New South Wales pode ser consultado em: <https://www.caselaw.nsw.gov.au/decision/198358b0f4e9e10f2b50c718>

No cenário da litigância climática no continente Africano, com a mesma linha de raciocínio, o Tribunal Ambiental Nacional do Quênia anulou, em 26 de junho de 2019, a emissão de uma licença pela Autoridade Nacional de Gestão Ambiental (NEMA) para a construção da Usina Termoelétrica a Carvão de Lamu[26]. A Usina Lamu seria, inclusive, a primeira usina termoelétrica a carvão mineral a operar no Quênia. O Tribunal Ambiental Nacional concluiu que a Autoridade Nacional de Gestão Ambiental violou os Regulamentos de Avaliação e Auditoria de Impacto Ambiental (“Regulamentos de EIA” do Quênia) ao conceder uma Licença de Avaliação de Impacto Ambiental sem a participação pública adequada e significativa no processo.

A par da ausência de adequada participação pública, o Tribunal concluiu que a Avaliação de Impacto Ambiental e Social estava incompleta e científicamente insuficiente em violação dos regulamentos vigentes. Aplicando o princípio da precaução, o Tribunal constatou que uma das insuficiências da avaliação foi a consideração inadequada das mudanças climáticas e da Lei de Mudanças Climáticas do Quênia de 2016 na análise sobre a viabilidade ambiental da usina. O Tribunal ordenou que a Amu Power Company Limitada, caso decidisse prosseguir com o projeto, conduzisse um novo estudo EIA em conformidade com os Regulamentos de EIA vigentes no Quênia.

Também no continente Africano, recentemente no Tribunal Superior da África do Sul, o Juiz Cornelius Van der Westhuizen decidiu que o plano do governo da África do Sul de adquirir 1.500 MW de nova energia a carvão mineral era inconstitucional, ilegal e inválido. Neste caso, a lacuna de avaliação sobre o impacto do plano no ambiente e particularmente na saúde das crianças e a não avaliação da viabilidade de outras tecnologias, inclusive de carvão de alta eficiência e baixa emissão foram decisivos ao entendimento do Tribunal.

O caso, que ficou conhecido como “*Cancel Coal Case*” foi iniciado em novembro de 2021 pela Aliança Climática Africana (uma organização liderada por jovens), o Movimento de Justiça Ambiental Vukani em Ação e a Groundwork Trust, representada pelo Centro de Direitos Ambientais. Esses grupos entraram com ações no Tribunal Superior da África do Sul para contestar a decisão do governo de incluir 1.500 MW de nova energia a carvão mineral no Plano Integrado de Recursos do ano de 2019. Os requerentes nomearam o Ministro de Recursos Minerais e Energia, o Regulador Nacional de Energia da África do Sul (NERSA), o Ministro de Florestas, Pescas e Meio Ambiente e o Presidente como réus.

Os requerentes argumentaram que a decisão do governo violava múltiplos direitos constitucionais, incluindo o direito a um ambiente saudável (seção 24), o interesse superior das crianças (seção 28) e os direitos à vida, à dignidade e à igualdade. Eles alegaram que a energia a carvão, um dos principais contribuintes para as mudanças climáticas e a degradação ambiental, representava graves riscos à saúde pública, especialmente para as crianças e as gerações futuras. Provas periciais foram apresentadas para demonstrar os efeitos nocivos das emissões de carvão na saúde, nos meios de subsistência e na segurança alimentar, bem como a viabilidade e a eficácia de alternativas de energia renovável mais limpas.

Os requerentes também criticaram o processo de tomada de decisão por não: (i) realizar avaliações de impacto específicas sobre os direitos das crianças, (ii) considerar tecnologias de carvão mais limpas ou opções de energia renovável e (iii) garantir a participação pública, especialmente de jovens e comunidades vulneráveis.

Em sentença proferida em 4 de dezembro de 2024, o Juiz Cornelius van der Westhuizen decidiu que o plano do governo de adquirir 1.500 MW de nova energia a carvão era inconstitucional, ilegal e inválido. O tribunal considerou que o governo não cumpriu suas obrigações constitucionais e estatutárias ao: (i) omitir qualquer avaliação do impacto da decisão na saúde e bem-estar das crianças, (ii) não avaliar a viabilidade de tecnologias de carvão de alta eficiência e baixa emissão e (iii) negligenciar sua obrigação de garantir processos de tomada de decisão transparentes e participativos. O tribunal observou que o registro da Regra 53 do governo não forneceu evidências de consideração adequada dos impactos ambientais e de saúde da energia a carvão, particularmente em crianças. O argumento dos réus de que a crise energética da África do Sul justificava a aquisição de energia a carvão foi rejeitado, pois o Tribunal não encontrou evidências que apoiassem a necessidade do carvão em vez de alternativas renováveis. A sentença determinou ainda que o Ministro de Recursos Minerais e Energia e a NERSA pagassem as custas judiciais dos requerentes.

Íntegra do caso pode ser consultada em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/africa-climate-alliance-et-al-v-minister-of-mineral-resources-energy-et-al-cancelcoal-case/>

No cenário da litigância climática do Reino Unido, por sua vez, há precedentes judiciais recentes que se debruçaram sobre o tema da inclusão das emissões de todos os escopos da cadeia de valor dos empreendimentos fósseis. Estes julgados são decisivos para a compreensão fixada nesta sentença.

O litígio climático proposto pela senhora Sarah Finch, nominado R (Finch em nome do Weald Action Group e outros) v. Conselho do Condado de Surrey (e outros), recebeu decisão da Suprema Corte inglesa em 2024.

Detalhes sobre o caso podem ser consultados em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/r-finck-v-surrey-county-council/>

Em setembro de 2019, o Conselho do Condado de Surrey havia concedido permissão de planejamento para a Horse Hill Developments Ltda. Esta permissão envolvia a retenção e a ampliação do local do poço Horse Hill, em Surrey, e para a perfuração de quatro novos poços, a fim de produzir hidrocarbonetos (petróleo bruto) ao longo de um período futuro de 25 anos.

A análise ambiental emitida forneceu uma avaliação das emissões diretas (escopos 1 e 2) de gases de efeito estufa (GEE) associadas ao projeto, mas não avaliou as emissões que seriam produzidas posteriormente, ou seja, as emissões como resultado do uso do produto (emissões de escopo 3). O Conselho do Condado então considerou as emissões de escopo 3 como estando fora da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

A autora da ação, Sra. Sarah Finch, é moradora de Surrey e solicitou revisão judicial da decisão do Conselho do Condado de Surrey de conceder a permissão de planejamento. A autora referiu sérias preocupações sobre os efeitos que a extração e o uso de hidrocarbonetos teriam sobre as mudanças climáticas. Ela argumentou que a omissão do Conselho do Condado em considerar essas emissões ao decidir se aprovaria o projeto constituía uma violação das obrigações do Reino Unido sob a Legislação da União Europeia (Diretiva 2011/92/UE, a Diretiva AIA), conforme implementada na legislação nacional pelos Regulamentos AIA do ano de 2017.

Ela alegou que ou o Conselho havia interpretado erroneamente as regulamentações nacionais relevantes ao determinar que as emissões baseadas no consumo (momento final da cadeia de valor) poderiam ser excluídas da avaliação, ou que as regulamentações relevantes eram ilegais por estarem em conflito com a Diretiva AIA. Ela também argumentou que as emissões de consumo do projeto deveriam ter sido consideradas em relação à meta de mitigação climática do Reino Unido.

Em 20 de junho de 2024, a Suprema Corte decidiu que a decisão do Conselho do Condado de Surrey de conceder a permissão de planejamento era ilegal porque o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para o projeto não avaliou o efeito das emissões de escopo 3 resultantes da eventual combustão do petróleo produzido pelos novos poços. Ao proferir a sentença majoritária, o Magistrado Lord Leggatt enfatizou que as emissões de escopo 3 são uma consequência inevitável da produção de petróleo bruto. O entendimento prosseguiu com base no fato consensual de que todo o petróleo bruto produzido pelo projeto seria futuramente queimado, o que, segundo o Julgador, resulta na constatação de que as emissões de escopo 3 são um efeito relevante que deveria ser considerado no EIA.

A Suprema Corte do Reino Unido observou que, embora as emissões de escopo 3 devam ser consideradas no EIA, isso não impede necessariamente a concessão da permissão. Em vez disso, a obrigação de considerar os efeitos do escopo 3 nos EIAs, quando relevante, garante que o processo de tomada de decisão seja informado por uma compreensão abrangente e integrada do impacto de um projeto no meio ambiente e nas mudanças climáticas.

Ao interpretar a Diretiva AIA, aplicável ao caso, o Tribunal considerou claro, em particular no artigo 3.º(1) e no Anexo IV, n.º 5, que não são abrangidos apenas os impactos ambientais locais diretos resultantes do desenvolvimento e da produção, e que todos os impactos climáticos relevantes resultantes do projeto devem ser tomados em conta. A exigência expressa de avaliar os efeitos “indiretos” demonstra que “não pode ser decisivo que as emissões de combustão não ocorram no local em conexão com a produção, e que, em vez disso, ocorram posteriormente por meio de uma ou mais etapas intermediárias como emissões de combustão em outro local”.

Ao rejeitar o argumento do Governo inglês de que as emissões de combustão não são efeitos do projeto para os fins da Diretiva AIA, a Suprema Corte sustentou, nas pp. 53-54 de sua decisão, que:

“As emissões de combustão da extração de petróleo são uma consequência tão significativa e particularmente característica desses tipos de projetos que devem ser claramente consideradas efeitos climáticos indiretos na acepção da Diretiva AIA. Todo o propósito da extração de petróleo é disponibilizar o carbono armazenado geologicamente na forma de petróleo ou gás. As emissões de gases de efeito estufa provenientes do carbono são, portanto, um efeito inevitável e intencional do projeto. ... Se as emissões de combustão não forem incluídas, isso significará que as disposições da Diretiva AIA sobre a avaliação dos impactos climáticos indiretos das operações petrolíferas não terão, na prática, conteúdo real.”

A conclusão da Suprema Corte do Reino Unido no caso Finch foi a seguinte:

15. Conclusão 174. A decisão do Conselho de conceder permissão de planejamento para este projeto de extração de petróleo foi ilegal porque (i) o EIA do projeto não avaliou o efeito sobre o clima da combustão do óleo a ser produzido e (ii) os motivos para desconsiderar esse efeito eram falsos.

Após o contundente pronunciamento da Suprema Corte do Reino Unido no caso Finch, outros casos envolvendo projetos de petróleo e de carvão mineral já foram decididos de modo similar no Reino Unido.

Ainda em 2023, após a aprovação pelo governo do Reino Unido dos projetos de combustíveis fósseis offshore Jackdaw (2022) e Rosebank (2023), as ONGs ambientais Uplift e Greenpeace entraram com ações de revisão judicial no Tribunal de Sessão em Edimburgo em dezembro de 2023. Os autores contestaram a legalidade das decisões, argumentando que as aprovações não consideraram todos os impactos climáticos dos projetos, em particular as emissões a jusante (Escopo 3) resultantes da eventual combustão do petróleo e gás extraídos. (<https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-uk-and-uplift-v-secretary-of-state-for-energy-security-and-net-zero-and-the-north-sea-transition-authority/>).

Em agosto de 2024, o governo do Reino Unido reconheceu que a decisão original era ilegal à luz da decisão adotada pela Suprema Corte do Reino Unido no caso Finch v. Surrey County Council.

Em 30 de janeiro de 2025, o Magistrado Lord Ericht decidiu que as autorizações de desenvolvimento para Rosebank e Jackdaw eram ilegais devido à não consideração das emissões a jusante. Citando o precedente fixado em Finch, o Tribunal decidiu que as avaliações ambientais devem levar em conta o impacto climático da queima de combustíveis fósseis extraídos pelos projetos. As autorizações foram anuladas. A decisão enfatizou que "o interesse público em que as autoridades atuem legalmente e o interesse privado do público nas mudanças climáticas superam o interesse privado dos desenvolvedores". Embora os trabalhos preparatórios nos campos possam continuar, nenhuma extração poderá ocorrer a menos e até que novas aprovações legais sejam emitidas de acordo com as diretrizes atualizadas.

Como resultado, a aprovação para os campos de Rosebank e Jackdaw foi anulada. Determinou-se que o governo deve reavaliar os projetos de acordo com as novas diretrizes ambientais e climáticas, considerando as emissões do escopo 3 (a jusante). O desenvolvimento não pode prosseguir sem que ocorram novas autorizações baseadas em uma avaliação completa de impacto ambiental. Os desenvolvedores dos projetos de Rosebank e Jackdaw deverão apresentar novas Declarações Ambientais, incluindo as emissões a jusante, assim que o governo do Reino Unido finalizar as diretrizes revisadas sobre seus critérios de estudo de impacto ambiental (previstas para ainda em 2025). Estabeleceu-se no julgamento, ainda, que quaisquer novas autorizações estarão sujeitas a consulta e escrutínio público.

O precedente fixado pela Suprema Corte no caso Finch igualmente influencia o mais recente caso envolvendo a tentativa de se desenvolver uma nova mina de carvão no Reino Unido, a Mina Whitehaven.

O caso da mina de carvão de Whitehaven envolve o questionamento judicial à aprovação do governo do Reino Unido para uma nova mina de carvão em Cumbria. A decisão do Tribunal Superior acabou anulando a permissão de planejamento, citando falhas legais no processo decisório do governo. O Tribunal considerou que o governo não avaliou adequadamente o impacto climático da mina, particularmente as emissões de gases de efeito estufa resultantes da queima do carvão. Além disso, o Tribunal também rejeitou o argumento de que a mina poderia ser uma mina com emissões "líquidas zero", devido à compensação de emissões com créditos de carbono adquiridos no mercado internacional.

A West Cumbria Mining (WCM) propôs desenvolver a primeira nova mina de carvão profundo do Reino Unido em mais de 30 anos. A Mina seria localizada em Woodhouse Colliery, perto de Whitehaven.

As organizações *Friends of the Earth* e a *South Lakes Action on Climate Change* (SLACC) contestaram a aprovação do governo, alegando que era ilegal. O cerne da contestação foi o argumento de que o governo não considerou adequadamente os impactos da mina nas mudanças climáticas, particularmente as emissões resultantes da queima do carvão, após a extração (emissões de escopo 3, a jusante).

O Tribunal concordou em sua decisão que o governo deveria ter considerado as emissões da queima do carvão, não apenas as emissões da operação da mina. A parte Ré (WCM) argumentou que o carvão extraído simplesmente substituiria o carvão de outras fontes, não resultando em aumento líquido nas emissões. O Tribunal considerou as evidências para esse efeito substituição inadequadas e mal justificadas. O Tribunal também rejeitou a alegação de que a mina seria "zero líquido" ao compensar as emissões com créditos de carbono. No tema, o Tribunal considerou que o esquema de compensação sugerido pela parte Ré não era base suficiente para alegar um impacto zero líquido. O Tribunal também concluiu que o governo não considerou adequadamente o impacto da mina na reputação internacional do Reino Unido como líder climático.

A ênfase do Tribunal nas emissões a jusante destaca a importância de considerar todo o impacto climático da extração de combustíveis fósseis como o carvão mineral. Detalhes sobre o caso podem ser consultados em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-v-secretary-of-state-for-levelling-up-housing-and-communities-and-south-lakeland-action-on-climate-change-v-ssluhc-whitehaven-coalmine/>

Este precedente do Poder Judiciário do Reino Unido é fundamental para a análise da presente demanda. Isso porque, assim como outros litígios aqui referidos, destaca o Tribunal inglês a impossibilidade de se apartar as emissões da queima do carvão da atividade de extração do carvão, quando se sabe que este é o destino final deste produto. No caso das minas de carvão gaúchas, a mesma racionalidade se impõe, como adiante se detalha.

Além disso, o precedente sobre a Mina inglesa também mostra o profundo escrutínio aplicado pelo Poder Judiciário sobre o plano de compensação de emissões que pretendia ser aplicado para tornar a mina de carvão uma mina supostamente "net-zero". A análise profunda realizada pelo Judiciário inglês é extremamente adequada no presente momento, e reforçada pela sobrevinda dos entendimentos dos pareceres consultivos.

Para além do contexto judiciário do Reino Unido, em 21 de maio de 2025, em um parecer consultivo, o Tribunal da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) declarou que a legislação da União Europeia — aplicável de acordo com o Acordo do Espaço Econômico Europeu (EEE) — proíbe a aprovação de projetos de combustíveis fósseis sem antes avaliar os impactos climáticos globais de suas emissões, incluindo aquelas geradas pela queima de petróleo e gás — as chamadas emissões de Escopo 3. *O parecer foi proferido no caso Föreningen Greenpeace Norden e Naturog Ungdom v. Estado da Noruega* (Parecer Consultivo do Tribunal da EFTA).

O Tribunal da EFTA é o órgão judicial supranacional do EEE para países que não são membros da UE, mas participam do mercado interno da UE. Ele serve a Noruega, Islândia e Liechtenstein, garantindo que esses estados da EFTA cumpram a legislação da UE/EEE, incluindo algumas diretrivas e regulamentos da UE que são relevantes no contexto do EEE, como a Diretiva de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) da UE (2011/92/UE).

Informações sobre a decisão do Tribunal da EFTA: <https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2025/05/23/a-landmark-climate-ruling-from-europe-the-efta-court-declares-scope-3-emissions-must-be-assessed-before-oil-project-approvals/>

Estas decisões estão alinhadas com as considerações da Corte Interamericana e da Corte Internacional de Justiça nos pareceres consultivos.

As premissas de interpretação, por conseguinte, que embasariam o comportamento dos Réus órgãos licenciadores nesta demanda ora não mais se sustentam.

Além da consideração das emissões de todos os escopos, que representam a cadeia de valor, observo que a OC-32/25 também estabeleceu uma série de requisitos mínimos de clareza da regulamentação relativa ao impacto climático. Cotejando os requisitos mínimos estabelecidos pela Opinião, com as atuais exigências que os Réus órgãos licenciadores adotam ou sinalizam que pretendem adotar, a conclusão é pela urgência da implementação de exigências pelos Réus para cumprir com as balizas definidas.

A Opinião Consultiva da Corte Interamericana determinou que a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre: (i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades propostas (relação com a tomada de decisão); (v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução).

A Opinião Consultiva assevera, portanto, que deve haver clareza sobre qual será o procedimento para avaliar o impacto climático pelo órgão que faz esta avaliação. Por exemplo, após receber as informações dos empreendimentos, o que farão os Réus FEPAM e IBAMA para avaliar as respostas dadas pelos empreendedores. Como descrevem a conduta técnica que adotarão para confrontar, por exemplo, as estimativas de emissões da cadeia de valor do empreendimento com as metas de mitigação do Estado do Rio Grande do Sul e/ou as metas brasileiras, considerando que ambos estão normativamente comprometidos com reduções expressivas de emissões e com a neutralidade climática em 2050? E como irão confrontar estas estimativas com as metas de mitigação específicas do setor de energia (metas, diga-se de passagem, que precisam existir, estarem escalonadas e serem de conhecimento público)?

Quais serão as responsabilidades atribuídas aos órgãos decisórios, após a análise e parecer técnico dos órgãos licenciadores? Quais critérios serão tecnicamente utilizados para negar licença de empreendimentos em razão do impacto climático que eles projetam causar? Quais serão as modalidades de projetos de compensação de emissões que serão aceitos?

Estas respostas não são dadas pelo atual modelo de referência trazido aos autos pelo Réu IBAMA. A Ré FEPAM atualmente não faz estes questionamentos.

No modelo do Réu IBAMA consta:

"10.7 Impacto dos Gases de Efeito Estufa (GEE) a) Apresentar discussão sobre os impactos das emissões de GEE pelo empreendimento, com base no inventário realizado e na contribuição de cada GEE. b) Avaliar a contribuição da emissão dos GEE do empreendimento sobre as metas de redução de emissões assumidas pelo Brasil em cenário internacional. c) Propor medidas de redução, mitigação, compensação, e/ou abatimento das emissões de GEE. Considerar o uso de tecnologias que promovam a redução das emissões de GEE."

É preciso que o termo de referência ou outro documento a ser elaborado pelos Réus explique como serão usados os resultados para aprovação ou não das atividades propostas.

Estas medidas exigidas pela Opinião Consultiva vocacionam-se também a afastar as chamadas práticas de *greenwashing* ou de *climatewashing*, de Estados e de empresas, que incluem tentativas de confiar um peso excessivo em tecnologias como sequestro e captura de carbono ou aquisição de créditos de carbono de projetos de compensação.

A Corte IDH chamou a atenção no parágrafo 336 de sua decisão para a dificuldade de que medidas associadas a tecnologias cujos efeitos não estejam plenamente comprovados atendam ao padrão de devida diligência reforçada dos Estados.

A Corte Internacional de Justiça, por sua vez, foi enfática quanto à possibilidade de responsabilização dos Estados pela falha em atuar sobre a produção, o consumo, as licenças e os subsídios aos combustíveis fósseis. Compreendo que este seja um dos parágrafos mais significativos do parecer consultivo emitido pela Corte Internacional de Justiça em 23 de julho de 2025.

Em uma seção intitulada “determinação da responsabilidade estatal no contexto das mudanças climáticas”, o Tribunal aborda especificamente as obrigações dos países no que diz respeito à produção, ao uso e ao apoio econômico aos combustíveis fósseis.

Ao considerar as supostas dificuldades em atribuir ações ou omissões a um Estado, a Corte enfatiza, desde o início, que a atribuição deve se basear em critérios determinados pelo direito internacional.

Assevera em seu parágrafo 427:

§ 427. Na opinião da Corte, a "regra bem estabelecida do direito internacional" de que "a conduta de qualquer órgão de um Estado deve ser considerada um ato desse Estado" (Atividades Armadas no Território do Congo, República Democrática do Congo v. Uganda, Acórdão, Relatórios da CIJ de 2005, p. 242, parágrafo 213, citando Controvérsia sobre a Imunidade Processual de um Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos, Parecer Consultivo, Relatórios da CIJ de 1999 (I), p. 87, parágrafo 62) é aplicável no contexto das mudanças climáticas. A falha de um Estado em tomar medidas adequadas para proteger o sistema climático das emissões de GEE, incluindo aquelas provenientes da produção e do consumo de combustíveis fósseis, do licenciamento da exploração de combustíveis fósseis ou da concessão de subsídios a combustíveis fósseis, pode constituir um ato internacionalmente ilícito atribuível a esse Estado. O Tribunal também enfatiza que o ato internacionalmente ilícito em questão não é a emissão de GEE em si, mas sim o descumprimento das obrigações convencionais e consuetudinárias identificadas na questão (a) relativas à proteção do sistema climático contra danos significativos resultantes das emissões antropogênicas desses gases. (grifos nossos).

Portanto, é urgente que sejam aprimorados os referenciais usados para o licenciamento de minas de carvão e de usinas termelétricas objeto de discussão nestes autos. O Estado Brasileiro corre evidente risco de ser responsabilizado por ato internacionalmente ilícito ao falhar em medidas de proteção do sistema climático, que incluem atuar sobre a produção e consumo de combustíveis fósseis, incluindo agir no licenciamento de empreendimentos que utilizam estes combustíveis.

Embora presentes avanços no modelo trazido aos autos pelo IBAMA, ainda há a necessidade de se detalharem a exigência de todos os escopos de emissões. Incluindo as emissões do descomissionamento, e igualmente se cumprirem com os requisitos mínimos que foram detalhados pela OC-32/25, notadamente sobre os critérios que serão tomados em consideração na decisão adotada.

Quanto à Ré FEPAM, o cenário atual é ainda mais grave. Até a presente data, não foi elaborado nenhum referencial pelo órgão licenciador sobre as balizas que adota ou pretende adotar em matéria de avaliação de impacto climático dos empreendimentos que licencia.

O órgão licenciador do Estado do Rio Grande do Sul seguir justificando que cumpre as normas climáticas porque está tratando as emissões atmosféricas de outros poluentes diversos dos gases de efeito estufa é parecer desconsiderar distinções fundamentais. Alegar que sua forma de agir é cumpridora de uma avaliação de impacto climático é hoje um erro grosseiro, que deve ser imediatamente corrigido na sua atuação.

Sobre o erro grosseiro, aliás, deve-se ter presente o conteúdo da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de ADI 6421, totalmente aplicável ao atual comportamento da Ré FEPAM.

No curso do ano de 2020, quando irrompia a crise sanitária e de saúde pública em razão da pandemia do Covid-19, decisão paradigmática seria tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao dever de respeito de todos os atos administrativos ao conteúdo das informações científicas. Na oportunidade, o STF asseverou ser um “erro grosseiro” do qual estaria eivado todo ato administrativo que desconsiderasse a observância das normas e dos critérios científicos dados ao conhecimento do gestor público. Este reconhecimento decorreu do exame da constitucionalidade da Medida Provisória 966/2020, realizada em sede de Medida Cautelar na ADI 6421 pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

“Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direito.”¹²⁷

De outra parte, especificamente sobre o licenciamento das Minas de carvão mineral e das Usinas Termelétricas que utilizam carvão mineral, existem particularidades da condição do carvão mineral no Brasil que reforçam a importância da exigência, pelos órgãos licenciadores, de uma análise sinérgica e cumulativa das emissões de gases de efeito estufa do conjunto: mina e usina.

2.8.6 Emissões de gases de efeito estufa da cadeia de valor da Mina Candiota e da Usina Candiota III:

Conforme é de conhecimento público, existem especificidades na cadeia de valor do carvão mineral brasileiro. Estas especificidades são de conhecimento desta Magistrada, que já atuou na jurisdição da bacia carbonífera de Santa Catarina, e devem ser aclaradas porque embasam de forma contundente a exigência de que a análise do impacto climático considere de forma agregada as emissões de gases de efeito estufa de minas e de usinas termelétricas que utilizam carvão mineral.

O Plano Nacional de Energia 2030, no volume temático dedicado ao carvão mineral, reportou que as principais reservas de carvão mineral brasileira estão nos Estados da Região Sul, e que a principal jazida brasileira é a jazida Candiota. (<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Nacional-de-Energia-PNE-2030>).

O PNE reconhecia a condição do carvão mineral como o combustível fóssil proporcionalmente mais emissor de Gases de efeito Estufa:

“Por outro lado, combustíveis fósseis são os principais contribuintes para o volume de emissões de gases no planeta. Apesar do importante progresso havido, sobretudo nos últimos anos, na redução das emissões por sua combustão, o carvão permanece sendo, dentre esses combustíveis, aquele que apresenta o maior coeficiente de emissões, quase o dobro do gás natural.”

O PNE também esclarecia os principais motivos pelos quais é proporcionalmente pequena a participação do carvão mineral na geração de energia no Brasil:

“às características das reservas do mineral no país, tanto com relação à sua localização – concentrada na Região Sul – como, e principalmente, ao seu elevado teor de cinzas e de outras impurezas, a baixa concentração de carbono e baixo poder calorífico. Assim, o destino principal do carvão nacional tem sido a geração de energia elétrica em usinas localizadas na “boca da mina”.”

O baixo poder calorífico do carvão mineral brasileiro tem como consequência um maior consumo do energético para a produção de energia elétrica. Em relação ao padrão norte-americano para especificação de caldeiras a vapor (6.210 kcal/ kg), pode-se dizer que se gasta praticamente o dobro da quantidade de carvão de Candiota para produzir a mesma quantidade de energia elétrica.

O carvão mineral brasileiro é, portanto, um carvão mineral de baixa qualidade, e o carvão localizado em jazidas no Rio Grande do Sul é comprovadamente o de pior qualidade. O carvão brasileiro é classificado como um carvão de baixa qualidade por apresentar como características básicas o elevado teor de inertes (cinzas), enxofre e voláteis.

Adicionalmente, o elevado conteúdo de inertes do carvão nacional inviabiliza seu transporte, em termos econômicos. Desse modo, todas as iniciativas para desenvolver o uso do carvão nacional na termelétricidade sempre acolheram o paradigma de que as usinas deveriam situar-se nas proximidades das minas, com utilização, preferencialmente, do carvão *“in natura”*. De fato, todas as termelétricas a carvão em operação no Brasil localizam-se “na boca da mina”.

É dizer, conforme atesta o PNE, o único propósito para o funcionamento e operação das minas de carvão mineral no Rio Grande do Sul é o de extraírem o carvão mineral para que ele seja queimado em usinas termelétricas localizadas nas proximidades. Este é o uso primordial do carvão e a finalidade de existência das minas. Todos os subprodutos da mina não existiriam se não fosse para que o carvão seja lavrado, extraído e entregue diretamente ao abastecimento das usinas.

Ora, uma vez identificada a jazida de carvão, mapeado e identificado a área de poligonal de que será lavrada, é perfeitamente possível ter conhecimento da quantidade de carvão mineral que poderá ser extraída da jazida a partir de seu aproveitamento. Além disso, em cada tira lavrada, quantificada, transportada e levada à queima na usina, é possível apurar exatamente a quantidade de emissões de gases de efeito estufa que serão geradas.

As sucessivas licenças de operação que são dadas pela Ré FEPAM para a Ré CRM identificam, cada uma delas, a extensão de área que será lavrada. À guisa de exemplificar, a Licença de Operação colacionada pela Ré no evento 207, OUT2, é a LO 01145/2025. Nesta Licença, a Ré FEPAM autoriza a Ré CRM na atividade de lavra em área denominada *Poligonal de Extração, inserida dentro dos limites estabelecidos nos títulos minerários emitidos pela ANM nº 816817/1973 e nº 810568/1998*. A Licença identifica que as Poligonais de Extração possuem uma área de 117,4 hectares.

A Licença de Operação, inclusive, autoriza a operação da planta de beneficiamento composto por britagem e envio de carvão ROM por sistema de correias transportadoras diretamente para o pátio da usina termoelétrica. Esta é, confirma os termos da licença vigente, a exclusiva razão e finalidade da lavra de carvão realizada pela Mina Candiota.

De outra parte, o fato de que os empreendimentos dos Réus são licenciados de forma apartada pelas regras de competência definidas não impede, em absoluto, que uma análise sobre a cadeia de valor seja exigida de ambos os órgãos licenciadores e de ambos os empreendedores. Este é o procedimento, inclusive, que permitirá esclarecer se há um levantamento adequado do quantitativo das emissões diretas e indiretas das operações que envolvem o sistema Mina + Usina, e como estão divididos (por enquanto sabe-se que não estão) os ônus de mitigação e de compensação das emissões de gases de efeito estufa gerados em razão de suas atividades.

A iniciativa de retomar um projeto de fixação de CO₂ pela Usina Candiota III a partir de algas é narrada nos autos (na contestação da Ré Eletrobras CGT Eletrosul), e foi reportada como ativa pela contribuição trazida pela adquirente da Usina, interessada no feito (evento 287, MANIF1). Contudo, não há dados sobre quantas emissões de CO₂ o projeto absorve, e quanto esta absorção representa em termos comparativos com as emissões geradas pela Usina. É preciso medir, saber, e considerar essa iniciativa no quantitativo geral das emissões que precisam ser abatidas pelo somatório do funcionamento do conjunto Mina + Usina, inclusive com a definição da divisão de percentuais para estes abatimentos.

Ademais, o próprio impacto à saúde humana das emissões de gases de efeito estufa sempre será um somatório cumulativo e, portanto, um impacto agregado das atividades da cadeia de valor do carvão mineral. Como explicou a OC-32/25, a poluição que decorre das emissões de GEE é diferente de outros tipos de poluição.

O impacto das emissões de gases de efeito estufa é diferente do impacto de outras emissões, a exemplo das emissões de outros poluentes atmosféricos que até são atualmente monitoradas nestes empreendimentos, em respeito a Resoluções do Conama sobre padrões de qualidade do ar.

O impacto deletério à saúde humana das emissões de GEE é de outra escala. Ele resulta do aumento da concentração destes gases na atmosfera, que provocam o aumento da temperatura média da superfície terrestre, e que desencadeiam efeitos prejudiciais em todos os componentes do sistema climático, indiretamente causando malefícios de várias ordens à saúde humana.

O impacto na saúde humana das emissões de gases de efeito estufa é de outra ordem e escala, e por isso merece uma análise apartada, como bem referenciou a opinião consultiva da Corte IDH.

Esta Magistrada, em escrita dedicada ao tema, já referiu a importância fundamental de distinguir a poluição causada pelos gases de efeito estufa de outros tipos de poluição atmosférica. Pela pertinência, se reproduz o seguinte trecho:

“A consideração dos gases de efeito estufa como agentes causadores de efeitos deletérios à funcionalidade do sistema climático

Como se pontuou, a fonte ou origem hábil a causar impactos prejudiciais ao bem jurídico sistema climático, em razão do abalo às suas condições de funcionalidade propícias e compatíveis com a vida humana na forma em que é conhecida, desde a origem das pesquisas científicas sobre o tema, já fora identificada de modo escorreito pelo sumo científico sobre mudanças climáticas: são as emissões antrópicas de gases de efeito estufa e as supressões de sumidouros...

Não há mais qualquer margem para dúvida científica (que se impõe ser convertida em jurídica) em considerar, portanto, que os gases de efeito estufa são fatores causadores de alteração na funcionalidade do sistema climático e, por conseguinte, enquadráveis perfeitamente na noção jurídica de agentes de poluição.

A confusão conceitual que, por algum tempo, de fato permitiu interpretações divergentes sobre o enquadramento, principalmente, do dióxido de carbono como um agente “poluente”, decorre de uma leitura fechada e restrita ao próprio termo e noção do que seja um agente poluente. Uma imprecisão que nada mais enaltece do que a mísere visão antropocêntrica restrita do próprio conceito de poluição, centrando-se na exigência de estar presente um aspecto de afetação direta à saúde e ao bem-estar humanos como requisitos elementares para que se rotulasse, por exemplo, o dióxido de carbono (CO₂) como um poluente.

Ora, não é diretamente aspirando dióxido de carbono que os malefícios à saúde humana se manifestam. O CO₂ não causa este tipo ou perfil de poluição. Ele não se constitui em partículas e, ao mesmo tempo, não remete à poluição atmosférica como concepção restrita de padrões de qualidade do ar para o desfrute dos seres humanos.

O malefício que causa o CO₂, assim como demais gases de efeito estufa nunca foi, e nem será, uma consideração tão somente sobre índices de poluição atmosférica como análise de sua repercussão aos seres humanos e demais seres vivos, e tampouco sobre a poluição da camada de ar mais próxima à superfície. Quando se fixou o bem jurídico objeto de proteção em matéria de mudanças climáticas como sendo o resguardo intergeracional do sistema climático, a noção de poluição a ser conduzida pelo sistema Direito, obviamente que lhe é distinta e particular. Isto também precisaria restar bem assentado.

A correta compreensão da noção de poluição, no âmbito do Direito das Mudanças Climáticas, refere-se à assimilação quanto à capacidade dos gases de efeito estufa afetarem e, portanto, desregularem, ao se concentrarem e não se dispersarem em um dos componentes do sistema, a atmosfera, todo o modo de funcionamento do sistema climático, do qual direta e linearmente depende de um nível de concentração destes gases para não se aquecer em um ritmo acelerado. É o aquecimento do sistema climático como um todo (atmosfera, superfície terrestre, oceanos, criossfera e biosfera) causado pelo aumento da concentração de gases na atmosfera, que comprovadamente alterou de modo adverso (portanto, deletério) os demais elementos do sistema, em efeitos combinados, cumulativos e agregados. E depende a humanidade, diretamente como premissa não só de saúde e de bem-estar, mas como verdadeira condição existencial, que o sistema climático esteja funcionando em um modo compatível com a condição humana conhecida.

A degradação ambiental que resulta das emissões de gases de efeito estufa, portanto, é de outra ordem. E é um atesto de que, sim, a temática das mudanças climáticas exige do sistema Direito uma reflexão pormenorizada sobre a própria noção de poluição.

...

É evidente, a propósito, que alguns regimes normativos podem ser mais restritivos na compreensão do sentido que comporta o termo poluição em matéria ambiental e mesmo em saúde pública. A noção adequada de poluição, no contexto das mudanças climáticas, deveria ser buscada, todavia, na informação científica, sempre. Esta, felizmente, é a compreensão jurídica no contexto pátrio.

No regime e arcabouço normativo ambiental brasileiro, desde 1981, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, a concepção sobre o que se poderia considerar juridicamente como poluição já foi muito além de um olhar antropocêntrico restrito. O artigo 14 da lei 6938/81 nominou como poluição, em seu artigo 3º, a degradação que atinge a qualidade ambiental. O legislador brasileiro já teve, desde 1981, uma visão sistêmica do que o termo “poluição” deveria ser capaz de englobar.

A própria expressão do gênero amplo do dano ambiental, portanto, como outrora já advertira o Ministro Herman Benjamin “[...] serve tanto para designar lesões e alterações nocivas ao meio, como os efeitos que tais alterações podem provocar na saúde das pessoas em seus bens e interesses”.

A noção jurídica de poluição, no Brasil, já foi desde a PNMA ampla, multidimensional, sendo conceituada como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que – direta ou indiretamente – implicassem nas consequências postas nos itens que complementam o artigo 3º da Política Nacional de Meio Ambiente.

A poluição, na concepção normativa brasileira, é a degradação da qualidade ambiental, que direta ou indiretamente, afete uma série de bens jurídicos. É poluição tanto a degradação que prejudique a saúde, a segurança e o bem-estar da população, como também é poluição a degradação da ação que cria condições adversas às atividades sociais e econômicas, que afeta desfavoravelmente a biota, que afeta apenas as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, e também aquela que lança matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Tampouco, aliás, se ignora que muitas modalidades de poluição são pré-estabelecidas pela legislação brasileira, quando sua aferição comporta essa análise em nosso espaço e esfera de atuação. São uma avaliação normativa do atendimento das atividades aos parâmetros estabelecidos. Há níveis estabelecidos de poluição sonora, de poluição do solo, de contaminação hídrica, reguladas por variadas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), a exemplo das Resoluções de números 1 e 2, de 1993, e de números 418 e 420, de 2009.” (ROSA, Rafaela Santos Martins da. Dano Climático: conceito, pressupostos e responsabilização. 1ª Edição, Editora Tirant Lo Blanch, 2023, pp. 290-295).

Portanto, diante de todo o exposto, é evidente e urgente a necessidade de aprimoramento das balizas sobre o impacto climático dos empreendimentos questionados nos autos. Este aprimoramento inclui a avaliação conjugada da totalidade das emissões da cadeia de valor da Mina Candiota e da Usina Candiota III, que implica uma análise sinérgica e cumulativa dos escopos de emissões.

2.8.7 Marco temporal para exigências de análise do impacto climático da Mina Candiota e da Usina Candiota III

O reconhecimento, então, de que atualmente o nível de exigência nos licenciamentos ambientais de minas de carvão e de usinas termelétricas é outro impõe também decidir sobre a adequação de ainda se postergar a implementação desta exigência, notadamente em face dos empreendimentos que são objeto de questionamento direto nos autos. Seria suficiente, respeitoso à prevenção, à precaução, e ao dever de não causar um dano irreversível ao sistema climático, para cumprir os padrões de diligência reforçados estabelecidos, definir que estas exigências possam ser impostas apenas a futuras minas e usinas termelétricas?

A resposta a estes questionamentos emerge de uma junção de considerações.

Primeiro, e fundamental, é reconhecida a possibilidade de alteração de condicionante enquanto vigente a licença de operação de um empreendimento no âmbito do licenciamento ambiental brasileiro.

Sabidamente se reconhece a possibilidade de que, por decisão motivada do órgão licenciador, considerando a existência de riscos ao ambiente e à saúde humana, sejam estabelecidas novas condicionantes para licenças de operação que estejam em vigor.

Nesse sentido, consta expressamente como CONDICIONANTES DA LICENÇA DE OPERAÇÃO 991/2010, 1ª Renovação, entre as Condições Gerais da Licença, a possibilidade do IBAMA, mediante decisão motivada, modificar as condicionantes, as medidas de controle e de adequação exigidas, bem como suspender ou cancelar a licença, caso configuradas as hipóteses previstas, que incluem graves riscos ambientais e de saúde.

Este é o teor da Condição Geral número 1.2 da Licença de Operação vigente sobre a Usina Candiota III:

1.2. *O IBAMA, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes, as medidas de controle e adequação, bem como, suspender ou cancelar esta licença, caso ocorra: omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição desta licença; graves riscos ambientais e de saúde; Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.*

Da mesma forma, na renovação de licença de operação vigente da Mina Candiota, no item II, Condições e Restrições da Licença, prevê a FEPAM que a operação do empreendimento deve atender às condicionantes da licença, e que as condicionantes da licença devem estar em conformidade com as normas vigentes (evento 207, OUT2).

Diante de tudo o que foi exposto anteriormente, reconhece-se que as condicionantes da licença da Mina não estão atualmente em conformidade com as normas vigentes. As normas vigentes, e sua interpretação já assentada, demandam a análise do impacto climático de empreendimentos significativamente emissores. A Mina Candiota e a Usina Candiota III são empreendimentos significativamente emissores.

No mesmo sentido dispõe a nova Lei Geral sobre Licenciamento Ambiental no Brasil. A Lei 15.190, de 08 de agosto de 2025, ainda que possa sofrer alterações em seu texto final, possui um dispositivo que não foi objeto de voto pelo Poder Executivo. Trata-se da possibilidade de suspensão, por decisão motivada, de licença ambiental vigente. Assim o artigo 16:

Art. 16. A autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, suspender ou cancelar a licença ambiental expedida, mantida a exigibilidade das condicionantes ambientais ainda necessárias após a suspensão ou o cancelamento, quando ocorrer:

I - omissão relevante ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença;

II - superveniência de graves riscos ambientais ou de saúde pública; ou

III - acidentes que gerem, de forma efetiva ou potencial, dano ambiental significativo.

§ 1º As condicionantes ambientais e as medidas de controle podem ser modificadas pela autoridade licenciadora, a pedido do empreendedor ou de ofício, mediante decisão motivada:

I - quando ocorrerem impactos negativos imprevistos; II - quando extinta a possibilidade de que ocorram impactos negativos previstos; III - quando ocorrerem modificações na atividade ou no empreendimento que impliquem majoração de impactos; IV - quando ocorrerem modificações na atividade ou no empreendimento que impliquem redução de impactos; V - quando caracterizada a não efetividade técnica; VI - na renovação da LO, da LI/LO ou da LAU, em razão de alterações na legislação ambiental, garantidos o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Segundo prevê o novo texto legal, portanto, é possível modificar as condicionantes de licença de operação vigente. Entre as hipóteses legais, está a caracterização de não efetividade técnica das condicionantes ou medidas de controle que estão sendo aplicadas.

Por evidente, seria inconcebível expressamente tolher a oportunidade de que sejam modificadas as condicionantes dos empreendimentos. As licenças ambientais de minas de carvão e de usinas termelétricas são concedidas por extensos períodos de tempo, e é evidente que modificações significativas que justifiquem a revisão de condicionantes podem ocorrer, incluindo modificações positivas, que tornem os empreendimentos menos geradores de impactos.

A novo Lei Federal sobre o licenciamento ambiental, ademais, explicita os objetivos da fixação de condicionantes nas licenças ambientais:

Art. 14. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de objetivos prioritários:

I - prevenção dos impactos ambientais negativos;

II - mitigação dos impactos ambientais negativos;

III - compensação dos impactos ambientais negativos, na impossibilidade de observância dos incisos I e II deste caput.

Logo, ainda que no início da vigência das licenças da Mina Candiota e da Usina Candiota III pudessem os órgãos licenciadores não ter se debruçado de modo efetivo sobre a análise do impacto climático destes empreendimentos, há atualmente uma imperiosa modificação da abrangência e do sentido que o termo avaliação do componente climático comporta.

Retirar dos órgãos ambientais que licenciam e acompanham o cumprimento das condicionantes a possibilidade de modificação das exigências, considerando a sobrevinda de conhecimento sobre os graves riscos que estes empreendimentos representam em razão das emissões de GEE que geram seria chancelar a permanência de lacunas importantes de medidas de mitigação e de compensação de emissões de gases de efeito estufa. Estas lacunas, inclusive, podem comprometer as possibilidades de cumprimento das exigências legais de mitigação de emissões de GEE, ora reconhecidas como vinculantes.

Por mais que não esteja na seara do Poder Judiciário decidir exatamente os contornos técnicos desta exigência, é seu dever reconhecer que ela é inadiável a estes empreendimentos, e que já se impõe seja exigida.

Conforme decidido nos pareceres consultivos, os Estados devem priorizar ações que produzam efeitos imediatos e sustentáveis a longo prazo, compatíveis com o avanço rumo ao desenvolvimento sustentável resiliente às mudanças climáticas.

A Corte Interamericana destacou que por mais que todas as atividades emissoras em alguma medida impactam o sistema climático, existem atividades que produzem emissões que devem ser consideradas significativas. Sobre estas, há um dever dos Estados em exigir um estudo de impacto climático apartado. Há um atual dever jurídico desta Magistrada, por conseguinte, de determinar a observância da decisão da Corte IDH no caso concreto posto sob análise, inclusive sob pena de não exercer o devido respeito à jurisprudência da Corte, em arreio à Recomendação 123 de 2022 do Conselho Nacional de Justiça.

Sobejam razões para a imediata exigência da alteração das condicionantes, com a inclusão da condicionante de impacto climático, nos empreendimentos Usina Candiota III e Mina Candiota.

Quanto à atuação da Ré FEPAM sobre o licenciamento da Mina Candiota, observo que o compromisso normativo de redução de emissões pelo Estado do Rio Grande do Sul está embasado não mais apenas no teor da PGMC, mas foi detalhado em norma posterior, o Decreto número 56.347/2022.

O Decreto vigente, norma editada pelo Estado, prevê que o Rio Grande do Sul finalizaria seus planos setoriais em dois anos, ou seja, por volta do início de 2024 o Estado finalizaria seu inventário de emissões de gases de efeito, definido via avaliação estratégica ou outro mecanismo hábil os setores mais emissores e sob quais condições de funcionamento com imposição de abatimento de emissões deveriam incidir.

Estas definições balizariam a atuação da Ré FEPAM, para agir no licenciamento das atividades mais significativamente emissoras em atuação no Estado. Quando pleiteada a renovação da licença de operação em março 2025 da Mina Candiota, estas exigências poderiam ter sido feitas pela Ré FEPAM.

A última renovação da licença de operação da Mina é de março de 2025, e seguiu a Ré FEPAM, mas seguiu a Ré sem fazer qualquer tipo de consideração a respeito do impacto climático deste tipo de empreendimento.

Ora, no Decreto 56.347/2022, assim como muitos outros Estados Brasileiros, normatizaria o Estado do Rio Grande do Sul um compromisso legal com o alcance da neutralidade de emissões de gases de efeito estufa até o ano de 2050, acompanhada de um aumento da resiliência climática. Agora o teor da norma é diferente das previsões gerais e da linguagem sobre voluntariedade contida nas previsões da Lei n.º 13.594/2010, que, apesar de estabelecer prazos para elaboração de instrumentos (Artigo 30) não se comprometia com metas de mitigação de emissões, fossem intermediárias, fossem metas de neutralização.

A partir do Decreto de 2022, ao revés, há um compromisso normativo finalístico, que reflete a assimilação quanto à extensão de força normativa da agenda de mitigação. O Estado normatizou o compromisso de implementar uma série de ações. Os planos setoriais previstos para serem elaborados, por conseguinte, são reconhecidos como instrumentos para detalhar o alcance das metas intermediárias e final de redução das emissões. O Estado do Rio Grande do Sul, previu em norma que, até o início de 2024, possuiria os seus planos de ação setoriais, identificados a partir do conhecimento prévio sobre os setores a as atividades mais significativamente emissoras de gases de efeito estufa no Estado.

Quando esta Magistrada questionou o estágio atual de implementação da Avaliação Ambiental Estratégica, foi este o questionamento elaborado:

5) no mesmo prazo, informe o Réu Estado do Rio Grande do Sul o estágio atual de implementação da Avaliação Ambiental Estratégica, esclarecendo se há definição de metodologia, bem como os parâmetros adotados para medição de emissões e Gases de Efeito Estufa em empreendimentos no Estado, além de indicadores de sua redução, e se a Avaliação estabelece uma meta de redução de emissões no âmbito estadual, com base no inventário nas emissões no âmbito estadual atual e se estipula metas de eficiência e redução setorial, com base nas emissões inventariadas para cada setor. Colacione aos autos os documentos que comprovem as informações relacionadas com a Avaliação Ambiental Estratégica.

A resposta apresentada pela SEMA/RS foi a seguinte:

Em atenção ao questionamento referente à metodologia, parâmetros adotados, definição de metas e indicadores de redução setorial para a mensuração das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) no Estado do Rio Grande do Sul, informamos que a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA), por meio da Assessoria do Clima (AsClima/SEMA), vem desenvolvendo, em parceria com o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, um processo estruturante voltado à consolidação da Política Gaúcha de Mudanças Climáticas (Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010), com a elaboração do Plano de Conformidade Climática do Rio Grande do Sul. Tal política está em fase de implementação e é operacionalizada por meio de um projeto composto por 6 (seis) etapas integradas, alinhadas às diretrizes nacionais e aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado no âmbito da agenda climática. 5.1 Governança Climática: Esta etapa visa o fortalecimento da governança multinível, promovendo a articulação entre diferentes esferas e setores do governo estadual, com base em princípios de transversalidade, participação e corresponsabilidade. Como resultado, será elaborado o

Relatório de Governança Climática, documento que consolida a estrutura institucional e reafirma o comprometimento do Estado com a agenda climática global. 5.2 Inventário de Emissões de GEE: Consiste na realização de um diagnóstico técnico detalhado sobre as fontes e os volumes de emissões de GEE no território gaúcho, com capacitação da equipe técnica e institucionalização do processo no âmbito estadual. A metodologia segue os padrões internacionais, em especial as diretrizes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e o Protocolo Global para Inventários de Emissões de GEE em Escala Comunitária (GPC), assegurando rigor técnico e comparabilidade. 5.3 Análise de Riscos e Vulnerabilidades Climáticas: Tem por objetivo identificar os riscos climáticos presentes e futuros, além de avaliar a vulnerabilidade socioeconômica e ambiental do Estado. A partir da coleta, modelagem e análise de dados, essa etapa subsidia a formulação de medidas de adaptação e mitigação, com foco na resiliência territorial e na proteção de populações mais expostas a eventos extremos.

5.4 Plano de Ação Climática: Estruturado de forma participativa, o Plano de Ação visa orientar o Estado rumo à neutralidade de carbono até 2050, estabelecendo metas de redução de emissões, estratégias de adaptação e indicadores de monitoramento. O plano será fundamentado nos resultados do inventário e da análise de riscos, garantindo coerência e efetividade nas ações propostas. 5.5 Descarbonização das Cadeias Produtivas: Esta etapa contempla o desenvolvimento de um roteiro para a descarbonização de setores chave da economia gaúcha. Serão avaliadas as emissões associadas às cadeias produtivas, com a definição de metas setoriais, identificação de oportunidades de transição para fontes de energia limpa, promoção de práticas sustentáveis, melhoria da eficiência energética, e fomento à inovação tecnológica em colaboração com o setor empresarial e federativo. 5.6 Normativa Climática: Prevê a atualização e consolidação do marco legal estadual relacionado à política de mudança do clima, de modo a harmonizar as legislações vigentes com os compromissos assumidos pelo Estado, bem como regulamentar a atuação de órgãos colegiados e espaços de participação social. Essa etapa resultará na proposição de instrumentos normativos atualizados, fortalecendo a segurança jurídica e institucional da agenda climática no Rio Grande do Sul. Ressalta-se que a partir do Inventário de Emissões de GEE, em fase de desenvolvimento, serão estabelecidos os indicadores de referência, metas de eficiência e estratégias específicas por setor, permitindo avançar para o desenvolvimento de um monitoramento contínuo e a avaliação dos resultados alcançados em relação à redução de emissões e à adaptação climática.

Esta Magistrada também questionou sobre o inventário de emissões de GEE do Estado. O questionamento foi o seguinte:

6) com relação ao inventário estadual de emissões de GEE, informe o Réu Estado do Rio Grande do Sul, no mesmo prazo, se o mesmo se encontra devidamente atualizado e publicado em sítio eletrônico de acesso público. Junte aos autos cópia do aludido inventário (se houver).

A resposta da SEMA/RS foi a seguinte:

A SEMA, através da Assessoria do Clima está desenvolvendo o Inventário Estadual de Gases de Efeito Estufa, em parceria com o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. O trabalho em curso contemplou as etapas de coleta e compilação de dados primários e de fontes secundárias, validação das metodologias de cálculos e estimativas junto às instâncias de governança instauradas no Estado para consolidação da Conformidade Climática do RS. A expectativa é de publicação dos resultados consolidados ao longo do segundo semestre de 2025, porém os próximos passos dependem da disponibilidade das entidades que compõe os grupos executivo e consultivo, bem como de eventuais ajustes que venham a ser propostos pelas diversas instâncias de governança.

Informou, por sua vez, a Ré FEPAM em 24 de julho de 2025:

1. Quais são as atuais exigências do órgão aplicadas aos processos de licenciamento ambiental de atividades potencialmente emissoras de gases de efeito estufa. Atualmente o órgão já inclui nos termos de referência de empreendimentos com base em carvão mineral as diretrizes da PNMC e da PGMC, notadamente a avaliação sobre o impacto climático destes empreendimentos?

Durante a fase de operação, diversos empreendimentos têm adotado medidas para a redução dos impactos ambientais, como a instalação de equipamentos de controle de emissões, substituição de matérias-primas e combustíveis em caldeiras por alternativas menos poluentes, entre outras ações. Nos novos projetos — especialmente nos casos em que são exigidos Estudos de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) —, pode ser solicitada, quando cabível, a apresentação de um inventário de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), bem como a elaboração de um plano de mitigação.

No que se refere aos empreendimentos de geração de energia, especialmente os baseados na queima de carvão mineral, atualmente não há nenhuma usina termelétrica em operação com licença da FEPAM no Estado, com essa matriz. Com o desenvolvimento do Inventário de Emissões de GEE do Estado, estão sendo elaborados sistemas específicos para o levantamento e gestão desses dados, o que permitirá, futuramente, que a FEPAM venha a solicitar essas informações no processo de licenciamento, nos casos em que for aplicável.

Esta Magistrada questionou a Ré FEPAM se existiam condicionantes específicas sobre as emissões de gases de efeito estufa sendo aplicadas pelo órgão. Pela resposta, a FEPAM passa a impressão de não saber a distinção clara entre o conceito geral de “emissões atmosféricas” e o conceito específico de emissões de gases de efeito estufa.

2. Existem condicionantes específicas sendo aplicadas para estas atividades, como exigências de ações de mitigação ou compensação de emissões de gases de efeito estufa? Traga a Ré aos autos documentos que comprovem as informações reportadas.

No processo de licenciamento, sempre houve a avaliação dos aspectos e impactos negativos relacionados às emissões atmosféricas, com o consequente estabelecimento de condicionantes quanto aos padrões de emissão, além da exigência de monitoramento conforme a tipologia da fonte emissora. Essa abordagem está descrita na Diretriz Técnica nº 01/2018.

Lendo atentamente os termos da Diretriz Técnica citada pela Ré FEPAM, registro que a mesma não aborda as emissões de gases de efeito estufa.

É notório que, no presente momento, outros órgãos licenciadores subnacionais, com funções e atribuições similares à Ré FEPAM, já editaram regulamentações apropriadas para a consideração do impacto climático de empreendimentos a serem licenciados.

Pode-se exemplificar com a normativa do órgão licenciador do Estado do Paraná. Em fevereiro de 2022, foi publicada a Portaria número 43, do Instituto Água e Terra do Paraná, estabelecendo a inclusão de “Diagnóstico Climático” nos Estudos de Impacto Ambiental a serem realizados no âmbito dos licenciamentos no Estado do Paraná. Com a publicação desta Portaria, o órgão ambiental licenciador paranaense expressamente determinou a realização de uma avaliação sobre os impactos em termos de emissões em empreendimentos objeto de licenciamento ambiental no Estado[28].

Segundo dispôs o artigo 3º, o objetivo do Diagnóstico Climático é o de estabelecer critérios mensuráveis, verificáveis e passíveis de serem informados acerca dos potenciais impactos climáticos da atividade em licenciamento, de modo a permitir a avaliação da sua viabilidade, de eventuais alternativas tecnológicas e locacionais, bem como a avaliação e monitoramento das medidas de mitigação e compensação e dos programas ambientais propostos e implementados.

O Diagnóstico Climático, consoante dispôs o artigo 4º, deve permitir identificar e mensurar os impactos que a implementação, operação e desativação de tais empreendimentos podem trazer ao clima, seja em razão da emissão de GEE, seja em razão do seu impacto nos serviços ecossistêmicos importantes para a regulação climática, de modo a também assegurar a adequada análise de alternativas locacionais e tecnológicas em uma fase de eventual aprovação do empreendimento, e a implementação de medidas de mitigação e compensação nas fases de instalação, operação e desativação.

O artigo 5º da Portaria paranaense determinou que o Diagnóstico Climático deverá fundamentar-se no Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa, além da análise dos impactos que potencializam as consequências das mudanças climáticas em âmbito local e regional, e que expressará obrigatoriamente as emissões de Escopo 1, 2 e 3[29], a serem estimadas com base no nível de atividade do empreendimento.

Como bem posiciona a normativa administrativa paranaense, que aqui se ilustra como exemplo, o próprio conceito de avaliação ambiental precisa ser reposicionado para comportar as exigências de um quadro em que há um aquecimento em curso do sistema climático, permanente e cumulativo, o qual simplesmente não pode se tornar irreversível.

Como detalhou a normativa da autoridade ambiental do Paraná, a análise administrativa deve incluir as emissões de escopo 3. Ao assim dispor, assimila o gestor paranaense, corretamente, que a inclusão das emissões do escopo 3 é atualmente basilar e fundamental, na medida em que apenas com seu cômputo nas avaliações é que de fato se atende a premissa de considerar o sistema climático como uma unicidade planetária, e que por essa razão importam também à consideração pela autoridade administrativa as emissões indiretamente relacionadas ao projeto, inclusive aquelas que eventualmente venham a ocorrer em áreas que não integram a área do ente que avalia a viabilidade do empreendimento.

Portanto, em agosto de 2025, passados mais de três anos da vigência de norma no Estado que estabelecia o prazo de dois anos para elaboração e aprovação dos planos de ações setoriais do Rio Grande do Sul, o Estado ainda não possui sequer um inventário atualizado de emissões de gases de efeito estufa. O Estado não possui um Plano de Ação que estabeleça suas metas de redução de emissões, suas estratégias de adaptação e seus indicadores de monitoramento. É evidente que esta demora reverbera na atuação do órgão licenciador, que segue não exigindo qualquer análise de impacto climático ao renovar o licenciamento ambiental da Mina Candiota.

Ora, as emissões da queima do carvão são parte da cadeia produtiva que começa com a extração de carvão da mina. O carvão mineral no Rio Grande do Sul não tem outro destino. Não será usado para mais nada. Os subprodutos da Mina só existem porque a mina extrai carvão para abastecer a Usina Termelétrica Candiota III.

Todos os elementos presentes nos autos, portanto, indicam que os licenciamentos vigentes da Mina Candiota e da Usina Candiota III demandam imediata suspensão. As exigências de análise do impacto climático aplicam-se de imediato a estes empreendimentos, considerando que a emissão da cadeia de valor dos mesmos (emissões de todos os escopos da operação mina e usina), que é a base definida para qualquer análise adequada, é manifestamente significativa.

A Usina Candiota III, que recebe o carvão mineral da Mina Candiota, em levantamento publicado pela IEMA em 2022, foi identificada como a usina termelétrica mais emissora de gases de efeito estufa do Brasil. Apresenta, em razão da baixa qualidade do carvão mineral do Rio Grande do Sul, igualmente baixa eficiência energética. É necessário queimar quantidades significativas de carvão mineral, gerando emissões expressivas, para conseguir produzir a energia contratada pela Usina. A ofensa ao sistema climático gerada pelo funcionamento agregado desta Mina e desta Usina é desproporcional e significativa.

Em 2023, a **Usina Termelétrica Candiota III** foi a **maior emissora de gases de efeito estufa (GEE)** entre todas as termelétricas fósseis operando no Brasil, respondendo por impressionantes **2.240 mil toneladas de CO₂ equivalente (2,24 MtCO₂e)** no ano. Sob qualquer perspectiva racional de análise, são emissões significativas. Em termos de eficiência, a Usina Candiota III foi considerada **de baixa eficiência**, com uma taxa de emissão de **1.318 tCO₂e por GWh gerado** (indicando que produz pouca energia por cada tonelada de dióxido de carbono emitida).

Ainda que os Réus possam questionar estes levantamentos e a acurácia desses dados, eles estão em consonância com a próprio mapeamento e pesquisa prévios da EPE brasileira sobre as condições das jazidas de carvão mineral no Brasil, identificando a baixa qualidade em termos de poder calorífico, e reconhecendo que a jazida em Candiota desonta nesta condição de baixa qualidade.

Ademais, nenhuma pesquisa ou levantamento em sentido contrário foi produzido pelos Réus, tanto os empreendimentos quanto os órgãos licenciadores. Não trouxeram aos autos quaisquer estudos para sinalizar realidade contrária. Ao que tudo indica nos autos, simplesmente não fazem este acompanhamento.

As emissões de GEE do conjunto da cadeia de valor da Mina e da Usina não são medidas (e poderiam, inclusive em tempo real), de forma que não há nos autos qualquer elemento probatório que afaste a alegação das Autoras quanto ao expressivo impacto climático que a permanência das operações destes empreendimentos seguirá representando.

Por conseguinte, a escolha dos Réus órgãos licenciadores de adiar quaisquer exigências de mitigação e de compensação das emissões de GEE geradas por estes dois empreendimentos, que de modo cumulativo e sinérgico produzem emissões significativas de gases de efeito estufa, não é compatível com o ordenamento jurídico vigente, e tampouco com as decisões da OC-32/25 e da Corte Internacional de Justiça.

Para estes empreendimentos, a suspensão dos licenciamentos, para a inclusão de condicionantes climáticas pelos órgãos licenciadores, é medida que se impõe. No âmbito da Mina Candiota, pelos mesmos motivos, de rigor se impõe a suspensão de eventual licenciamento que possa ter sido concedido ao pleito de expansão e avanço da área de mina lavrada, noticiado recentemente pela Ré CRM nos autos.

Tampouco há fundamento na narrativa da Ré CRM de que um desligamento abrupto das operações da Usina materializa um risco concreto de apagão no Estado. Não há comprovação nos autos desta alegação. Aliás, os dados públicos indicam exatamente o oposto. Como é de conhecimento público, a Usina Candiota III esteve fechada entre **1º de janeiro de 2025**, permanecendo fora de operação por cerca de três meses. A retomada das operações ocorreu na **semana de 22 de abril de 2025**. Não há registro de qualquer apagão no fornecimento de energia no Estado no período.

A presente suspensão, importa ressaltar, é para que sejam inclusas as devidas condicionantes climáticas a estes empreendimentos, exigindo-se avaliação atual e detalhada pelos órgãos licenciadores tanto na elaboração dos requisitos que serão considerados, quanto na análise feita das eventuais manifestações dos empreendimentos sobre as formas que pretendem dar cumprimento às condicionantes fixadas. O motivo da SUSPENSÃO ora determinada é a lacuna de avaliação do impacto climático no licenciamento destes empreendimentos, nos termos da fundamentação supra. A determinação judicial não ordena o fechamento compulsório da Mina Candiota e da Usina Candiota III, e tampouco fixa data para oportuno descomissionamento.

DETERMINO, portanto, a SUSPENSÃO das licenças de operação vigentes dos empreendimentos Usina Candiota III e Mina Candiota.

Deverão os Réus IBAMA e FEPAM, por conseguinte, comprovar nos autos, no prazo que fixo em até 31 de janeiro de 2026, que adotaram as seguintes providências, em razão das suspensões ora determinadas:

Ao Réu IBAMA:

a) incluiu condicionantes climáticas na licença de operação da Usina Candiota III, levando em consideração toda a cadeia de valor de emissões do empreendimento e de seu descomissionamento, levando em consideração as balizas mínimas definidas pelo órgão no seu modelo de termo de referência, acrescidas das exigências estabelecidas ao exame de impacto climático pela OC-32/25. Relembre-se que a Opinião Consultiva determinou que a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre: (i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades

propostas (relação com a tomada de decisão); (v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução). A Opinião Consultiva, em seu parágrafo 514, acrescentou a necessidade de observância à Convenção 169 da OIT quando identificada a presença de povos e comunidades tradicionais no âmbito do licenciamento ambiental.

b) apresentou a modificação de condicionantes da licença ao empreendedor, concedeu prazo para sua manifestação e apresentação de medidas necessárias ao cumprimento das condicionantes;

c) emitiu decisão sobre a proposta de adequação às condicionantes apresentadas.

O levantamento da presente SUSPENSÃO fica vinculado à apresentação pelo Réu Ibama dos itens a), b) e c) supra, e será objeto de decisão por este Juízo, após a sobrevinda da entrega das medidas determinadas.

À Ré FEPAM:

a) incluiu condicionantes climáticas na licença de operação da Mina Candiota, levando em consideração toda a cadeia de valor de emissões do empreendimento e de seu descomissionamento, podendo levar em consideração as balizas mínimas definidas pelo modelo de termo de referência acostado aos autos pelo co-réu IBAMA, acrescidas das exigências estabelecidas ao exame de impacto climático pela OC-32/25. Relembre-se que a Opinião Consultiva determinou que a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre: (i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades propostas (relação com a tomada de decisão); (v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução). A Opinião Consultiva acrescentou, em seu parágrafo 514, a necessidade de observância à Convenção 169 da OIT quando identificada a presença de povos e comunidades tradicionais no âmbito do licenciamento ambiental.

b) apresentou a modificação da licença ao empreendedor, concedeu prazo para sua manifestação e apresentação de medidas necessárias ao cumprimento das condicionantes;

c) emitiu decisão sobre a proposta de adequação às condicionantes apresentadas.

d) suspendeu a análise e eventual deferimento de licenciamento de extensão de área lavrada, igualmente aplicando ao pedido de extensão os itens a), b) e c) supra.

O levantamento da presente SUSPENSÃO fica vinculado à apresentação pelo Réu dos itens a), b) e c), e será objeto de decisão pelo Juízo, após a sobrevinda da entrega das medidas determinadas. O levantamento de SUSPENSÃO sobre a análise ou deferimento de licenciamento para extensão de área lavrada igualmente sujeita-se ao cumprimento pelo Réu dos itens a), b) e c), e será objeto de decisão pelo Juízo, após a sobrevinda aos autos das medidas determinadas.

Fixo, na hipótese de descumprimento do prazo assinalado, MULTA DIÁRIA em desfavor dos Réus IBAMA e FEPAM no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Em caso de descumprimento pelos empreendimentos da suspensão das licenças de operações estabelecida, igualmente fixo MULTA DIÁRIA no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a contar da verificação de descumprimento.

2.8.8 Marco temporal para incidência da análise de impacto climático aos demais empreendimentos de usinas termelétricas e minas de carvão no Estado do Rio Grande do Sul

É fundamental, em acréscimo, igualmente definir se as exigências de inclusão da análise do componente climático, quanto a outros empreendimentos que utilizam carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul, apenas poderão ser exigidas de licenciamentos futuros. É a posição defendida nos autos pelos órgãos licenciadores.

A projeção dos Réus órgãos licenciadores de que poderão aplicar avaliações sobre o impacto climático em licenciamentos futuros de projetos com carvão mineral baseia-se, em larga medida, em uma premissa de que existirão projetos futuros de usinas termelétricas e de minas de carvão mineral para serem licenciados no Rio Grande do Sul. Esta Magistrada considera que esta hipótese é, todavia, cada vez mais remota.

Nos autos, o Réu IBAMA argumenta que as exigências da ação civil pública envolvendo o licenciamento da Usina Nova Seival apenas seriam aplicáveis aos novos licenciamentos.

Referiu a Sra. Cláudia Jeanne da Silva Barros, Diretora de Licenciamento Ambiental do IBAMA, ao prestar informações nos autos em 24 de julho de 2025 (evento 212, ANEXO2):

“Cabe informar que o Termo de Referência é o documento técnico emitido na fase inicial do processo de licenciamento ambiental, com o objetivo de orientar a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, para empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, de maneira a subsidiar a análise técnica do IBAMA e fundamentar a decisão se um projeto possui ou não viabilidade ambiental.

Nesse contexto, a determinação judicial relativa à inclusão de diretrizes climáticas e de saúde humana nos TR's aplica-se aos novos processos de licenciamento ambiental de usinas termelétricas no Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista que é nesta etapa que o IBAMA define as diretrizes para a elaboração de estudos ambientais.

Desta forma, desde o conhecimento da sentença, o IBAMA deve incorporar, nos Termos de Referência elaborados para novos projetos de usinas termelétricas localizadas no Estado do Rio Grande do Sul, as diretrizes previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e na Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), com especial atenção à exigência de avaliação de riscos à saúde humana”.

Contudo, a realidade da mineração de carvão e de usinas termelétricas movidas a carvão sinaliza com elementos robustos que tornam extremamente improvável, para não dizer impossível, a sobrevinda de novos empreendimentos que façam uso do carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul. Assim, acreditar que apenas em novas minas ou usinas seja possível exigir a análise de impacto climático é tornar o próprio mecanismo potencialmente inaplicável.

São vários os fatores que convergem para esta imperiosa conclusão.

Segundo análise da Agência Internacional de Energia, não são necessárias novas minas de carvão se o mundo quiser cumprir a meta mitigatória do Acordo de Paris. A meta mitigatória do Acordo de Paris é uma norma vinculante, reprise-se, ao Brasil.

A Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla em inglês, publicou ainda em maio de 2021 o primeiro relatório “Net Zero by 2050”), uma análise da trajetória necessária para que se consiga cumprir a meta mitigatória do Acordo de Paris. A trajetória detalha diferentes operações com combustíveis fósseis, incluindo as operações de minas de carvão mineral e de usinas termelétricas que utilizam carvão mineral (<https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>).

O Relatório afirmava explicitamente que nenhuma nova mina de carvão mineral ou expansão das minas em operação atuais é necessária para atingir a exigência de trajetória de mitigação preconizada como imprescindível pela ciência para cumprimento da contenção do aumento de temperatura em 1,5 ° C, em conformidade com o Acordo de Paris.

Em setembro de 2023, a Agência Internacional de Energia (IEA), em novo relatório sobre o tema, reafirmou que não há espaço para novas fontes de carvão mineral, petróleo e gás condizentes com o objetivo global de limitar o aquecimento médio da temperatura em 1,5 ° C. Consta no Relatório de setembro de 2023. O Relatório ainda destaca a baixa confiabilidade e eficácia dos projetos de sequestro e captura de dióxido de carbono, reduzindo a possibilidade de se considerar estes mecanismos como abatimentos seguros aos empreendimentos fósseis:

“Devido à longa vida útil da infraestrutura de combustíveis fósseis, a IEA alerta explicitamente que um cenário de emissões líquidas zero exige mudanças substanciais nos padrões operacionais e o fechamento antecipado de algumas infraestruturas existentes baseadas em combustíveis fósseis.

Em contraste com a primeira edição, o roteiro mais recente reduz sua dependência de tecnologias baseadas em combustíveis fósseis, incluindo captura e armazenamento de carbono (CCS), e destaca que tais projetos têm um histórico de fracasso e não comprovação de eficácia”. (<https://www.iea.org/reports/net-zero-roadmap-a-global-pathway-to-keep-the-15-0c-goal-in-reach>)

Portanto, segundo avaliação da Agência Internacional de Energia, qualquer expansão das minas de carvão mineral ou abertura de novas minas de carvão mineral, no presente momento e no futuro, são incompatíveis com a meta prevista como imprescindível ao cumprimento da manutenção da temperatura no patamar máximo de aquecimento de 1,5 ° C.

De outra parte, atualmente reconhece-se que os custos para expandir a oferta de energias renováveis são comprovadamente inferiores aos custos com novos empreendimentos fósseis como minas de carvão e usinas termelétricas de carvão mineral.

Conforme os mais recentes dados da IRENA, Agência Internacional para Energias Renováveis, reportados pelas Nações Unidas, os custos atuais com a expansão das fontes renováveis é inferior aos custos com empreendimentos fósseis:

“Observando todas as energias renováveis atualmente em operação, os custos evitados com combustíveis fósseis em 2024 chegaram a US\$ 467 bilhões. A nova energia renovável supera os combustíveis fósseis em termos de custo, oferecendo um caminho claro para uma energia acessível, segura e sustentável”, disse

Francesco La Camera, diretor geral da IRENA ao apresentar o Relatório. (<https://www.un.org/en/climatechange/raising-ambition/renewable-energy>)

O Brasil aparece no Relatório da IRENA entre os países com menor custo de geração de energia renovável do mundo. O custo médio de energia eólica *onshore* de US\$ 30 por megawatt-hora (MWh), cerca de 32% abaixo da média mundial. O Brasil também foi apontado como o 4º país que mais adicionou capacidade renovável em 2024, atrás apenas de China, EUA e União Europeia. Foram quase 19 gigawatts de nova capacidade solar instalada no país no último ano.

Em contrapartida, pesa ainda mais em desfavor do aumento de qualquer iniciativa para uso do carvão mineral localmente, a certeza de que o carvão mineral do Rio Grande do Sul é de péssima qualidade e de baixa eficiência energética. São empreendimentos que precisam gerar emissões expressivas e desproporcionais de GEE para conseguir produzir energia. As minas e as usinas geram externalidades ambientais significativas e conhecidas, impactam as comunidades de entorno, e demandam longos períodos de recuperação ambiental das áreas mineradas. Todo o custo ambiental envolvido com a degradação gerada pela atividade de mineração de carvão é conhecido e bem documentado. E agora sabe-se que, além da externalidade ambiental, existe uma externalidade climática que já alcança patamares intoleráveis.

Não por acaso, no Estado do Rio Grande do Sul, as duas últimas tentativas de dar andamento a licenciamentos envolvendo minas ou usinas termelétricas a carvão foram judicializadas e, em ambos os casos, os licenciamentos não avançaram.

Os projetos e tentativas de licenciamentos envolvendo a Mina Guaíba e a Usina Nova Seival não prosperaram em razão de decisões judiciais. Os motivos (exigência de consulta prévia livre e informada de comunidades afetadas e exigência de análise do impacto climático) são exigências que agora se reconhecem fundamentais pela própria decisão da Corte Interamericana na OC-32/25.

Quanto à Mina Guaíba, a Justiça Federal anulou em fevereiro de 2022 o processo de licenciamento ambiental do empreendimento. A decisão foi da 9ª Vara Federal de Porto Alegre. Segundo restou decidido, era necessária uma análise conclusiva da Fundação Nacional do Índio (Funai) sobre possíveis impactos na aldeia indígena próxima ao empreendimento, o que teria sido desconsiderado. Após a decisão judicial, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) arquivou o processo de licenciamento ambiental do projeto Mina Gauíba em 14 de março de 2022.

De acordo com a Fepam, o parecer favorável ao arquivamento foi baseado na Portaria 136/2019, artigo 7º, inciso 4º. No parecer técnico nº 51/2022 datado de 16 de fevereiro de 2022, a chefe do Setor de Mineração da FEPAM, bióloga Andrea Garcia de Oliveira, menciona o que levou o arquivamento do processo. Foram elencados 45 argumentos técnicos como impedimentos para sua instalação. O último deles, refere-se à decisão da Justiça Federal da 9ª Vara Federal de Porto Alegre.

A decisão sobre a Usina Nova Seival já foi comentada nesta sentença. A lacuna de análise do impacto climático foi decisiva para a tomada de posição judicial, e a decisão de primeiro grau foi confirmada em grau de apelo pelo E. TRF4.

A judicialização e questionamento sobre a lacuna de análise do impacto climático de usinas termelétricas tampouco se restringe ao Estado do Rio Grande do Sul.

Atualmente tramita, por exemplo, no âmbito do Poder Judiciário do Distrito Federal a Ação Civil Pública número 0712553-92.2025.8.07.0001. A ação questiona proposta de instalação de Usina Termelétrica na região de Samambaia, entorno de Brasília/DF.

Ao apreciar a tutela de urgência requerida, o Juiz de Direito da Justiça do Distrito Federal decidiu, em 05 de junho de 2025, que:

“A empresa ré afirma que há interesse público na instalação da usina termelétrica, pela garantia de diversificação da matriz energética da região, o que resultaria em maior segurança no atendimento da demanda crescente da população de Brasília e áreas vizinhas. Apresenta, como benefício adicional, a oportunidade de fomento ao desenvolvimento do mercado de gás natural na região Centro-Oeste, resultando em variados benefícios econômicos em cadeia. A defesa alega também que o gás natural é uma fonte de energia verde, pela consideração de que gera impacto inferior ao dos demais combustíveis fósseis, como óleo combustível e diesel.

Como é notório, a propriedade deve pautar-se pelo atendimento à função social, princípio constitucional primário com antigo assento histórico. Sendo a atividade econômica emanação do uso da propriedade, deve ser condizente com a ideia da função social, a qual, por seu turno, atrela-se, dentre outros aspectos, à observância e cuidados para com o interesse ambiental. Daí as normas do art. 170, III e VI, da Constituição Federal.

Ainda que se reconheça que dentre as fontes de combustível fóssil gás natural é menos prejudicial que óleo, daí não decorre que seja uma fonte limpa. É apenas menos danosa que as outras matrizes, mas ainda assim altamente poluente. Claro que de um ponto de vista da Europa, a substituição das usinas

baseadas em combustíveis fósseis – que ainda são por demais disseminadas por lá – por gás natural, afigura-se uma solução menos ruim do que a situação atualmente vigente. Contudo, a situação brasileira é bem distinta, pelo uso predominante de fontes limpas de geração de energia, sobretudo por hidrelétricas.

Sublinho: no cenário europeu, onde a matriz energética provinha predominantemente de combustíveis fósseis, a adoção do gás natural em substituição a petróleo e carvão representa um avanço, ainda que tímido; no caso brasileiro, é manifesto retrocesso num cenário atual bem mais sustentável do que o tradicionalmente verificado na realidade europeia (ressalvado o contexto atual, de crescimento do uso de energia solar e eólica).

As alegações da empresa ré denotam que o incremento das atividades relativas ao uso e distribuição de gás tem potencial para a geração de vultosos lucros para ela própria e para toda uma cadeia produtiva associada, mas não propriamente para toda a coletividade, especialmente no que tange às condições de equilíbrio e salubridade do meio ambiente em que ela convive. A situação atrai o clássico desafio inerente à ideia de “desenvolvimento sustentável”: até que ponto os impactos ambientais gerados por uma atividade econômica altamente lucrativa justificam a admissão da atividade degradadora ou potencialmente degradadora? No caso dos autos, não há certeza sobre a inocuidade ou irrelevância do potencial de degradação que poderá vir a ser gerado em caso de instalação efetiva da usina discutida nos autos.

O Brasil é signatário do Acordo de Paris, compromisso internacional de adoção de esforços para a redução de emissão de gases de efeito estufa (GEE), visando evitar a elevação da temperatura média global acima de 2°C frente aos níveis pré-industriais. O país comprometeu-se, a título de “contribuição nacionalmente determinada” (NDC), a empreender ações voltadas à redução de GEE em 37% abaixo dos níveis de 2005, no corrente ano, e até 43% em 2030. O texto da NDC afirma o compromisso de “descarbonização da matriz energética”:

III - acelerar o processo de transição energética justa, com investimento em descarbonização da matriz energética, aquisição e produção de tecnologias limpas e incentivos para a agropecuária de baixo carbono, bem como o aperfeiçoamento dos instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável, a geração de empregos relacionados às economias da natureza, incluída a bioeconomia, e os incentivos para a redução do desmatamento e dos incêndios florestais e para a recuperação de áreas degradadas e desmatadas;

A observância dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à comunidade internacional no tema das ações relativas à mudança de clima se impõe não apenas pela incidência do direito constitucional aplicável aos tratados e convenções internacionais, mas também por força de legislação federal, conforme art. 5º, I, da Lei n. 12.187/09 (Política Nacional sobre Mudança de Clima – PNMC).

A propósito, sendo evidente o potencial impacto das atividades da usina debatida nos autos sobre o meio ambiente, especialmente no que tange à possibilidade de substancial emissão de GEE, o caso deve ser examinado à luz das diretrizes gerais da PNMC, que define as seguintes chaves hermenêuticas para a aplicação da lei ambiental:

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 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 socioeconômicos 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;

A implantação de usinas termelétricas parece em nada contribuir para a aspiração de descarbonização da matriz energética, pois, reitero, o fato de produzir emissões inferiores às de outras fontes de combustível fóssil não significa dizer que a operação do gás natural na produção de energia não emita consideráveis níveis de GEE.

O fato é que o estágio atual das provas constantes dos autos não permite concluir com certeza que a instalação da usina enfocada não venha a violar as precauções necessárias à concretização dos esforços nacionais para o cumprimento das NDC firmadas pelo país.

A parte ré contesta a estimativa indicada na inicial, relativa à vazão em perspectiva para a operação da usina. Tal controvérsia desafia investigação adequada na fase instrutória.

Da mesma forma, a alegação de que a operação da usina vá propiciar a melhoria na qualidade da água do já deveras combalido Rio Melchior exige maior elucidação, quiçá por esclarecimento pericial, até mesmo porque, a despeito da água retornar supostamente tratada, possivelmente virá em elevada temperatura, o que obviamente afetaria a fauna que eventualmente ainda sobrevive a duras penas no maltratado curso d'água e respectivas imediações.

A impugnação fundada na circunstância de os estudos ambientais serem antigos, portanto, possivelmente desfasados diante da situação de fato atual é deveras convincente, pois os estudos de impacto ambiental devem ser completos e atuais, eis que definem a pertinência ou não da atividade pretendida, não podendo ser reputados como mera formalidade.

Todos os itens acima indicam que, no mínimo pela precaução preconizada pela ordem jurídica ambiental, afigura-se absolutamente plausível que os efeitos das outorgas constantes do procedimento de licenciamento do empreendimento enfocado na lide sejam suspensos, para a averiguação mais cautelosa e segura dos verdadeiros impactos ambientais do projeto e, por conseguinte, das condições de validade e eficácia dos atos administrativos ambientais questionados.

O periculum in mora é por demais evidente: caso não haja a suspensão postulada, o procedimento de licenciamento prosseguirá, sem a elucidação dos vários itens de possível dano ambiental grave, causando prejuízo ao interesse ambiental, que é difuso e transgeracional, portanto prevalente.

Em face do exposto, defiro a tutela cautelar para determinar a suspensão dos efeitos da outorga prévia 337/2023-ADASA/SRH/COUT e da outorga prévia 33/2024-ADASA/SRH/COUT, relativas à utilização de recursos hídricos em projeto de futura implementação de uma usina termelétrica na região de Samambaia”.

Para além da judicialização, dois pleitos recentes na via Administrativa de abertura de empreendimentos de usinas termelétricas na América Latina também não avançam. Um deles em Honduras (Usina Puente Alto Energy) foi reportado como arquivado, e outro no Brasil, Usina Pedras Altas, está sem andamento desde 2023. A ausência de avanço destes pleitos foi recentemente indicada em Relatório publicado em maio de 2025 pelo Global Energy Monitor (GEM). (<https://globalenergymonitor.org/pt/report/latin-america-shelves-last-new-coal-plant-plans/gem-latam-no-new-coal-may-2025-portuguese/?about>).

A sobrevinda das decisões das opiniões consultivas reforça e potencializa a judicialização em torno do tema no Brasil. É o provável destino de qualquer nova tentativa de licenciamento envolvendo carvão mineral ou usina termelétrica de carvão mineral.

Por conseguinte, é extremamente frágil o fundamento que ampara a intenção dos Réus órgãos licenciadores em seguir adiando a análise do impacto climático de empreendimentos que se baseiam no uso do carvão mineral, como minas de carvão e usinas termelétricas que usam carvão mineral no Estado. Ao reconhecer a atual procedência do pleito das Autoras no ponto, reconheço que é imperativo que os órgãos licenciadores, juntamente com os entes públicos, se debrucem em confrontar se, quanto aos demais empreendimentos em operação de minas de carvão e usinas termelétricas que utilizam carvão no Rio Grande do Sul, igualmente a exigência de condicionantes climáticas se faz necessária.

Neste sentido, no mesmo prazo que adiante será determinado à apresentação do plano de transição energética justa ao setor carbonífero do Estado do Rio Grande do Sul, deverão os Réus órgãos licenciadores aprofundarem a análise da exigência do impacto climático nos demais empreendimentos de minas de carvão e de usinas termelétricas a carvão com licenças vigentes no Estado do Rio Grande do Sul. Devem demonstrar, baseados no planejamento mitigatório do setor, definidos pela União e pelo Estado, se haverá e qual será o esforço de redução e de compensação de emissões demandado destas atividades, a fim de demonstrar como este setor contribui e não inviabilizará o cumprimento do compromisso normativo vinculante de mitigação da União e do Estado do Rio Grande do Sul, de serem entes neutros em emissões de gases de efeito estufa até 2050.

Reconheço, neste sentido, a conexão estreita entre o plano de descarbonização do setor carbonífero no Estado e a avaliação sobre medidas de mitigação e de compensação de emissões de gases de efeito estufa dos empreendimentos do setor que estão em operação. Os empreendimentos em operação podem possuir licenças que se estenderão por prazos largos de tempo, de modo que há imperativa necessidade de se aferir o quanto a lacuna de exigência de ações mitigatórias e compensatórias de emissões de GEE a estes empreendimentos não compromete o cumprimento da meta setorial de mitigação de emissões das atividades que envolvem o uso do carvão mineral (meta que precisará estar definida pelos Réus entes públicos). Observo que nenhum detalhamento específico sobre isso consta dos autos e, portanto, será exigido dos Réus entes licenciadores como parte do plano de transição energética justa que deverão elaborar os entes públicos, detalhado no próximo item da sentença.

Deverão, portanto, os Réus órgãos licenciadores justificarem de modo técnico se será possível adiar a consideração de condicionantes climáticas aos licenciamentos vigentes de minas (assim como pedidos de extensão de lavra) e de usinas termelétricas no Estado, sem comprometer o cumprimento da meta setorial de redução de

emissões da energia, de modo a cumprir os termos da atual NDC brasileira, os termos do Decreto 56.347/2022 do Estado do Rio Grande do Sul e do Acordo de Paris.

Fixo, nesse sentido, a data limite de 31 de janeiro de 2026, como prazo para que os Réus IBAMA e FEPAM apresentam nos autos, como parte integrante do plano de transição energética justa a ser apresentado pelos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul, a avaliação técnica sobre a necessidade de inclusão de condicionantes em empreendimentos como Usinas Termelétricas e Minas de Carvão em operação no Estado do Rio Grande do Sul.

De todo modo, a sentença reforça que para os futuros e hipotéticos licenciamentos de usinas termelétricas a carvão mineral, esta avaliação é impositiva, e já foi decidida em grau de apelo pelo TRF4. A presente sentença estende este dever impositivo ao licenciamento hipotético de futuras minas de carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul, pela fundamentação supra. Aplica-se a consideração da cadeia de valor destes empreendimentos, e a exigência de avaliação cumulativa e sinérgica do impacto climático que resulta dos escopos diretos e indiretos de emissões de gases de efeito estufa.

Como serão doravante fixadas pela sentença audiências de acompanhamento do cumprimento dos termos desta decisão quanto ao tema de apresentação de plano de transição energética, em outubro e em dezembro de 2025, nestas oportunidades fica franqueado aos Réus apresentarem a evolução das minutas de regulamentação que estiverem elaborando sobre a condicionante climática, para que possam ser objeto de debate e apreciação pelo Juízo. A previsão de audiências para monitoramento das medidas determinadas pelo Juízo em sede de litígio estrutural encontra amparo nos termos do Artigoº, inciso III, da Recomendação CNJ 163/2025.

Aclaro, ademais, que a presente demanda comporta a incidência do Enunciado 70 da I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais ocorrida no CJF.

Eis o teor do Enunciado 70 da Jornada:

Enunciado 70: Nos processos coletivos de caráter estrutural, o juiz poderá conceder tutela jurisdicional diversa daquela pleiteada pelo legitimado ativo quando verificar, no momento da concessão da medida provisória de urgência ou evidência, ou, ainda, da prolação da sentença, que os pedidos constantes da petição inicial não representam os meios mais adequados à superação do contexto fático e burocrático violador de direitos.

No caso dos autos, o próprio transcurso de lapso temporal de mais de dois anos entre a propositura da presente demanda e a prolação da sentença, justifica a adoção das providências que visam superar o atual estado de desconformidade com relação à atuação dos órgãos licenciadores.

Assim, quanto ao tema, em face do Réu IBAMA, determino:

Igualmente determino que o Réu IBAMA deverá:

1) incluir, nos Termos de Referência e nos processos de licenciamento que tratam dos empreendimentos de usinas termelétricas e de minas que tenham por base o carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC). A necessidade de inclusão do componente climático no licenciamento demanda: incluir a análise do impacto climático levando em consideração toda a cadeia de valor de emissões do empreendimento, levando em consideração as balizas mínimas definidas pelo modelo de termo de referência acostado aos autos pelo IBAMA, acrescidas das exigências estabelecidas ao exame de impacto climático pela OC-32/25. Relembre-se que a Opinião Consultiva determinou que a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre: (i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades propostas (relação com a tomada de decisão); (v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução). A Opinião Consultiva acrescentou a necessidade de observância à Convenção 169 da OIT quando identificada a presença de povos e comunidades tradicionais no âmbito do licenciamento ambiental.

2) Apresentar, até 31 de janeiro de 2025, avaliação técnica sobre a necessidade de inclusão de condicionantes em empreendimentos como Usinas Termelétricas de Carvão em operação no Estado do Rio Grande do Sul, como parte integrante do Plano de transição energética justa elaborado pelos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul;

Determino, por sua vez, à Ré FEPAM:

1) incluir, nos Termos de Referência e nos processos de licenciamento que tratam dos empreendimentos de minas que tenham por base o carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei

Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC). A necessidade de inclusão do componente climático no licenciamento demanda: incluir a análise do impacto climático levando em consideração toda a cadeia de valor de emissões do empreendimento, podendo levar em consideração as balizas mínimas definidas pelo modelo de termo de referência acostado aos autos pelo IBAMA, acrescidas das exigências estabelecidas ao exame de impacto climático pela OC-32/25. Relembre-se que a Opinião Consultiva determinou que a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre: (i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades propostas (relação com a tomada de decisão); (v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução). A Opinião Consultiva acrescentou a necessidade de observância à Convenção 169 da OIT quando identificada a presença de povos e comunidades tradicionais no âmbito do licenciamento ambiental.

2) Apresentar, até 31 de janeiro de 2025, avaliação técnica sobre a necessidade de inclusão de condicionantes em empreendimentos como Minas de Carvão em operação no Estado do Rio Grande do Sul, como parte integrante do Plano de transição energética justa elaborado pelos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul.

Fixo, em caso de descumprimento pelos Réus IBAMA e FEPAM das determinações supra que possuem prazo para cumprimento, MULTA diária no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), a partir do primeiro dia útil de fevereiro de 2026.

2.9 Pedido de elaboração de Plano de Transição Energética Justa ao Setor Carbonífero no Rio Grande do Sul

Segundo tema central do mérito da presente demanda diz com o pleito das Autoras para que seja implementado um plano de transição energética justa para o setor de carvão mineral do Estado do Rio Grande do Sul. A matéria guarda estreita relação com a análise anterior, reconhecendo-se na avaliação do impacto climático no licenciamento ambiental das minas de carvão e das usinas termelétricas de carvão mineral um instrumento fundamental ao cumprimento da meta de mitigação setorial e, portanto, uma ferramenta essencial na trajetória de implementação da descarbonização do setor.

Nesse sentido, um conjunto de pedidos envolvem de forma direta ou indiretamente implicam condutas para a promoção de transição energética em relação ao setor carbonífero. Além da elaboração de um Plano com este propósito, também postulam as Autoras medidas coadjuvantes, a exemplo da criação de grupo de trabalho e de fundo de apoio e resguardo dos direitos dos envolvidos com a transição, assim como a suspensão de incentivos à cadeia do carvão, e direcionamento de recursos à transição. O conhecimento dos principais setores emissores no Estado, para a definição das metas setoriais de redução de emissões, compatíveis com a agenda de transição é igualmente requerido, mediante a implementação de instrumento legalmente já previsto (a Avaliação Ambiental Estratégica).

Foram formulados pelas Autoras os seguintes pleitos:

Em face da União:

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

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

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

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

Em face da União e do Estado do Rio Grande do Sul:

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

Em face do Réu Estado do Rio Grande do Sul:

7) realize a implementação da Avaliação Ambiental Estratégica, definindo sua metodologia, bem como estabelecer parâmetros para medição de emissões e Gases de Efeito Estufa, além de indicadores de sua redução, devendo a AAE prever uma meta global de redução de emissões no âmbito estadual, com base no inventário nas emissões no âmbito estadual e estipular metas de eficiência e redução setorial, com base nas emissões inventariadas para cada setor;

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

Pontualmente, em face da ANEEL, foram requeridas medidas acessórias aos intentos de transição. Estas medidas, reconhecida a competência da União para atuar sobre as mesmas, agora direcionam a análise sentencial em face da Ré União. Foram os seguintes os pedidos formulados:

iii) A ANEEL:

1) suspenda a realização de leilões para usinas termelétricas movidas a carvão, no Estado do Rio Grande do Sul;

2) apresente estudos sobre a viabilidade e os impactos da geração de energia de matrizes renováveis no Estado do Rio Grande do Sul, priorizando a região em que hoje se encontra a Usina Termelétrica Candiota III;

3) em razão da baixa eficiência e do alto grau de emissão de GEE, suspenda as negociações de renovação do contrato de comercialização de energia elétrica da UTE, Candiota III, sob pena de multa diária por descumprimento;

Sobre o tema, é importante ter presente que esta ação civil pública foi ajuizada em julho de 2023. No cerne das discussões de mérito foi postulada pelas Autoras a implementação de um plano de transição energética justa ao setor carbonífero gaúcho.

Em julho de 2023, os pedidos envolvendo a implementação de políticas públicas de transição energética específicas ao setor da mineração de carvão mineral ainda poderiam soar, em alguma medida, antecipatórios da própria trajetória de implementação a ser definida pelos Réus entes públicos, com a criação de marcos normativos e de políticas públicas sobre o tema. O contexto da realidade normativa e regulatória vigente no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul, ao tempo do ajuizamento da demanda, em alguma medida sinalizava o quanto incipiente a temática ainda se delineava. Aliás, pela inerente complexidade desta agenda, optou-se pela análise da procedência ou improcedência dos pleitos para o momento da sentença.

Então, é preciso primeiro reconhecer que o próprio decurso do tempo de tramitação do feito – julho de 2023 a agosto de 2025 –, sem que os pedidos liminares alusivos ao tema fossem apreciados, acabou indiretamente proporcionando uma verdadeira mudança tanto de normatização quanto de atuação executiva mais concreta dos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul sobre a matéria.

Em agosto de 2025, efetivar planos de transição energética para os setores produtivos brasileiros, e especificamente para o setor de produção de energia a partir do carvão mineral, não soa e tampouco se enquadraria mais em uma aspiração programática e prospectiva. É, ao revés, um dever jurídico reconhecido, a cujo observância estão os Réus entes públicos totalmente conscientes.

Cabe agora, portanto, observar inicialmente que já estão em curso, tanto pelo Réu Estado do Rio Grande do Sul, quanto pela Ré União, ações pelas quais alegam os mesmos (em federalismo climático cooperativo) estarem adimplindo trajetórias executivas e legislativas que visam, ao fim e ao cabo, promover a transição energética justa para este setor.

A análise desta sentença, por conseguinte, recai notadamente sobre o quadro de normas e de planos que já foram publicados, assim como os que se reportam estarem sendo elaborados. Assim, é possível verificar a forma como os Réus estão construindo as bases normativas e executivas hábeis para a descarbonização, entre outros, do setor de mineração de carvão. Esta análise é fundamental até para que se constate ainda haver interesse de agir por parte das Autoras no campo dos pedidos que envolvem a transição energética justa.

É somente a partir desta análise que se avalia, então, se os planos e ações que estão em desenvolvimento indicam adequação e suficiência (ou insuficiência) frente ao regime jurídico vigente, e frente principalmente às balizas de deveres jurídicos recentemente definidas pela Corte Regional e pela Corte Internacional de Justiça sobre o tema, que são decisões acolhidas como parâmetros interpretativos na tomada de posição desta sentença.

A conclusão desta análise, que se passa a expor, revela que, muito embora ações concretas já estejam sendo implementadas, estas ações seguem manifestamente insuficientes aos auspícios de implementar o que se deve considerar uma transição energética efetiva e sobretudo justa para o setor de mineração de carvão no Estado do Rio Grande do Sul.

A propósito, em sede preliminar, cumpre anotar aqui, a Ré União chegou a argumentou que criar planos de transição energética exigiria expressa atuação normativa, a depender da edição de Lei pelo Legislativo, e que então a via da ação civil pública não seria um instrumento processual adequado para o debate específico sobre o tema. Exemplificou com a Lei número 14.299/2022, sancionada em 5 de janeiro de 2022, que trata da transição energética do carvão mineral, mas com foco na região carbonífera de Santa Catarina.

Sem razão a Ré, contudo. Como está ocorrendo na prática observada no Brasil, diferentes Planos para a promoção de transição energética estão sendo criados tanto pelos entes executivos quanto via normatização legislativa.

Segundo reporta a própria Ré União, desde época contemporânea ao ajuizamento da presente demanda, isto é, julho de 2023, o Ministério de Minas e Energia, por meio da Secretaria Nacional de Transição Energética e Planejamento, iniciava uma espécie de mapeamento das iniciativas de entes subnacionais brasileiros em matéria de promoção da transição energética.

O projeto, conforme descrito em sítio próprio pela Ré, envolveu duas etapas de levantamento de informações – o envio de iniciativas pelos Estados brasileiros e a coleta de normas publicadas por órgãos legislativos e executivos –. Estas etapas resultaram em duas bases de dados distintas: uma com um compilado de iniciativas dos órgãos do Poder Executivo (Eixo executivo) e outra normativa e regulatória, com destaque para o mapeamento das leis, decretos e instruções normativas estaduais na temática da transição energética (Eixo normativo).

O resultado das compilações feitas foi lançado em maio de 2025. O “Atlas Brasileiro da Transição Energética”, projeto conduzido pelo Ministério de Minas e Energia (MME), foi lançado durante o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Minas e Energia, em Salvador. (<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-lanca-atlas-brasileiro-da-transicao-energetica-com-levantamento-de-acoes-realizadas-pelos-estados>.)

Assim o relato da Ré sobre estas compilações:

“O documento consolidou iniciativas dos Executivos e regulamentações dos Estados para promover uma matriz energética mais sustentável e diversificada, reduzindo a dependência de fontes fósseis e mitigando vulnerabilidades climáticas. Ao todo, foram mapeadas 224 leis e decretos sobre o tema, 268 projetos e ações, 14 políticas públicas aplicadas no setor, 39 programas planejados, 22 planos previstos e oito tipos de fontes energéticas. (energia eólica; energia solar; biomassa; hidrogênio; biogás/ biometano, nuclear; gás natural e Combustível Sustentável de Aviação).” (<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-lanca-atlas-brasileiro-da-transicao-energetica-com-levantamento-de-acoes-realizadas-pelos-estados>)

Portanto, conforme comprova a própria Ré União em iniciativa por ela mesma impulsionada e de conhecimento público, existem Planos que tratam de estratégias de promoção de transição energética justa sendo elaborados pelos entes públicos, independente ou mesmo associados a aprovações normativas específicas. Logo, não procede a preliminar suscitada de inadequação da via eleita, pela exigência de leis como premissa para se regularem os planos de transição.

De todo modo, não são nestes autos questionadas – com pedido de reconhecimento pelo Juízo – leis específicas sobre transição energética do setor de mineração de carvão no Rio Grande do Sul, e tampouco no Brasil. Não se pugna pela apreciação quanto à constitucionalidade de normas sobre transição energética nesta demanda.

De outra parte, é de conhecimento público que tanto Lei Federal quanto Lei Estadual já foram editadas sobre o tema da transição energética do carvão mineral. Estas leis podem, e efetivamente algumas foram, questionadas via ações constitucionais.

Dois exemplos nesse sentido são a ADI 7095 e a ADI 7332. Ambas, até a data de prolação desta sentença, não possuem decisão final de mérito.

A ADI 7095 foi proposta em março de 2022 em face de dispositivos da Lei Federal n.º 14.299/2022.

Aludida Lei instituiu subvenção econômica às concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica de pequeno porte e criou o chamado Programa de Transição Energética Justa (TEJ) para a região carbonífera de Santa Catarina.

A ADI foi então proposta pela Rede Sustentabilidade (Rede), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), acompanhada de requerimento de admissão do Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura (Instituto Internacional Arayara) na qualidade de *amicus curiae*.

A ADI 7095 discute a constitucionalidade dos artigos 1º ao 7º da Lei n.º 14.299/2022. Afirma-se na petição de ingresso que os artigos questionados prorrogam a contratação de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda (CTJL) em Santa Catarina, prevendo o pagamento de subsídios que serão provenientes de consumidores por mais quinze anos a partir de 2025.

Os requerentes asseveraram que a subvenção econômica prevista na Lei permitirá o custeio indireto da compra de energia elétrica derivada da queima do combustível fóssil carvão mineral. afirmam que há violação à Constituição Federal e ao Acordo de Paris bem como à Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC (Lei

Federal 12.187/2009) nos dispositivos. Ponderam que a Lei de forma inconstitucional possibilita a prorrogação do funcionamento do CTJL até, pelo menos, 2040. Reforçam que a norma não apresentou diretrizes para a redução das emissões de gases de efeito estufa pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda e que, ao revés, sequer previu medidas de abatimento de CO₂.

Em desfecho, a ação questiona também a composição estabelecida para Conselho do TEJ, entendendo que a mesma macula os princípios da democracia participativa e da igualdade.

Na tramitação da ADI 7095, em 10 de maio de 2022 o Ministro Relator requisitou informações, nos termos do art. 6º da Lei 9.868, de 1999, e determinou, em seguimento, a remessa dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8º da Lei 9.868, de 1999.

Em 07 de fevereiro de 2023, considerando as informações prestadas no pedido de ingresso como *amicus curiae* do Laboratório do Observatório do Clima et al., o Ministro Relator reputou necessária a solicitação de novas informações, para subsidiar a análise do pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade. Foram solicitadas novas informações pelo Ministério de Minas e Energia (MME), pelo Ministério de Meio Ambiente (MMA) e pelo Operador Nacional do Sistema (ONS), que integram o Conselho do TEJ, especialmente no que se refere à contratação de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda.

Em 27 de fevereiro de 2023, o Il. Relator apreciou a petição nº 16888/2023, na qual a Ministra de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima solicitou a concessão de sessenta dias para manifestação, dado que “*a temática envolve entendimentos de natureza técnico-política dotadas de elevada complexidade*” e que o processo de estruturação da Secretaria Nacional de Mudança do Clima ainda está em curso em razão da mudança de governo”. Considerando a situação excepcional exposta pelo Ministério, o Il. Relator acolheu o pedido e concedeu o prazo pleiteado. Foi prestada manifestação adicional, e os autos estão conclusos para decisão do Ministro Relator desde 03 de outubro de 2024.

A ADI 7332, por sua vez, foi ajuizada em dezembro de 2022 pelo partido REDE SUSTENTABILIDADE em face da Lei Estadual nº 18.330/2022, do Estado de Santa Catarina, que “Institui a Política Estadual de Transição Energética Justa e o Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina”.

O Partido narra que, durante seu trâmite na Assembleia Legislativa, o projeto que deu origem à Lei Catarinense 18.330/2022 recebeu emendas que ampliaram seu objeto, invadindo competência privada do chefe do Poder Executivo para editar lei que discorra sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública. Na avaliação da Rede, a norma também invadiu a competência legislativa privativa da União de legislar sobre energia.

A legenda questiona ainda os termos e encaminhamentos sobre Transição Energética Justa (TEJ) adotados na legislação. Segundo explica, a essência de um TEJ é a migração da energia gerada pela matriz fóssil por outra oriunda de fontes renováveis, como a eólica e a solar, considerando e tratando dos fatores socioeconômicos que envolvem essa mudança. Ocorre que a lei catarinense, em seu entendimento, apesar de prever um suposto plano de transição energética, na realidade revela-se um mecanismo que serve apenas aos interesses econômicos da cadeia produtiva do carvão, visando adiar o inevitável fim da utilização desse combustível fóssil. A norma violaria, assim, o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, contrariando os artigos 5º, caput; 6º; 167, IV, IX, XIV, 168, 170, incisos V e VI; 196 e 225 da Constituição Federal de 1988, além dos termos do Acordo de Paris e do Pacto de Glasgow.

Por fim, argumenta a Rede que a atividade de mineração e queima de carvão mineral para geração de energia por termelétricas é responsável por causar severos danos à saúde pública na região sul de Santa Catarina.

Em 1º de fevereiro de 2023, o Ministro Relator determinou a aplicação do rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/99.

No último mês de julho de 2025, após o voto do Ministro Dias Toffoli (Relator), que conhecia da ação direta e julgava parcialmente procedentes os pedidos, de modo que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade do § 5º do art. 34 da Lei nº 18.330 do Estado de Santa Catarina, de 5 de janeiro de 2022, no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça e Cristiano Zanin, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. O Plenário do Supremo Tribunal Federal esteve em Sessão Virtual de 20.6.2025 a 30.6.2025. A Ata da sessão de julgamento foi publicada no DJE de 07 de julho de 2025.

No âmbito da presente demanda, por sua vez, não há um pedido de declaração de inconstitucionalidade, sequer incidental, de lei vigente sobre transição energética. Ao revés, quanto ao tema, os pleitos das Autoras são para a implementação de plano de transição energética ao setor de carvão mineral do Estado do Rio Grande do Sul, assim como medidas acessórias a esta implementação, que envolvem grupo de trabalho, fundo, suspensão de incentivos e direcionamento de recursos à transição.

Dito isso, observo inicialmente que, embora o pedido central de elaboração e condução do plano volte-se primordialmente à Ré União, e focalize a transição via planejamento do descomissionamento das usinas termelétricas, igualmente postulam-se por medidas que se direcionam ao Réu Estado do Rio Grande do Sul.

Os pleitos, portanto, da forma em que articulados, não deixam de evidenciar a necessidade de articulação entre os entes federativos no que respeita ao desenvolvimento de plano de transição energética.

Nesse sentido, em 03 de julho de 2024, o Conselho da Federação aprovaria a criação de Compromisso para o Federalismo Climático. O compromisso reforça a fundamental importância da articulação entre União, Estados e Municípios no combate à mudança do clima. A Resolução aprovada determina a implementação de uma governança climática integrada e o desenvolvimento de planos, instrumentos e metas climáticas por todos os níveis de governo, entre outras medidas.

Em seu primeiro dispositivo, afirma-se que o compromisso se volta primordialmente à promoção de uma transição justa:

Art. 1º Fica estabelecido o Compromisso para o Federalismo Climático.

§ 2º As políticas e as ações climáticas se orientarão pela busca de uma transição justa, que minimize as desigualdades sociais, de gênero e de raça e que promova equidade, inclusão social e cidadania climática.

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-3 -de-julho-de-2024-569958611>

A Ré União, quando contestou o feito, narrou que sua realidade normativa e regulatória frente ao tema da transição energética estava em estágio inicial. Referiu que o CIM acabava de ser reestruturado, e que seria a partir do início de seus trabalhos que a pauta da transição ganharia a devida atenção pela Ré. Mencionou apenas a existência da Lei Federal 14.299/2022, que instituí um Programa de Transição Energética Justa, mas que esta normativa é limitada à região carbonífera do Estado de Santa Catarina.

De fato, é possível observar que a Ré União, em agosto de 2024, lançou uma Política Nacional de Transição Energética (PNTE). A elaboração desta Política foi coordenada pelo Ministério de Minas e Energia (MME), com apoio da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e participação de outros Ministérios.

A PNTE foi submetida à Consulta Pública para receber contribuições da sociedade civil e, posteriormente, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Conforme previsto, a PNTE será monitorada pelo MME, que irá acompanhar a sua implementação. Foi previsto o acompanhamento do Fórum Nacional de Transição Energética (Fonte) e avaliação periódica pelo CNPE. (<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/sntep/dte/cgate/pnte>)

Além da PNTE, neste ano foi publicada a Lei n.º 15.103/25, que institui o Programa de Aceleração da Transição Energética (Paten). O Paten é iniciativa que descreve como objetivo impulsionar o Brasil rumo a uma matriz energética mais limpa e sustentável. Sob a coordenação do Ministério de Minas e Energia, o Programa se propõe a fomentar a descarbonização do setor energético, alinhando o país às demandas globais de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Uma das principais novidades do Paten é a criação de um Fundo dedicado ao financiamento de projetos que promovam a transição para fontes de energia renováveis. Esse fundo, segundo a Lei, será administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),

Assim estabelece a Lei que institui o Programa de Aceleração da Transição Energética (PATEN) :

Art. 1º Esta Lei institui o Programa de Aceleração da Transição Energética (Paten).

Parágrafo único. O Poder Executivo indicará por meio de decreto os órgãos responsáveis pela regulamentação, supervisão e execução do Paten.

Art. 2º Constituem objetivos do Paten:

I - fomentar o financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável, especialmente aqueles relacionados a infraestrutura, a pesquisa tecnológica e a desenvolvimento de inovação tecnológica;

II - aproximar as instituições financeiras das empresas interessadas em desenvolver projetos de desenvolvimento sustentável;

III - permitir a utilização de créditos detidos pelas pessoas jurídicas de direito privado perante a União como instrumento de financiamento;

IV - promover a geração e o uso eficiente da energia de baixo carbono por meio de projetos sustentáveis alinhados aos compromissos de redução de emissão de gases de efeito estufa assumidos pelo Brasil, com especial atenção ao potencial mitigador da utilização de tecnologias de geração de energia a partir da recuperação e da valorização energética de resíduos; e

V - estimular atividades relacionadas à transição energética em regiões carboníferas, com vistas:

a) ao desenvolvimento de setores econômicos que venham a substituir a atividade carbonífera;

Ainda examinando o retrospecto das ações centrais vocacionadas à transição energética, observo que a Ré União, no mês de julho de 2025, veio a publicar, como parte integrante do Plano Clima, o PLANO CLIMA SETOR DE ENERGIA.

Descreve o documento que o PLANO é a forma pela qual a Ré União pretende mitigar as emissões do setor de energia, como forma de cumprir a meta estabelecida na NDC e no Acordo de Paris. Este é, portanto, o documento base para orientar as ações de mitigação planejadas ao setor de energia a partir do carvão mineral. É o documento base ao impulsionamento da política de transição energética da Ré União.

A mais recente NDC brasileira, quanto ao tema, reafirma os princípios orientadores da Política Nacional sobre Mudança do Clima, incluindo expressamente a "transição justa" — destacando que a transição para uma economia de baixo carbono deve evitar exacerbar desigualdades, vinculando ação climática à justiça social, racial e de gênero, além de direitos humanos, transparência e participação pública. Entre os compromissos expressos na atual NDC está a aceleração da transição energética justa, com investimento em descarbonização da matriz energética.

No Eixo II da NDC, sobre transição energética, estão previstas a aprovação de seis marcos legais (mercado de carbono, eólicas offshore, hidrogênio, combustível de aviação, atividade de captura e estocagem de dióxido de carbono, distribuição de combustíveis sintéticos) e a adoção de medidas de ampliação da utilização de biocombustíveis.

O Brasil consigna na NDC que responderá ao chamado para contribuir com os esforços globais definidos no parágrafo 28 da decisão 1/CMA.5, adotada no âmbito da UNFCCC:

“Transição energética

O Brasil responderá ao chamado para contribuir com os esforços globais sob o parágrafo 28 da decisão 1/CMA.5, por meio das políticas e esforços nacionais abaixo, incluindo aqueles sob o Plano Nacional do Clima. Além disso, o Brasil acolheria o lançamento do trabalho internacional para a definição de cronogramas para a implementação do parágrafo 28 do GST, inclusive para a transição dos combustíveis fósseis nos sistemas de energia, de maneira justa, ordenada e equitativa, com os países desenvolvidos assumindo a dianteira, com base na melhor ciência disponível e refletindo a equidade e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e as respectivas capacidades à luz das diferentes circunstâncias nacionais, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza, conforme o parágrafo 6 da decisão 1/CMA.5.”

O Réu Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, informa nos autos que está neste exato momento elaborando o seu próprio Plano de Transição Energética Justa, tendo inclusive contratado consultoria privada para auxiliar nesta elaboração.

Segundo publicado no sítio eletrônico do Réu:

“O Plano emerge em um contexto global, no qual a transição energética justa se apresenta como uma necessidade. Com a urgência no enfrentamento das mudanças climáticas, vários países buscam fontes de energia sustentáveis e mudanças nos diversos elementos que compõem as cadeias energéticas, com o intuito de reduzir as emissões de carbono. A discussão sobre a transição energética assume destaque no Rio Grande do Sul, especialmente nos setores de mineração de carvão e geração termelétrica. Nas regiões carboníferas do Baixo Jacuí e Campanha, estratégias específicas são necessárias para viabilizar uma transição equitativa”. (<https://proclima2050.rs.gov.br/transicao-energetica-justa>)

O edital para contratação de consultoria para elaboração dos estudos foi lançado em novembro de 2023. Trata-se, segundo reporta o Réu, de uma das iniciativas que compõem uma agenda mais ampla de ações do Réu Estado do Rio Grande do Sul, a agenda ProClima2050.

O Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA), abriu consulta pública que teve por objeto o Formulário de Consulta Pública para o Plano de Transição Energética Justa para as Regiões Carboníferas do Rio Grande do Sul, conforme previsto em seu Plano de Trabalho. A Consulta ficou aberta até o dia 27 de maio de 2025.

O Réu Estado do Rio Grande do Sul também informou nos autos que, muito embora vigente a Lei sobre o Polo Carbonífero no Estado desde 2017 (Lei n.º 15.047/2017), não houve qualquer repasse de incentivo ao setor desde sua vigência.

Também reportou que, no âmbito do Plano Clima 2050 do Estado do Rio Grande do Sul, estão sendo elaborados instrumentos que embora não se denominem Avaliação Ambiental Estratégica, reputa o Réu que devem cumprir as finalidades da AAE. Estes instrumentos, segundo assevera, incluem os resultados do inventário de emissões de GEE, de modo que serão conhecidas as emissões por setores, e permitirão a futura fixação das metas intermediárias para cumprimento do compromisso normativo de neutralidade climática do Estado.

Portanto, observo que estão em andamento ações de iniciativa dos Réus que se vocacionam à promoção de transição energética para o setor de mineração de carvão e de produção de energia a partir do carvão.

A apreciação judicial, por conseguinte, deve observar se estas medidas que se narram estarem em pleno desenvolvimento, atendem e cumprem os deveres jurídicos que são reconhecidos em face do tema. Longe de se cogitar que estas balizas possam ser buscadas apenas em elementos doutrinários, deve-se, ao revés, demonstrar o avançado desenvolvimento no regime jurídico internacional, regional e doméstico sobre a matéria, que define premissas de ação fundamentais para se considerar a adequação de um plano de transição energética.

Primeiro, consigno que existem balizas conceituais e interpretativas sobre o termo “transição energética justa”.

Nesse sentido, no campo do regime jurídico internacional sobre mudanças climáticas, a introdução de decisões pelos Estados Partes no âmbito da UNFCCC sobre transição energética é relativamente recente, se comparada ao tempo de vigência da Convenção-Quadro das Nações Unidas.

A primeira referência ao tema apostava em Acordo do regime internacional consta no preâmbulo do Acordo de Paris. Nele, foi incluída menção à **transição justa, associando-se o conceito à criação de trabalho decente e empregos de qualidade:**

Tendo em conta os imperativos de uma transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho decente e empregos de qualidade, de acordo com as prioridades de desenvolvimento nacionalmente definidas.

Na COP24, realizada em Katowice, Polônia, em 2018, os Estados adotaram declaração que destacava a importância de implementação da transição justa conforme previsto no Acordo de Paris. A declaração incentivava os países a incorporarem o tema ao elaborarem e implementarem suas **Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)**.

Na COP 26, em Glasgow (2021), pela primeira vez, o tema da transição energética justa foi apostado na decisão final e principal da Conferência. O *Glasgow Climate Pact* incluiu linguagem que reconhece de modo explícito a necessidade de transição justa para acelerar os sistemas energéticos de baixas emissões de gases de efeito estufa. O Pacto também reforça que as medidas de descarbonização devem apresentar apoio social e inclusão das populações mais vulneráveis.

Em 2022, o Plano de Implementação de Sharm el-Sheikh adotado na 27ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP27) delineou especificamente medidas para uma transição justa como parte da transição energética, incluindo a necessidade de garantir um diálogo social significativo e eficaz e a participação de todas as partes interessadas.

Na **COP28, em Dubai (2023), o Programa de Trabalho sobre Transição Justa, que foi criado na COP27, foi operacionalizado e renomeado como *UAE Just Transition Work Programme*, com escopo ampliado para incluir adaptação, inclusão, direitos humanos e igualdade de gênero.**

O Preâmbulo da decisão adotada pelos Estados na COP28 incluiu uma série de direitos — como meio ambiente limpo, igualdade de gênero e direitos de comunidades vulneráveis — e afirmou que a transição justa é uma questão global, não apenas dos países em desenvolvimento.

Na **COP29 – Baku (2024)** O *UAE Just Transition Work Programme* continuou em operação, sendo avaliado e acompanhado em 2024 com dois diálogos: um sobre como integrar a transição justa nas NDCs e nos planos de adaptação; e outro sobre caminhos centrados nas pessoas, na força de trabalho e na coesão social.

Foi realizado o **2º Diálogo Ministerial de Alto Nível sobre Transição Justa**, conforme mandato da decisão 1/CMA.4 e 3/CMA.5, abordando implementação, meios de apoio e desenvolvimento de caminhos justos alinhados com o cumprimento do Acordo de Paris. Além disso, durante a COP29 foi lançado o **Pacto Global para Transição Energética Justa e Inclusiva**, transformando os "Princípios para Transições Energéticas Justas e Inclusivas" aprovados em reunião de ministros do G20 em um pacto da ONU.

As decisões adotadas paulatinamente no âmbito da UNFCCC envolvendo o tema da promoção da transição energética justa foram objeto de recente análise pelas decisões dos pareceres consultivos na Corte IDH e na CIJ. A partir de suas decisões, é possível aferir a interpretação sobre quais premissas de atuação são respeitosas e cumpridoras aos direitos e deveres jurídicos envolvidos com a promoção da transição energética.

Nesse sentido, verifico que a primeira premissa estabelecida pelas decisões das Cortes envolve o chamado ritmo da transição energética justa. Esta premissa é fundamental e orienta a tomada de decisão desta sentença.

Sobre ela, reforçou-se a necessidade de se compreender que a transição energética, enquanto mecanismo de mitigação de emissões, deva ser respeitosa ao ritmo de redução de emissões preconizado como necessário ao cumprimento do Acordo de Paris. A transição energética, para ser efetiva, deve atentar ao cumprimento da meta de manutenção da temperatura em 1,5 °C.

A primeira baliza, portanto, é quanto a urgência de se acelerar e se antecipar a transição energética, sob pena de não ser mais possível cumprir a meta de mitigação firmada no Acordo de Paris. Esta meta foi reconhecida como juridicamente vinculante aos Estados. No Brasil, este reconhecimento está consagrado pelo julgamento da ADPF 708.

Nesse sentido, a opinião consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos fez referência às decisões adotadas em 2023, na COP28 realizada em Dubai, que incluíram acordos entre as partes para uma série de ações concretas a serem implementadas até 2030, dentre as quais destacou a Corte: (i) antecipar uma transição justa, ordenada e equitativa para sistemas energéticos livres de combustíveis fósseis. Nesta decisão, referenciada pela OC-32/25, os países, incluindo o Brasil, concordaram que seria urgente antecipar a transição energética para sistemas livres de combustíveis fósseis. Esforços substanciais a serem realizados ainda nesta década (até 2030) foram considerados cruciais, examinando-se o compromisso mitigatório do Acordo de Paris.

A decisão referenciada pela Opinião Consultiva é a decisão do primeiro balanço global do Acordo de Paris, a -/CMA.5, referida também no âmbito da mais recente NDC brasileira:

O texto decidido pela COP28 e que é referido pela opinião consultiva da Corte Interamericana menciona:

"Transição dos combustíveis fósseis nos sistemas energéticos, de forma justa, ordenada e equitativa, acelerando a ação nesta década crítica para atingir o zero líquido até 2050, em consonância com a ciência". (grifo nosso)

Além disso, a decisão refere:

"Reconhece ainda a necessidade de reduções profundas, rápidas e sustentadas nas emissões de gases com efeito de estufa, em conformidade com as trajetórias de 1,5 °C, e apela às Partes para que contribuam para os seguintes esforços globais, de forma nacionalmente determinada, tendo em conta o Acordo de Paris e as suas diferentes circunstâncias, trajetórias e abordagens nacionais:

(a) Triplicar a capacidade de energia renovável a nível global e duplicar a taxa média anual global de melhorias na eficiência energética até 2030;

(b) Acelerar os esforços para a redução gradual da energia a carvão não atenuada;

(c) Acelerar os esforços a nível global para sistemas energéticos com emissões líquidas zero, utilizando combustíveis com zero ou baixo teor de carbono bem antes ou por volta de meados do século;

(d) Afastar os combustíveis fósseis nos sistemas energéticos, de forma justa, ordenada e equitativa, acelerando as ações nesta década crítica, de modo a atingir as emissões líquidas zero até 2050, em consonância com a ciência;

(e) Acelerar tecnologias de emissão zero e baixa, incluindo, entre outras, energias renováveis, energia nuclear, tecnologias de redução e remoção, como captura, utilização e armazenamento de carbono, especialmente em setores de difícil redução, e produção de hidrogênio de baixo carbono;

(f) Acelerar e reduzir substancialmente as emissões de dióxido de carbono a nível mundial, incluindo, em particular, as emissões de metano até 2030;

(g) Acelerar a redução das emissões do transporte rodoviário em diversas vias, inclusive por meio do desenvolvimento de infraestrutura e da rápida implantação de veículos de emissão zero e baixa;

(h) Eliminar gradualmente os subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis que não abordam a pobreza energética ou apenas as transições, o mais rápido possível;

Na declaração final firmada pelos Estados sobre o tema no âmbito da COP28, constou de modo expresso:

"Reconhecendo que, para garantir que a comunidade global cumpra a meta coletiva do Acordo de Paris de manter o aquecimento bem abaixo de 2°C, enquanto busca esforços para limitar o aquecimento a 1,5°C, o ritmo e a escala da implantação de energias renováveis e eficiência energética devem aumentar significativamente entre agora e 2030, impulsionando a mudança global em direção a sistemas de energia livres de combustíveis fósseis não reduzidos bem antes e até meados do século, o mais tardar.

Observando que a Agência Internacional de Energia e a Agência Internacional de Energia Renovável preveem que, para limitar o aquecimento a 1,5°C, o mundo precisa de três vezes mais capacidade de energia renovável até 2030, ou pelo menos 11.000 GW, e deve dobrar a taxa média anual global de melhorias na eficiência energética de cerca de 2% para mais de 4% a cada ano até 2030.

Reconhecendo que a energia está inextricavelmente ligada a todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, e a transformação dos sistemas energéticos mundiais criará novos empregos, melhorará vidas e meios de subsistência e capacitará pessoas, comunidades e sociedades.

Reconhecendo a contribuição crucial das energias renováveis e da eficiência energética para a consecução do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7 da ONU, que prevê "energia acessível, confiável, sustentável e moderna para todos", com quase 800 milhões de pessoas em todo o mundo sem acesso à eletricidade, das quais quase 600 milhões estão na África.

Implantar renováveis nesta década é um esforço que deve ser conjugado com a redução da energia a carvão. (grifos nossos)

A opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça também fez referência aos termos do primeiro balanço do Acordo de Paris. Ao detalhar o nível de ambição mitigatória exigível dos Estados em razão do melhor conhecimento científico que agora está disponível, interpretou-se a exigência de que as contribuições nacionalmente determinadas reflitam a maior ambição possível dos Estados. A Corte relembrou as informações quanto à urgência de que os cortes de emissões em setores chaves sejam imediatos, profundos, rápidos e sustentados, sob pena de descumprimento aos termos do Acordo:

O resultado do primeiro balanço global, adotado na decisão 1/CMA.5 da COP 28, deixa claro que, apesar do progresso geral em mitigação, adaptação e meios de implementação e apoio, as Partes ainda não estão coletivamente no caminho certo para alcançar o propósito do Acordo de Paris e seus objetivos de longo prazo (decisão 1/CMA.5, 13 de dezembro de 2023, documento da ONU FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, p. 3, parágrafo 2).

Reconhece também que “limitar o aquecimento global a 1,5°C, sem ultrapassagem ou com ultrapassagem limitada, requer reduções profundas, rápidas e sustentadas nas emissões globais de gases com efeito de estufa de 43% até 2030 e 60% até 2035 em relação aos níveis de 2019, e atingir emissões líquidas zero de dióxido de carbono até 2050”.

(<https://www.cop28.com/en/global-renewables-and-energy-efficiency-pledge>)

Portanto, há um consenso científico já convertido no consenso das decisões tomadas no âmbito da UNFCCC, de que a transição energética só será justa se, antes de tudo, ela começar a ocorrer nesta década considerada crítica à mitigação, sem mais qualquer adiamento ou protelação. Esta década (os anos até 2030) foi considerada uma década crítica para implementação dos planos de transição energética nos setores intensivamente emissores, sob pena de não se dar cumprimento à meta de mitigação do Acordo de Paris. A declaração firmada no bojo da COP28 igualmente destacou a necessidade de se conjugarem os esforços de expansão das energias renováveis com a redução do uso do carvão mineral. Os verbos utilizados são, portanto, ACELERAR a transição, nesta década crítica, e CONJUGAR os esforços de expandir as energias renováveis com a redução, entre outros, do uso do carvão mineral.

A Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos afirma, em acréscimo, que é dever dos Estados serem coerentes em seu comportamento, ou seja, deve haver coerência em seus compromissos internacionais e internos:

“Por fim, este Tribunal ressalta que os Estados devem evitar que suas ações ou omissões se convertam em obstáculos, diretos ou indiretos, ao cumprimento efetivo de suas metas de mitigação ou ao desenvolvimento e à atualização progressiva de suas estratégias nessa matéria. Essa atualização deve responder às suas capacidades, às mudanças relevantes em suas circunstâncias e aos avanços da melhor ciência disponível” (§ 333).

Nesse sentido, tendo em vista o padrão de devida diligência reforçada a que estão sujeitos, os Estados têm o dever de assegurar coerência entre seus compromissos internos e internacionais e as obrigações que lhes cabem em matéria de mitigação das mudanças climáticas.

No plano de sua atuação interna, a Corte afirmou que os Estados devem garantir a coerência normativa e evitar que disposições de direito interno contrariem os objetivos que o Estado se propôs alcançar em matéria de mitigação. Assim, entre outras medidas, os Estados devem condicionar o financiamento público e os incentivos a atividades geradoras de emissões de GEE ao cumprimento estrito das normas e políticas nacionais de mitigação definidas.

Ainda sobre a transição energética, e reverberando no dever dos Estados regularem a atividade das empresas, principalmente aquelas responsáveis, em cada país, por parcelas significativas de emissões, posicionou-se a Corte:

A Corte já ressaltou que, embora a responsabilidade das empresas em matéria de direitos humanos seja aplicável independentemente de seu porte ou setor, ela pode ser diferenciada na legislação em função da atividade e do risco que representa para os direitos humanos.

No contexto da emergência climática, a Corte adverte que, apesar de que todas as empresas possam contribuir para o cumprimento das metas de mitigação, algumas têm responsabilidade maior em razão do risco criado por suas atividades. A Corte considera, consequentemente, que os Estados devem estabelecer obrigações diferenciadas em matéria de ação climática, baseadas na contribuição atual e histórica das empresas para a mudança do clima, e impor deveres mais rigorosos àquelas cujas operações geram maiores emissões de GEE. Tais obrigações podem abranger, por exemplo, condições de operação, cargas tributárias, contribuições a planos e estratégias de transição justa, investimentos em capacitação, medidas de adaptação ou de resposta a perdas e danos, entre outras. As distinções estabelecidas dessa forma devem estar dirigidas a efetivar o princípio de que quem polui paga e garantir a eficácia das medidas nacionais de mitigação.

Na base do conceito de transição energética assentada pela Corte Interamericana e pela Corte Internacional de Justiça está, portanto, a compreensão de que a transição é uma ação de mitigação, que está sujeita, consequentemente, à meta vinculante mitigatória. O cumprimento da meta vinculante mitigatória demanda acelerar

as ações de transição, conjugando o crescimento das energias renováveis com o decréscimo do uso de combustíveis fósseis, situação do carvão mineral. Entender a transição energética como algo apartado dos compromissos normativos vinculantes de mitigação deixou, portanto, de fazer qualquer sentido.

Esclareceu a Corte Internacional de Justiça ao expor o conceito de mitigação dado pelo IPCC:

O IPCC define mitigação como “intervenção humana para reduzir as emissões de gases de efeito estufa ou aumentar os sumidouros” (Glossário do IPCC 2023, p. 126). A mitigação inclui tanto a redução das emissões de GEE por meio de medidas como a transição de combustíveis fósseis e a melhoria da eficiência energética, quanto o aumento de sumidouros por meio de medidas como reflorestamento e redução do desmatamento. (§ 85).

É fundamental assimilar-se, portanto, que transição energética justa é a forma, material e procedural, pela qual a mitigação deve ocorrer, no tempo e forma definidos pela ciência como imprescindíveis, e chancelados pela força normativa do Acordo de Paris. Transição energética justa, portanto, é a via de mitigação preconizada como respeitosa aos direitos humanos. Transição energética justa envolve mitigar as emissões de GEE de forma técnica, adequada, no ritmo reputado imprescindível, mas sem atropelar todos os direitos humanos envolvidos, sejam os direitos das gerações humanas atuais, incluindo um olhar aos mais vulneráveis, sejam os direitos das gerações humanas futuras.

Por conseguinte, há um consenso de que a transição energética só será justa se, antes de tudo, ela começar a ocorrer agora, sem mais qualquer adiamento ou protelação.

Há um direito humano fundamental, para as presentes e futuras gerações, que compele que a transição energética comece a ocorrer imediatamente, e que ganhe escala ainda nesta década, sob pena de ser tarde demais. O primeiro elemento para considerar qualquer plano de transição energética como um plano justo, por conseguinte, é o cumprimento da agenda de mitigação preconizada. Se a transição do setor carbonífero no Rio Grande do Sul, assim como no restante do Brasil, só for de fato impulsionada com ações concretas em meados da próxima década, por exemplo, há evidente violação ao direito humano fundamental à transição energética justa.

Este não postergar em nem mais um dia a efetividade da transição é premissa, é condição de possibilidade para que a transição consiga almejar justiça. Logo, qualquer ação dos Réus que, como veremos, adia o início da execução da descarbonização do setor de mineração de carvão em pelo menos dez anos, prevendo só iniciar a partir de 2035 um olhar atento para o descomissionamento do setor, fere de morte o conteúdo das decisões proferidas pelas opiniões consultivas. É uma opção que simplesmente não pode ser chancelada por esta Magistrada.

Portanto, o primeiro vértice norteador de qualquer plano de transição energética respeitoso ao conteúdo das decisões do regime internacional, e ao próprio texto constitucional vigente, é cumprir o imperativo da descarbonização em respeito à necessidade de que medidas concretas sejam imediatamente implantadas. Descumpre o imperativo da descarbonização adiar o início da própria descarbonização de um setor intensivamente emissor.

Assim, confrontando a primazia da antecipação da descarbonização para os anos que ainda restam desta década (até 2030), bem como a exigência de conjugação entre o aumento das renováveis com a redução de combustíveis fósseis como o carvão, com o quadro de planos executivos já conhecidos ou em elaboração, permite-se inferir que novamente há um problema estrutural que precisa ser enfrentado nesta demanda.

A estratégia conhecida para descarbonização do setor de mineração de carvão não é respeitosa ao ritmo preconizado como imprescindível para promoção da transição energética. Tampouco está prevista e regulamentada a conjugação entre a expansão das renováveis e a redução do uso do carvão mineral nos anos críticos desta década.

Em 18 de julho de 2025, como referido, a Ré União divulgou como parte específica do abrangente Plano Clima, o chamado “Plano de mitigação setorial de energia”. Este Plano setorial, conforme o próprio documento descreve, traça as prioridades e prazos para a mitigação do setor de energia.

São os dados mais recentes e públicos apresentados sobre o plano de mitigação para o setor. É neste setor que se enquadram os empreendimentos minas de carvão mineral e usinas termelétricas de carvão mineral, sejam os localizados no Rio Grande do Sul, sejam localizados nos demais Estados.

É a trajetória declarada pela Ré União para cumprir a atual NDC brasileira, para cumprir sua parcela de contribuição mitigatória ao êxito da meta vinculante do Acordo de Paris.

O Plano Clima, que inclui planos setoriais de mitigação para diversos setores como energia, ficou aberto para consulta pública até a última segunda-feira, dia 18 de agosto de 2025 na plataforma Brasil Participativo.

Esta consulta faz parte da Estratégia Nacional de Mitigação, pela qual a Ré União busca reduzir as emissões de gases do efeito estufa e alcançar a neutralidade de carbono até 2050, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente. O plano setorial de energia, em particular, consoante descreve o Ministério das Minas e Energia,

tem como objetivo definir metas e instrumentos para viabilizar a transição energética justa e sustentável. É este documento, portanto, a base que informa qual trajetória está pretendendo implantar a Ré União para a mitigação das emissões do setor carbonífero. Informações sobre o Plano podem ser encontradas nos sítios listados:

<https://www.youtube.com/watch?v=Gzc0b1bvbpo#:~:text=%F0%9F%97%93%EF%B8%8F%20Os%20documentos%20est%C3%A3o%20em%20consulta%20p%C3%BAblica,palestrantes:%20Link%20Energia:%20https://www.menti.com/%20Link%20Transportes:%20https://www>

<https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima>

<https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/governo-federal-inicia-consulta-publica-aos-planos-setoriais-de-mitigacao-climatica>

Esta Magistrada examinou detidamente o documento público publicado pela Ré União, cuja Consulta pública ora finda, e também assistiu ao Webinário de cerca de 90 minutos que detalhou este plano publicado.

Ocorre que simplesmente este Plano ora submetido à Consulta Pública não aborda como será a transição da mineração de carvão e da produção de energia via termelétricas a carvão entre 2025 e 2030, entre 2030 e 2035 no Brasil, e tampouco detalha as ações que serão implementadas entre 2035 e 2050. Há uma lacuna de trajetória clara, explícita e visível do plano.

Só que essa lacuna, no momento atual, é simplesmente inadmissível. O Plano não reporta as ações que serão implementadas nos anos desta década crítica para acelerar a descarbonização do setor, e tampouco explica como será conjugada a expansão das renováveis com a redução da parcela de participação do carvão na geração de energia.

No momento, não há mais ampla discricionariedade ao gestor público em seguir adiando o planejamento da redução do uso de uma fonte emissora extremamente significativa, poluente, de baixa eficiência pela baixíssima qualidade de sua constituição. Deliberadamente há uma escolha sendo feita.

Escolhe-se perpetrar um argumento nefasto de que como não há um detalhamento da meta setorial que diga exatamente como o Executivo pretende ir gradualmente reduzindo o uso dessa fonte emissora, não haveria como obrigá-lo a executar os atos tendentes a este cumprimento. Engana-se a Ré.

É evidente que é da atividade dos gestores públicos, de forma cooperativa em federalismo climático como previsto, estabelecer as metas e prazos mitigatórios ao setor carbonífero, mas persistir adiando esta definição e este planejamento é inconstitucional, viola a proteção ao sistema climático, é incoerente com os compromissos assumidos perante a UNFCCC, e viola a decisão da Corte interamericana de direitos humanos e da Corte Internacional de Justiça.

No Brasil, a descarbonização já é reconhecida pelo Poder Judiciário como princípio constitucional. Assim expressa o Enunciado 74 da I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais:

Enunciado 74: Na tutela judicial ambiental, os juízes e tribunais devem observar o princípio da descarbonização, dotado de status constitucional (EC 132/2023) e derivado do princípio do desenvolvimento sustentável (arts. 170, VI, e 225, da Constituição Federal).

Relembro que a Ré União, ao contestar o feito, narrou que estava estruturando a partir da retomada do Comitê Interministerial, as bases para a apresentação de Resolução e para a elaboração do Plano Clima, e que seria o Plano Clima o documento responsável por consolidar as estratégias, planos e metas do Poder Executivo Federal para cumprir os objetivos da PNMC e alcançar os objetivos da NDC submetida à UNFCCC.

Dizia a Ré União, ao contestar o feito:

Será apresentada uma minuta de Resolução propondo a estrutura para a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), que consolidará as estratégias, planos e metas do Poder Executivo federal para a consecução dos objetivos da PNMC e para o alcance das metas da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) submetida à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Ora, a versão atual do Plano Clima com as metas de mitigação para o setor de energia não prevê como ações prioritárias nos próximos dez anos (até 2035) nenhuma, absolutamente NENHUMA iniciativa concreta voltada à descarbonização e à redução das emissões do setor carbonífero, seja no Rio Grande do Sul, seja nos demais Estados brasileiros.

O Plano identifica apenas para o horizonte entre 2035 a 2050 (o que seria começar somente em dez anos!) a fase que chama genericamente de “descarbonização do setor da mineração”. Não se sabe sequer se esta fase engloba todas as atividades minerárias, que não se limitam ao carvão mineral. Não há detalhes sobre como esta fase será de fato implementada.

A versão entregue para consulta pública do “Plano Clima” coloca em modo “tabela” e como “tendências” para o lapso temporal entre 2035 e 2050 a “Descarbonização do setor da mineração”, arrolando, inclusive, o que denomina como principais barreiras para cumprir essa que parece ser apenas uma “tendência”.

Refere o documento as Barreiras financeiras de acesso a financiamento, alto custo de investimento e taxa de juros elevada. Refere as Barreiras regulatórias de falta de incentivos no setor e de incertezas regulatórias sobre questões relativas a emissões. Refere também as Barreiras de mercado como sendo a baixa adesão a tecnologias sustentáveis relacionada aos elevados custos de implantação e de operação.

Sequer uma listagem das oportunidades e dos pontos positivos da descarbonização do setor de mineração, incluindo o carbonífero, a Ré compila neste documento.

Esta Magistrada intimou a Ré União para atualizar as informações sobre a evolução do PLANO CLIMA setor energia nos autos. Na resposta, juntada ao feito em 18 de agosto de 2025 (evento 280, ANEXO2), o Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração, da Secretaria Nacional de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, manifestou que:

[...] este Departamento ainda não elaborou nenhum produto para o Plano de Transição Energética (Plante) (grifo nosso).

Esta postura da Ré União, em pleno agosto de 2025, reforça a persistência de uma mentalidade que já havia sido afirmado pela Ré em sede de contestação. Como bem sintetizou a manifestação do Ministério de Minas e Energia em sua contribuição à contestação da União:

“O que está sendo realizado no Brasil como um todo é a expansão da oferta de outras fontes de energia, o que se dá a seu tempo e com respeito às regras e contratos vigentes”.

Esta mentalidade é reforçada pelo teor da mais recente NDC brasileira, que coloca no Eixo II, de transição energética, um elenco de sete ações prioritárias. Todas estas ações dizem respeito à criação de marcos regulatórios para incentivar as energias renováveis, uma para incentivar mecanismos de captura de carbono, e uma para adoção de incentivos aos biocombustíveis. Nenhuma, NENHUMA ação do eixo prioritário constante da NDC sob o nome de transição energética fala das ações de descomissionamento do setor da mineração de carvão e de produção de energia a partir do carvão mineral.

Usinas termelétricas, aliás, apenas são citadas uma única vez em toda a mais recente NDC brasileira. Elas são referidas no contexto de explicação da União sobre os planos de desenvolvimento em pesquisa tecnológica, e são referidos os incentivos à pesquisa para “tecnologias para geração termelétrica sustentável”. É dizer, segundo a NDC brasileira, o planejamento de descarbonização das termelétricas confia, contrariando o teor da Opinião Consultiva da Corte Interamericana, que bastará o desenvolvimento de mecanismos como sequestro e captura de carbono, de forma que as usinas termelétricas poderiam seguir em modo de funcionamento “sustentável”.

A leitura em conjunto da NDC e do Plano Clima setorial de energia evidencia que a opção manifesta da Ré União é seguir expandindo as fontes renováveis, variar as fontes de energia, incluindo fontes limpas como hidrogênio verde.

Estas ações são fundamentais e relevantes, mas são só uma parte da transição. São apenas a metade da transição. É preciso planejar, elaborar, ter metas e prazos de quando e como serão descomissionadas as fontes fósseis, incluindo as minas de carvão e as usinas termelétricas. Não é transição se não se transita de um modelo para outro, definindo os marcos de encerramento do modelo anterior. Se não houver o planejamento detalhado do abandono da mineração de carvão mineral, não está ocorrendo a transição.

Deliberadamente, portanto, ao arrepio dos deveres jurídicos implicados com o direito fundamental humano à transição energética justa, está a Ré União escolhendo uma opção inadmissível de transição energética para o setor carbonífero. Escolher a não transição, ou melhor, o adiamento ao máximo de qualquer tomada de ação concreta ao setor.

No mesmo sentido, ponderou o Réu Rio Grande do Sul, ao contestar o feito, que o crescimento anual que está ocorrendo nas energias renováveis superaria as potências dos empreendimentos a carvão há anos no Estado, e que esta circunstância descharacterizaria a atividade carbonífera como crítica para as emissões de GEE no Estado. Aduziu, na contestação, que a substituição do carvão mineral no Estado como fonte de energia ocorrerá de “forma natural e gradual”.

Como repercutido, a sobrevinda das opiniões consultivas não chancela como possível estes comportamentos.

As ações que o Réu Estado do Rio Grande do Sul informa sobre o tema nos autos, assim como aquelas que são de conhecimento público, igualmente estão deveras aquém do que deve ser considerada uma transição energética efetiva e justa ao setor carbonífero.

O atual plano de transição energética justa está em elaboração pelo Réu Estado do RS, a partir da contratação de consultoria privada. A construção da política pública de transição energética do Estado teve início, segundo ele próprio noticia em seu sítio eletrônico, em novembro de 2023.

O Plano Estadual de Transição Energética Justa do RS faz parte do Programa Avançar na Sustentabilidade, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O Termo de Referência para abertura do processo licitatório, visando à contratação de consultoria, foi elaborado pelo Departamento de Mineração, SEMA-RS. A Central de Licitações (CELIC), ligada a Subsecretaria da Administração Central de Licitações, da Secretaria de

Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), está conduzindo a atual fase do processo de licitação, através da Comissão Permanente de Licitações (CPL) nº 88/2023, Processo Administrativo (PROA) nº 23/0500-0003425-0, Edital n.º 0065/2023, este publicado em 08/11/2023.

No desfecho da instrução, foram feitos questionamentos ao Réu Estado do Rio Grande do Sul sobre a evolução de seu plano.

Esta Magistrada formulou o seguinte questionamento ao Réu Estado do Rio Grande do Sul sobre o tema:

1) o estágio de desenvolvimento do Plano Estadual de Transição Energética Justa do Rio Grande do Sul (TEJ), com detalhamento específico sobre as etapas de planejamento do descomissionamento (se houver) da usina termelétrica Candiota III e da Mina Candiota.

Em sua resposta, a Secretaria de Meio Ambiente do Estado afirmou:

As atividades relacionadas a elaboração do Plano TEJ-RS estão divididas em 3 Etapas, subdivididas em 14 produtos, que estão sendo elaborados ao longo de 14 meses, cujo início das atividades se deu em novembro de 2024. Os produtos 1 (Plano de Trabalho), 2 (Relatório das aspirações e condições de contorno do Governo), 5 (Relatório do setor energético estadual) e 6 (Modelo de custos comparativos de produção de energia termelétrica e energias renováveis) foram entregues pelo consórcio contratado Waycarbon – Centro Brasil no Clima e revisados após considerações por parte da equipe gestora do contrato (pela SEMA). Os produtos 3 (Relatório das condições de contorno do mercado), 4 (Relatório de caracterização de aspectos distintivos do Estado e desafios para transição justa) e 7 (Relatório de demanda de diversificação e/ou reposicionamento econômico das regiões carboníferas) foram entregues pelo consórcio e estão atualmente em período de análise/revisão por parte da equipe gestora da SEMA. Serão entregues em setembro os produtos 8 (Relatório de cenários de geração termelétrica nas regiões carboníferas) e 9 (Relatório de fontes de recurso para recuperação ambiental das atividades carboníferas), em novembro os produtos 10 (Plano de desenvolvimento econômico), 11 (Avaliação de Impacto Econômico) e 12 (Avaliação do Impacto Ambiental) e, em janeiro de 2026, os Produtos 13 (Roadmap de implementação) e 14 (Relatório Final do Plano de Transição Energética Justa para as Regiões Carboníferas do Rio Grande do Sul).

Quanto ao descomissionamento da usina termelétrica Candiota III, cabe salientar que o Estado do Rio Grande do Sul não possui competência para qualquer ingerência sobre sua operação. Tal empreendimento, por estar localizado em região de fronteira entre países têm seu licenciamento ambiental vinculado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Já quanto às permissões de conexão com o Sistema Interligado Nacional – SIN e de produção comercial de energia elétrica (além dos prazos de concessão, permissão e incentivos) são de competência da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Os estudos realizados pela consultoria contratada não têm por finalidade definir os marcos para descomissionamento da usina e sim apresentar os cenários socioeconômicos futuros para a região carbonífera. (grifo nosso)

O Réu Estado do Rio Grande do Sul afirma que os estudos do Plano apenas comparar os cenários, sem decidir concretamente o que será implementado para cumprir com a meta de redução de emissões. O Estado simplesmente não responde sobre o descomissionamento da Mina Candiota ou de outras Minas em operação no Estado, apenas referindo que não tem ingerência no encerramento das atividades da Usina Candiota III.

O Réu referiu que a continuidade da operação das usinas termelétricas de Candiota-RS, seu encerramento no término dos contratos, a modernização das usinas com operação até o fim de suas vidas úteis e a possibilidade de implementação de um polo carboquímico serão comparados com o cenário de manutenção da situação atual, a fim de verificar os cenários de emissões de gases do efeito estufa. O Estudo, portanto, conforme descrito pelo Réu, se limita a apresentar cenários comparativos, e apresentar alternativas econômicas para serem futuramente exploradas.

“Além das análises relativas aos cenários de emissões, os demais estudos realizados ao longo dos 14 produtos têm por objetivo declarado subsidiar o Estado, em articulação com a União, municípios e diversos atores relevantes do setor público e privado, quanto a adoção de ações de diversificação e de reposicionamento econômico das regiões carboníferas do RS visando seu desenvolvimento futuro, incluindo a possibilidade de fechamento dos empreendimentos termelétricos. O estudo apresentará alternativas econômicas para a parcela da população ocupada atualmente nas atividades de mineração de carvão e de geração de energia termelétrica a partir do carvão mineral, considerando as vocações regionais, alinhado à neutralidade das emissões líquidas de carbono, em conformidade com as metas definidas pelo Governo do Estado (RS) ”.

As respostas dadas pelo Réu Estado do Rio Grande do Sul não esclarecem se as alternativas que os estudos conduzidos pela consultoria contratada pelo Estado contemplam definir prazos para a tomada de decisão pelo Réu. Pelos limites do objeto do estudo contratado, este restringe-se a apresentar os cenários e as alternativas, cabendo ao Estado atuar após a apresentação destas análises.

Esta Magistrada também questionou ao Réu Estado do Rio Grande do Sul o estágio atual de implementação da Avaliação Ambiental Estratégica, esclarecendo se há definição de metodologia, bem como os parâmetros adotados para medição de emissões e Gases de Efeito Estufa em empreendimentos no Estado, além de

indicadores de sua redução, e se a Avaliação estabelece uma meta de redução de emissões no âmbito estadual, com base no inventário nas emissões no âmbito estadual atual e se estipula metas de eficiência e redução setorial, com base nas emissões inventariadas para cada setor. Foi solicitado ao Réu que colacionasse aos autos os documentos que comprovassem as informações relacionadas com a Avaliação Ambiental Estratégica.

O Réu assim respondeu ao questionamento desta Magistrada:

Em atenção ao questionamento referente à metodologia, parâmetros adotados, definição de metas e indicadores de redução setorial para a mensuração das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) no Estado do Rio Grande do Sul, informamos que a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA), por meio da Assessoria do Clima (AsClima/SEMA), vem desenvolvendo, em parceria com o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, um processo estruturante voltado à consolidação da Política Gaúcha de Mudanças Climáticas (Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010), com a elaboração do Plano de Conformidade Climática do Rio Grande do Sul. Tal política está em fase de implementação e é operacionalizada por meio de um projeto composto por 6 (seis) etapas integradas, alinhadas às diretrizes nacionais e aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado no âmbito da agenda climática.

Em suma, na presente data, o fato é que o Réu Estado do Rio Grande do Sul ainda não possui um inventário atualizado de emissões de gases de efeito estufa. Como o Réu sequer sabe quais são os seus setores de atividades produtivas mais emissores, tampouco há uma estratégia definida, por setor, com prazos a metas parciais a serem cumpridas para atingir o seu compromisso, constante estabelece o seu próprio Decreto 56.347 de 2022. Há indefinição não apenas para o setor carbonífero, mas para todos os demais setores que sejam expressivamente emissores no Estado.

Não custa reprimir os compromissos normativos já assumidos – e descumpridos – pelo Réu Estado do Rio Grande do Sul no âmbito do Decreto número 56.347/2022.

Eis o teor do Decreto vigente desde 26 de janeiro de 2022:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a adesão do Estado do Rio Grande do Sul às campanhas "Race to Zero" e "Race to Resilience", no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, com vista à neutralização de emissões líquidas de gases de efeito estufa até o ano de 2050 e à resiliência climática.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, serão implementadas, sob a coordenação da Secretaria da Casa Civil e da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, as seguintes ações:

I - elaboração e aprovação de Plano Estadual sobre Mudanças Climáticas 2050, conforme previsto no inciso VI do art. 9º da Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010, em até doze meses, que deverá contemplar:

a) ações para a neutralização de emissões líquidas de gases de efeito estufa até o ano de 2050 e suas metas intermediárias;

b) ações para não concessão de novos incentivos, de qualquer natureza, às atividades de significativa contribuição para emissões de gases de efeito estufa, exceto os necessários para redução destas emissões e sua adequação;

c) a regulamentação no âmbito do Comitê de Planejamento Energético do Estado e do Conselho Estadual do Meio Ambiente, quanto ao previsto no art. 17 da Lei nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a reavaliação e redimensionamento da matriz energética do Estado nos termos do art. 162 da Constituição do Estado, dando ênfase especial às estratégias de conservação de energia, incremento da capacidade instalada em energias renováveis, minimização de desperdício e redução e controle da poluição ambiental;

II - a elaboração e aprovação, em até vinte quatro meses, de Planos de Ações Setoriais;

III - a instalação, em até três meses, do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas, de que trata o inciso II do art. 3º da Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010;

IV - o aprimoramento, a diversificação de ações e a expansão, em até doze meses, dos seguintes programas e projetos de conservação e de boas práticas do uso dos recursos naturais desenvolvidos no âmbito do Estado, em parceria com Federações de Classe, Universidades, Municípios, entidades da sociedade civil sem fins lucrativos e entidades da iniciativa privada:

a) expansão das ações do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN, sob supervisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos;

b) diversificação das ações do Programa Campos do Sul com vista à conservação de áreas dos Bioma Pampa e Mata Atlântica com adoção de boas práticas ambientais e de manejo, em parceria com pequenos produtores rurais e universidades, sob a coordenação da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura; e

c) expansão das ações do Programa Estadual de Recuperação da Vegetação Nativa do Rio Grande do Sul, em parceria com pequenos produtores rurais, universidades e outras entidades parceiras.

Art. 3º O Estado se compromete com as seguintes diretrizes para o futuro, independentemente da elaboração do Plano Estadual sobre Mudanças Climáticas 2050: I - planejar, desenvolver e implementar, em parceria com agentes econômicos e com universidades, um Polo Industrial de Produção de Hidrogênio Verde e Amônia Verde, com o objetivo de fazer uma transição energética em consonância com a sua matriz produtiva e que seja gradual, equilibrada e sustentável;

II - realizar a atualização constante do Cadastro Ambiental Rural - CAR, e do Programa de Regularização Ambiental - PRA;

III - promover a realização de estudos para o monitoramento de captura de gases de efeito estufa nos Biomas Pampa e Mata Atlântica; e

IV - garantir a universalização do acesso da população do Estado, até o ano de 2033, a noventa e nove por cento de água tratada e de noventa por cento de esgoto tratado”.

Ora, passados mais de dois anos da vigência do Decreto supra referido, o Estado não finalizou sequer um inventário atualizado de suas emissões de gases de efeito estufa. Não foram elaborados os planos setoriais de mitigação. Não se sabe, portanto, qual é a estratégia de transição energética para os setores que representam emissões expressivas nas atividades realizadas no Estado, incluindo o setor de mineração de carvão no Estado.

Há notícia, apenas, de uma promessa de entrega dos Relatórios da contratação feita para o segundo semestre de 2025, mas a própria informação prestada pelo Estado nos autos não sinaliza como certo o cumprimento desta entrega.

No momento, os elementos trazidos aos autos pelos Réus sobre as formas pelas quais planejam operacionalizar a descarbonização do setor de mineração de carvão e de termelétricas no Estado não demonstram, com a robustez necessária, como será a trajetória escalonada a ser implementada entre intervalos de tempo definidos. Não há qualquer sinalização das ações prioritárias que serão adotadas para acelerar a transição nos anos desta década considerada crítica, pela ciência e pela UNFCCC, para tanto.

Simplesmente ainda não se sabe, seja por parte da Ré União, seja por parte do Réu Estado do Rio Grande do Sul, o que vai ocorrer com o setor de mineração de carvão entre 2025 e 2030, entre 2030 e 2035, entre 2035 e 2040, entre 2040 e 2045, e entre 2045 e 2050, quanto a meta de neutralidade de emissões brasileiras e ocorridas em território gaúcho deve ser alcançada.

Essa lacuna de um plano de transição energética justa para o setor carbonífero, questionada nesta demanda sob o prisma de um setor de atividade produtiva intensivamente emissor, também não evidencia como será implementado o federalismo climático na execução dos planos que estão em desenvolvimento. Não se sabe como os municípios onde estes empreendimentos operam estão integrados no desenvolvimento destes planos.

É manifesta, portanto, a existência de violação ao conteúdo das decisões tomadas pelas opiniões consultivas.

É preciso restar muito claro que a transição energética é uma ferramenta essencial para a mitigação das emissões. É essencial que ocorra uma efetiva descarbonização da forma de produzir energia para tornar viável o cumprimento dos compromissos mitigatórios normativos vinculantes ao Brasil.

Veja-se o que disseram os julgadores da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a exigência de que os Estados tenham um plano de mitigação de suas emissões que seja verificável, factível, permitindo acompanhamento de seu cumprimento:

A meta de mitigação deve ser a mais ambiciosa possível, estar consagrada em norma vinculante para o Estado, prever prazos concretos para seu cumprimento e aumentar progressivamente. Esse aumento deve levar em conta a variação em qualquer um dos critérios expostos e outros fatores, como o avanço tecnológico ou o melhor conhecimento científico disponível.

A Corte ressalta que não lhe cabe determinar quantitativamente de que forma os aspectos apontados impactam a meta de mitigação de cada Estado. Contudo, no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, a avaliação qualitativa de cada um desses critérios e a adoção e atualização progressiva da meta de mitigação mais ambiciosa possível, de acordo com essa valoração, constituem obrigações positivas dos Estados Partes derivadas do direito a um clima saudável no contexto da emergência climática.

No atual momento, agosto de 2025, ainda não existir um plano com metas e prazos para o setor carbonífero, é não permitir sequer uma avaliação qualitativa dos critérios e prazos que foram estabelecidos. Não são conhecidas as medidas imediatas e tampouco as medidas intermediárias. Na verdade, o plano de ambos os réus parece ser adiar ao máximo o início do descomissionamento das minas de carvão e das usinas termelétricas.

A opção dos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul de adiar a definição de ações concretas de seus planos de transição macula, além do princípio da descarbonização, um dos deveres jurídicos constitucionais mais relevantes em matéria ambiental e climática: o respeito à equidade intergeracional.

Essa opção pelo adiamento da transição do setor carbonífero é inconstitucional, é ilegal, e fere as decisões consultivas. Fere-se, sobretudo, o dever de equidade intergeracional no enfrentamento da emergência climática.

Abro aqui considerações próprias.

Há uma manifesta opção dos Réus entes públicos em ADIAR A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA DO SETOR CARBONÍFERO no Rio Grande do Sul, e esta opção política contraria o regime jurídico vigente, e viola a equidade intergeracional, uma das perspectivas da justiça climática.

Adiar as ações efetivas que estão ao alcance dos Réus de serem executadas, que sabidamente promovem a descarbonização é descumprir com o direito à equidade intergeracional. Ainda que os Réus ponderem que a participação da produção de energia a partir do carvão é proporcionalmente reduzida no país e no Estado, predominando a produção a partir das renováveis, esta circunstância apenas reforça o dever jurídico dos Réus em agir para atuar sobre o setor. Diferentemente de outros países que apresentam uma dependência da produção de energia a partir do carvão, e que o esforço e custos, inclusive sociais, envolvidos com a transição serão consideravelmente maiores, esta não é a realidade do Rio Grande do Sul e tampouco do Brasil.

Aqui, está ao completo alcance dos entes públicos, em organização e programação que envolve os empreendimentos ativos, acelerar a transição do setor carbonífero. Os custos com a produção renovável já são menores, de forma que não atuar sobre o setor não encontra qualquer justificativa válida.

Relembre-se a posição afirmada pela Corte Internacional de Justiça sobre o cometimento de ato ilícito pelos Estados que não adotam todas as medidas mitigatórias que estão ao seu alcance:

“Um Estado não incorre em responsabilidade simplesmente porque o resultado pretendido não é alcançado; em vez disso, incorre em responsabilidade se o Estado não tomar todas as medidas ao seu alcance para prevenir danos significativos. Nesse sentido, o conceito de devida diligência, que exige uma avaliação in concreto, é o padrão relevante para determinar o cumprimento. Portanto, um Estado que não exerce a devida diligência no cumprimento de sua obrigação primária de prevenir danos significativos ao meio ambiente, incluindo o sistema climático, comete um ato internacionalmente ilícito que incorre em sua responsabilidade”.

Esta opção pelo adiamento chancela, ademais, que se vai impor um fardo mitigatório, assim como um fardo de sobrecarga de necessidades adaptativas, a ser injustamente suportado pelas gerações futuras. Este fardo é certo e inequívoco pelo incremento da exigência mitigatória. Quanto mais os entes públicos demoram para impor redução de emissões ao setor carbonífero, mais exigidas serão as gerações futuras em restrições para que os patamares mitigatórios sejam alcançados. Conforme o relatório da UNEP sobre a lacuna das emissões de 2024, caso a ação mitigatória seja adiada até 2030, os cortes anuais exigidos após essa data deverão ser extremamente acelerados — entre **8% e 15% ao ano** — o que o Relatório considera que será muito mais difícil para a humanidade, e muito mais custoso. (<https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2024>).

Também exacerbadas serão as necessidades e os custos com as medidas de adaptação em razão dos eventos climáticos de progressão lenta e de erupção extrema, ambos exacerbados pelo aquecimento em curso do sistema climático.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao examinar o tema na Opinião Consultiva OC-32/25, invocou o precedente do *leading case* julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos, a CEDH, sobre o dever de se evitar um fardo desproporcional às gerações futuras caso adiadas as urgentes ações de mitigação de emissões:

Nesse mesmo sentido, no caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e outros Vs. Suíça, a Corte Europeia afirmou que cada Estado deve definir seu próprio caminho para alcançar a neutralidade de carbono, em função de suas principais fontes e níveis de emissões, bem como de todos os demais fatores relevantes dentro de sua jurisdição.

Todavia, destacou que, para evitar impor cargas desproporcionais às gerações futuras, **é necessário adotar medidas imediatas e intermediárias enquanto se caminha para a neutralidade de carbono, e que tais medidas devem ser estabelecidas em um marco regulatório nacional vinculante, acompanhado de implementação adequada.**

A Corte Interamericana concordou com essas posições.

De fato, afirmou a Corte que cada Estado deve definir sua própria estratégia para cumprir a meta de mitigação que tenha fixado e adotar as medidas vinculantes para atingi-la. No entanto, tanto a definição quanto a implementação dessa estratégia devem observar um padrão de devida diligência reforçada.

De acordo com esse padrão, a estratégia deve satisfazer certos requisitos processuais e substantivos. Os primeiros derivam do conteúdo dos direitos de procedimento; os segundos concentram-se **na coerência e eficácia das condições**, medidas, prazos e recursos necessários à implementação da estratégia, bem como no respeito e garantia dos direitos humanos que possam ser ameaçados ou violados em decorrência da implementação da estratégia.

A Corte ressalta a necessidade de prever medidas adequadas e exequíveis, levando em conta os setores que concentram as principais emissões de GEE pelo Estado, os custos associados à sua redução e os benefícios decorrentes para a preservação do sistema climático global. Da mesma forma, os Estados devem priorizar ações que produzam efeitos imediatos e sustentáveis a longo prazo, compatíveis com o avanço rumo ao desenvolvimento sustentável.

Os Estados, enfatizou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, devem estabelecer objetivos mensuráveis e prazos concretos para seu cumprimento, e regulamentar em detalhe o processo de redução de emissões por parte de agentes públicos e privados. Ademais, o Estado está obrigado a considerar a melhor ciência disponível. Nesse sentido, a Corte chamou atenção para a dificuldade de que medidas associadas a tecnologias cujos efeitos não estejam plenamente comprovados atendam ao padrão de devida diligência reforçada.

Ora, quando se silencia sobre o que será feito para descarbonizar o setor de mineração de carvão no Brasil e no Rio Grande do Sul nos próximos anos, se afronta a decisão da Corte Interamericana. Alertou a Corte que:

Diante da urgência e gravidade que caracterizam a emergência climática, as estratégias de mitigação segundo a Corte devem incluir necessariamente medidas para promover a redução progressiva das emissões de GEE decorrentes do uso de combustíveis fósseis.

A decisão da Corte Interamericana na opinião consultiva também está alinhada à decisão adotada ainda em 2021 pelo Tribunal Constitucional Alemão no paradigmático litígio climático *Neubauer v. Governo da Alemanha*. Esta demanda climática também merece referência na discussão sobre os limites atuais de escolha dos Réus entes públicos para o cumprimento das metas de mitigação de emissões e de correlata promoção da transição energética.

Na ação, a Parte Autora alegava que a Lei Federal Climática da Alemanha, norma de 2019, com o plano de redução de emissões previsto para o Estado Alemão, violava direitos constitucionais fundamentais assegurados na Constituição Alemã. A violação decorria do fato de que não se estabelecia metas de redução de emissões suficientemente ambiciosas para os lapsos temporais de curto prazo, no horizonte de 2030, assim como havia uma lacuna de definição das ações para redução de emissões no chamado largo prazo (o que seria feito até 2050), e o detalhamento de planos suficientes para manter as reduções das emissões de gases de efeito estufa.

Em sua decisão, o Tribunal Constitucional Alemão julgou a favor dos autores, declarando a lei climática alemã inconstitucional. O entendimento central do Tribunal Constitucional Alemão foi no sentido que a falha em especificar adequadamente as reduções de emissões no curto prazo sobrecarregaria de forma desproporcional e violadora os direitos humanos fundamentais das gerações jovens. Segundo o julgado, certamente ocorreriam futuras exigências de reduções drásticas de emissões de gases de efeito estufa, para que o objetivo de mitigação final da Alemanha, e sua contribuição ao cumprimento do Acordo de Paris, fosse cumprida de modo efetivo.

A decisão do Tribunal Constitucional Alemão se fundamenta em suas previsões constitucionais, confrontadas com a legislação federal climática questionada.

O Tribunal estabeleceu, primeiramente, que o governo alemão é obrigado, por força de sua Constituição Federal, a proteger o clima para as gerações presentes e futuras. Isso significa, especificamente, limitar o aquecimento global a bem abaixo de dois graus Celsius – conforme estabelecido pelo Acordo de Paris e confirmado pelo legislativo alemão. Essa conclusão não destoa do julgamento da ADPF 708 pelo STF, que igualmente reconheceu a força normativa do Acordo de Paris, tratou o Acordo como um acordo de direitos humanos, e fez mais, reconheceu que a meta de mitigação deve ser cumprida pelo Brasil, afirmando que o Acordo de Paris obrigaría o país na meta de mitigação definida pelo Acordo, em igualdade de condições com os demais Estados. O Acórdão menciona que o Acordo de Paris não distingue entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, ao comentar sobre o dever de ambos apresentarem suas contribuições ao esforço mitigatório.

A decisão em *Neubauer*, inclusive, foi expressamente citada pelo voto vegal do Ministro Edson Fachin, na ADPF 708. Referiu o Il. Ministro:

*Na Alemanha, em precedente igualmente histórico, a Suprema Corte entendeu que as medidas aplicadas pelo governo na crise climática são insuficientes e demandam aperfeiçoamento. Trata-se do Caso *Neubauer e Outros v. Alemanha*, julgado em 2021...*

O Tribunal reconheceu que o direito fundamental à liberdade possui uma dimensão inter ou transgeracional, a qual deve ser protegida pelo Estado e se expressa por meio de "garantias intertemporais de liberdade" (intertemporale Freiheitssicherung)".

Na decisão em *Neubauer*, o Tribunal Alemão ponderou que limitar o aquecimento global a bem abaixo de dois graus Celsius significa que apenas uma quantidade finita de dióxido de carbono pode ser emitida daqui para frente, e que está é a noção de "orçamento global de carbono". A parcela desse orçamento que a Alemanha pode consumir foi definida pelo Tribunal como o "orçamento nacional de carbono". As metas de redução de emissões estabelecidas até 2030 pela lei alemã de proteção climática determinariam, portanto, quanto do orçamento nacional de carbono será consumido até 2030.

A racionalidade subjacente é clara: quanto mais for consumido no curto prazo (porque não há plano imediato de redução), menos as gerações futuras poderão consumir deste orçamento limitado. Em outras palavras: quanto mais brandas forem as reduções de emissões no curto prazo, mais substanciais elas terão que ser no longo prazo. Reduções negligentes nas emissões atuais podem poupar as gerações *atuais* de restrições substanciais em seu comportamento, mas podem, em última análise, exigir que as gerações futuras cumpram restrições severas em seu comportamento para proteger o sistema climático.

Assim constou do julgamento do Tribunal Constitucional Alemão em Neubauer:

“Não se deve permitir que uma geração consuma grandes partes do orçamento de CO2 sob uma carga de redução comparativamente branda, se isso, ao mesmo tempo, deixar as gerações futuras com uma carga de redução radical – descrita pelos reclamantes como um ‘freio total’ – e expor suas vidas a sérias perdas de liberdade. É verdade que mesmo perdas sérias de liberdade podem ser proporcionais e justificadas no futuro, a fim de proteger o clima; é precisamente essa justificação futura que ameaça resultar no risco de ter que aceitar perdas consideráveis de liberdade. . . No entanto, como o curso para futuros obstáculos à liberdade já está definido pela regulamentação atual de níveis de emissão permitidos, seu impacto na liberdade futura deve ser proporcional da perspectiva atual e no momento presente – quando o curso ainda pode ser alterado”.

Essa sobrecarga unilateral das gerações futuras é, segundo o Tribunal, inconstitucional e não é adequadamente abordada pelas disposições que foram contestadas da lei de proteção climática que fora editada em 2019. Como resultado, o Tribunal ordenou que o governo alemão emitisse uma legislação revisada, que reduzisse a carga de redução de emissões sobre as gerações futuras, estabelecesse metas mais claras de redução de emissões no curto prazo (mas incluindo metas também para após 2030) e facilitasse melhor a transição em curso para estilos de vida neutros em emissões, objetivo central almejado.

Sobre a impossibilidade de se adiarem as medidas concretas que viabilizam a transição para modos de vida neutros em carbono, o Tribunal Constitucional Alemão foi enfático em reforçar a inconstitucionalidade do adiamento, da postergação:

O Tribunal observa que os desenvolvimentos tecnológicos e sociais que facilitam a transição para estilos de vida neutros em carbono – ou “zero carbono” – levam tempo. Quanto mais tempo as reduções de emissões, mais ambiciosas, forem adiadas e quanto mais urgente se tornar a preservação do resquício de orçamento de carbono, menos tempo haverá disponível para os desenvolvimentos tecnológicos e sociais que facilitariam a transição para estilos de vida neutros em carbono.

O Tribunal também observa que iniciar as reduções de emissões mais ambiciosas mais cedo gera a “pressão de planejamento necessária”:

O Tribunal também observa que iniciar reduções de emissões mais ambiciosas mais cedo gera a “pressão de planejamento necessária”. Em outras palavras, sinalizar claramente a necessidade de reduzir os gases de efeito estufa no curto prazo por meio de metas concretas e ambiciosas de redução de emissões aumenta o reconhecimento de que a emissão de gases de efeito estufa deve cessar dentro de um prazo específico, aumentando assim a probabilidade de que “tecnologias e comportamentos neutros para o clima sejam rapidamente estabelecidos de acordo com este plano de desenvolvimento”.

Uma ação climática ambiciosa e não procrastinada, portanto, estimula o desenvolvimento tecnológico e social. A exigência de não imposição de um fardo mitigatório e adaptativo desproporcional às gerações futuras atualiza o conceito jurídico de desenvolvimento sustentável (entendido como aquele que atende às necessidades da geração atual sem prejudicar a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades) para um desenvolvimento sustentável resiliente à mudança do clima.

As ponderações feitas pelos julgadores em Neubauer estão alinhadas com os dados mais recentes que chancelam também o quanto a aceleração da transição energética é igualmente uma medida mais econômica. Há certeza de que a aceleração da transição, também em termos econômicos, é benéfica aos Estados.

Segundo Relatório da Agência Internacional de Energia, acelerar a mudança para tecnologias de energia limpa melhora a acessibilidade da energia e pode aliviar as pressões sobre o custo de vida de forma mais ampla. O Relatório, intitulado “Estratégias para Transições de Energia Limpa Acessíveis e Justas” mostra como colocar a trajetória para se atingir emissões líquidas zero até 2050 exige investimentos adicionais, mas reduz os custos operacionais do sistema energético global em mais da metade na próxima década.

*“Os dados deixam claro que quanto mais rápido se avança na transição para a energia limpa, mais econômica ela se torna para governos, empresas e famílias”, afirmou **Fatih Birol**, Diretor Executivo da Agência Internacional de Energia. “Se os formuladores de políticas e os líderes da indústria adiarem ações e gastos hoje, todos nós acabaremos pagando mais amanhã. A análise global inédita em nosso novo relatório mostra que a maneira de tornar a energia mais acessível para mais pessoas é acelerar as transições, e não desacelerá-las. (<https://www.iea.org/news/rapid-rollout-of-clean-technologies-makes-energy-cheaper-not-more-costly>)*

Portanto, o quadro atual sobre os planos de mitigação das emissões do setor da mineração de carvão e de usinas termelétricas a carvão mineral, seja na perspectiva da Ré União (sobre o que fará no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul), seja do Réu Estado do Rio grande do Sul, ambos, descumprem frontalmente o que foi afirmado como imprescindível pelas opiniões consultivas, sendo violador da equidade intergeracional.

É evidente que não cabe ao Poder Judiciário elaborar um plano de transição energética para o setor da mineração de carvão no Rio Grande do Sul. Mas cabe ao Poder Judiciário cotejar a exigência mitigatória que possui força vinculante aplicável ao Brasil e ao Estado do Rio Grande do Sul (por eles já normatizada) e observar que há um adiamento em definir a trajetória de mitigação de emissões de um setor com emissões expressivas, um setor que opera diretamente com o pior combustível fóssil. Este adiamento é inconstitucional, e atualmente incompatível com os pareceres consultivos.

Portanto, considero que o problema estrutural identificado quanto ao tema da transição energética justa do setor carbonífero no Estado do Rio Grande do Sul precisa de intervenção judicial.

Observo que ambos os Réus entes públicos já desenvolvem seus planos no curso da tramitação deste feito, mas que ambos precisam cumprir as balizas sobre transição energética justa já definidas, seja no ambiente da UNFCCC, seja pelos pareceres consultivos.

Assim, urge a determinação de prazo adequado nos autos para que seja apresentado, em conjunto pelos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul, um plano de transição energética justa ao setor carbonífero do Rio Grande do Sul que atenda às exigências reconhecidas nesta sentença como imprescindíveis.

Observo que o Plano Clima setorial para mitigação é um resultado de largo período de trabalho pela Ré União, e que os produtos da consultoria contratada pelo Estado do Rio Grande do Sul serão entregues após 14 meses de trabalho. Assim, várias etapas de levantamento de dados, construção de cenários e alternativas econômicas já estão próximas de serem finalizadas.

Atento que estudos específicos sobre alternativas de produção de energias renováveis no Estado do Rio Grande do Sul, em substituição à produção de energia a partir de carvão mineral, também estão contemplados no âmbito do estudo contratado pelo Estado, sendo narrados entre seus produtos. Estas análises contemplarão, inclusive, pleito das Autoras que demanda pela existência destes levantamentos para embasar a tomada de decisão no âmbito da transição energética no Estado.

Observo que estudos sobre as demandas de diversificação e reposicionamento das regiões carboníferas já foram entregues pelo consórcio privado contratado pelo Estado (produto 7), que igualmente auxiliam na identificação adequada de alternativas a serem implementadas.

Logo, considero que um prazo adicional de mais 5 (cinco) meses é extremamente razoável e adequado para revisão e ajuste dos trabalhos que estão em curso, e adequação dos planos às exigências mínimas de conformidade que serão estabelecidas por esta sentença.

Observo que, na contestação, a Ré União, por intermédio do MME, sugeriu, ao final de sua contribuição, que caso a sentença viesse a conceder o pleito das Autoras sobre a elaboração do Plano, fosse concedido prazo maior para a realização de estudos e respostas da Ré União, bem como acordo entre as partes:

“Portanto, caso haja o deferimento de algum pedido liminar, ou mesmo já em cognição mais completa no bojo da sentença, dada a complexidade das considerações envolvidas em processos de Transição Energética, incluindo avaliações ambientais, análises técnicas, financeiras e socioeconômicas, há de se reclamar que o órgão julgador estabeleça prazo maior do que sugerido pelo Ministério Público para a realização de estudos e respostas do governo, se possível, inclusive, que entre em acordo com as partes, uma vez que o que buscam os agentes envolvidos na demanda é o bem da coletividade afetada nas diversas nuances que a demanda traz. Isso permitirá a construção de alternativas sólidas, baseadas em informações socioambientais atualizadas e análises rigorosas”.

Logo, FIXO o dia 31 de janeiro de 2026 como data limite para apresentação, pelos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul, de forma conjunta nos autos, de um plano de transição energética justa ao setor carbonífero do Estado do Rio Grande do Sul.

Ademais, reforço que existem balizas mínimas de conformidade que devem ser contempladas pelo aludido Plano, sem prejuízo de outras que sejam incorporadas pelos Réus.

a) Definição de Marcos Temporais de Ação.

Os marcos temporais das ações que serão implementadas para descarbonização do setor precisam apresentar prazos definidos, que contemplem o detalhamento do que será feito entre estes marcos temporais. Os Réus devem expor o que será feito em janelas de tempo definidas (a exemplo de 2025 a 2030, 2030 a 2035), ou prazos menores/maiores, até as ações que serão concluídas em 2050, confrontando-se com o alcance da contribuição do setor para a neutralidade de emissões.

b) A apresentação deve ser detalhada de ações que não se limitam à expansão de renováveis ou planos de investimentos em tecnologias de sequestro e captura de carbono.

O detalhamento deve expor o planejamento e a execução de descomissionamento das estruturas em operação (minas e usinas). O planejamento, por evidente, igualmente deve contemplar as estratégias que serão adotadas para redução até encerramento da contratação de energia e respectiva comercialização de energia a partir de usinas termelétricas no Estado do Rio Grande do Sul.

c) Incorporação no planejamento da previsão de recursos, financiamentos e, em contrapartida, como se dará o encerramento de eventuais subsídios ainda existentes para estas atividades.

No tema, observo que o Réu Estado do Rio Grande do Sul negou nos autos que forneça atualmente subsídios ao setor. A Ré União, por sua vez, reportou nos autos ter dificuldades de apurar estes dados, o que causa, no mínimo, perplexidade.

A Ré União chegou a alegar que o pedido seria genérico, porque seria atribuição da parte Autora detalhar os incentivos e subsídios que estão ocorrendo no âmbito das atividades de Usinas Termelétricas. A rigor, é evidente que cumpre a Ré ter conhecimento sobre quais são as medidas de favorecimento ao setor que são executadas pela Ré.

Em sua última manifestação no feito, a pedido da União foi consultado o o Departamento de Transição Energética – DTE, que reportou não ter competências diretas sob o tema dos subsídios. No entanto, informou sobre a existência de painel da Agência Nacional de Energia Elétrica, chamado “Subsidiômetro”, que apresentaria os custos dos subsídios presentes no setor de energia elétrica, segregados por destinação. Refere que este instrumento disponibiliza também o impacto tarifário desses subsídios na tarifa dos consumidores residenciais e o comparativo entre a Cota CDE e os Subsídios, por distribuidora (evento 280, ANEXO3).

De todo modo, ainda que existam lacunas de dados nas informações prestadas pela Ré nos autos, é de conhecimento público que ocorreram recentes vetos a dispositivos da Lei 15.097/2025, que previam a prorrogação da obrigatoriedade de contratação de energia das usinas termelétricas. Nas razões de voto ao dispositivo previsto pelo artigo 22, §§ 16, 17 e 18, da Lei constou:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo, ao estabelecer a obrigatoriedade de contratação do volume integral dos montantes de energia por prazo indeterminado, impediria a fruição de oportunidades oriundas de novas tecnologias limpas que venham a se desenvolver, com possíveis impactos sobre o custo de energia para os consumidores residenciais e para o setor produtivo, dificultando o alcance do princípio da modicidade tarifária e o atendimento de compromissos internacionais assumidos pelo País para a mitigação das mudanças climáticas e a descarbonização da matriz energética brasileira.”

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao obrigar a realização de contratações de termelétricas a carvão mineral, o que impactaria os preços das tarifas de energia, a serem custeados pelos consumidores residenciais e pelo setor produtivo. Ademais, as contratações de usinas de fontes fósseis não são compatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo País, bem como com as políticas públicas voltadas à transição energética, à mitigação das mudanças climáticas e à descarbonização da matriz energética brasileira.” (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Msg/Vep/VEP-44-25.htm)

No momento, também é de conhecimento público a existência da Medida da Medida Provisória (MP) 1.304/2025, publicada em 11 de julho de 2025, que altera regras do setor energético brasileiro, e que possui centenas de emendas pendentes de apreciação. Na data desta sentença, não há desfecho sobre o texto final envolvendo o conteúdo da Medida.

Deverão os Réus, por conseguinte, no plano a ser elaborado, atentarem para indicação detalhada de como serão manejados os incentivos financeiros incidentes sobre as atividades que envolvem o carvão mineral e as usinas termelétricas de carvão mineral no Rio Grande do Sul.

No pleito das Autoras, como parte de detalhamento do Plano de Transição Energética para o setor carbonífero do Rio Grande do Sul, postulou-se a criação de um Grupo de Trabalho e de um Fundo para gerir os recursos vocacionados à transição. Entendo, quanto ao ponto, que caberá aos Réus definirem como serão provisionados recursos para assegurar o cumprimento do plano que for definido. A sobrevinda da Lei 15.103/2025 no âmbito Federal indica que já existe um Fundo criado pela União com a finalidade de financiar a transição energética.

Da mesma forma, foi criado o Fórum Nacional da Transição Energética, como instrumento consultivo e permanente em apoio à União. Logo, deverão os Réus, de forma articulada e considerando os instrumentos que já foram criados, indicar como será a participação destes instrumentos no planejamento e execução do Plano de transição energética justa para o setor carbonífero no Estado do Rio Grande do Sul.

d) O Plano deverá incorporar a adequada participação da sociedade civil, nas etapas de elaboração, monitoramento e execução.

Quanto à matéria, repto fundamentais as considerações feitas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na OC-32/25, afirmando o direito à participação pública como pilar fundamental dos direitos de procedimento, e suas aplicabilidades ao contexto da emergência climática.

A Corte Interamericana desenvolveu capítulo próprio ao tema no âmbito da Opinião Consultiva OC-32/25.

Iniciou referindo a participação pública como um dos pilares fundamentais dos direitos de procedimento:

“A participação pública é um dos pilares fundamentais dos direitos de procedimento. Por meio dela, as pessoas exercem o controle democrático sobre a gestão estatal e podem questionar, investigar e avaliar o cumprimento das funções públicas. Nesse sentido, a participação permite que as pessoas façam parte do processo de tomada de decisões. Em particular, a participação pública facilita que as comunidades exijam responsabilidades das autoridades públicas na adoção de decisões e, ao mesmo tempo, aumenta a eficiência e a credibilidade dos processos governamentais. Como já mencionado anteriormente, a participação pública requer a aplicação dos princípios de publicidade e transparência.”

O direito dos cidadãos de participar da condução dos assuntos públicos está consagrado no artigo 23.1. a) da Convenção Americana. No que tange a questões ambientais, a participação constitui um mecanismo para integrar as preocupações e o conhecimento da sociedade nas decisões de políticas públicas que causem impacto no meio ambiente.

Ademais, a participação na tomada de decisões reforça a capacidade dos governos de responder às inquietações e demandas públicas de forma oportuna, construir consensos e aprimorar a aceitação e o cumprimento das decisões ambientais”.

A Corte Interamericana considerou que, do direito de participação em assuntos públicos, decorre a obrigação dos Estados de garantir a participação das pessoas sob sua jurisdição na formulação de decisões e de políticas que possam prejudicar o meio ambiente, sem discriminação, de forma equitativa, significativa e transparente, para o que previamente devem ter assegurado o acesso às informações relevantes.

No que tange ao momento da participação pública, a Corte Interamericana indicou que os Estados devem assegurar oportunidades para participação efetiva já nas primeiras fases do processo decisório e informar o público sobre essas oportunidades de participação. Nesse ponto, reforçou o Parecer Consultivo que coincidem o Acordo de Escazú, a Convenção de Aarhus e as Diretrizes de Bali. Todos esses instrumentos exigem que a participação pública se inicie nas primeiras etapas de tomada de decisão.

A Corte advertiu sobre a necessidade de garantir que, no âmbito da emergência climática, as decisões sejam adotadas de forma participativa, aberta e inclusiva. Desse modo, segundo enfatizou, busca-se assegurar, também, que tais decisões redundem na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos, por meio do avanço rumo ao desenvolvimento sustentável.

Por essa razão, torna-se fundamental que o Estado garanta a plena vigência dos direitos de procedimento, sob um padrão de devida diligência reforçada. Esse padrão pressupõe não apenas a consagração normativa desses direitos, mas também o fortalecimento das capacidades técnicas e jurídicas do Estado para assegurar o mais amplo e efetivo envolvimento da cidadania na resposta à emergência climática.

Enfatizou a Corte que o Estado deverá garantir que os mecanismos de participação pública em matéria climática sejam variados e adequados, em termos de duração, formas de intervenção, condução e gestão pelas autoridades, à magnitude e à importância das decisões objeto de participação:

Independentemente da modalidade, o Estado deve assegurar a possibilidade de que o público influencie efetivamente o desenho de projetos e políticas ambientais. Consequentemente, os resultados, consensos e decisões dos processos participativos devem figurar como elementos centrais na motivação das decisões das autoridades, que deverão explicar de que modo tais insumos foram considerados. Além disso, os Estados estão obrigados a explicar como esses elementos “foram levados em conta [...] no momento de decidir sobre sua política ambiental”. (§ 538).

A OC-32/25 enfatiza, ademais, a necessidade de participação ativa da sociedade civil, incluindo o dever dos Estados em incluírem a participação da infância e da adolescência no planejamento e tomada de decisão sobre as ações de enfrentamento às mudanças climáticas, que incluem, por evidente, as ações para promoção de transição energética:

A Corte observa a existência de boas práticas em matéria de participação da infância e adolescência em questões ambientais e climáticas em âmbitos internacional e regional. Nesse sentido, este Tribunal considera que os Estados devem promover mecanismos adequados à idade, seguros e acessíveis, para coletar periodicamente a opinião das crianças e adolescentes e garantir sua participação direta e efetiva nas fases pertinentes dos processos de desenho, adoção e implementação de decisões relacionadas à mudança climática, especialmente em relação às leis, políticas, regulamentos, projetos, iniciativas públicas e medidas administrativas que possam impactá-los diretamente. (§ 601)

Reforço, por fim, a exigência de coerência entre o Plano que for apresentado e os compromissos de mitigação de emissões que são normativamente vinculantes aos Réus entes públicos. É esperado dos Réus que tomem em consideração as balizas acima referidas, sem prejuízo de que desenvolvam mecanismos que reputem cumpridores dos direitos de escuta e de participação da sociedade civil.

FIXO, portanto, em 31 de janeiro de 2026 o prazo final para apresentação, em conjunto, pelos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul, de um plano de transição energética justa sobre o setor de carvão mineral no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Este plano deve ser elaborado em colaboração como prevê a Resolução do Conselho da Federação, indicando os Réus como viabilizaram a participação dos municípios no Estado onde se localizam minas e usinas termelétricas, que evidentemente não se limitam à Candiota.

Esclareço que novamente aqui não há intervenção do Poder Judiciário na esfera de atuação dos gestores públicos. O plano será elaborado pelos entes públicos. Ao Poder Judiciário restringe-se a avaliação de conformidade do plano com o regime jurídico vigente. No momento, os trabalhos em desenvolvimento pelos Réus ainda se mostram aquém das demandas reais de transição energética para o setor carbonífero do Rio Grande do Sul.

Considerando a necessidade de promoção de diálogos adequados para construção e elaboração do aludido plano, é pertinente a aplicação do Enunciado 66 da I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais ocorrida no CJF:

Enunciado 66: Os processos estruturais ambientais devem privilegiar a elaboração dialogada de planos e cronogramas de implementação, avaliação e revisão das reformas necessárias, sempre com a integração de todos os interessados, incluídos os órgãos especializados na proteção do meio ambiente e as comunidades atingidas, salvo impossibilidade justificada.

Assim, serão designadas pela secretaria, para os dias 22 de outubro e 17 de dezembro de 2025, audiências para o acompanhamento da elaboração do Plano de Transição Energética Justa ao setor carbonífero do Estado do Rio Grande do Sul.

2.10 Pedidos relacionados aos Direitos Procedimentais e sua relação com os direitos de participação pública e acesso à informação em matéria de mudanças climáticas

As Autoras também formularam pedidos na presente demanda que guardam relação com a institucionalização de instrumentos adequados à promoção de direitos de participação pública e democrática na construção e no acompanhamento da execução das iniciativas voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas.

Estes pedidos se desdobram em postulações diversas, e foram direcionados tanto em face da Ré União, do Réu Ibama e do Réu Estado do Rio Grande do Sul.

Em face da Ré União, foram os seguintes os pedidos que abordam o tema:

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

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

Em face do Réu Ibama, os pleitos relacionados ao tema foram os seguintes:

5) assegure o acesso à informação de todos os documentos, pareceres e processos relacionados às Usinas Termelétricas do Rio Grande do Sul, uma vez que não está sendo garantido o acesso integral aos procedimentos de licenciamento pelos canais de acesso à informação que atualmente existem;

6) Informe, de forma pormenorizada, se foi devidamente reportada pelo empreendedor a existência de comunidades tradicionais próximas à UTE Candiota III e comprove se foi assegurado o seu direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção nº 169 da OIT;

7) garanta a participação do FGMC em todos os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que emitem GEE e que pretendam se instalar no ERS, devendo ser levados em conta os pareceres e avaliações do FGMC nos referidos licenciamentos;

Em face do Réu Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, foram os seguintes os pedidos formulados:

3) tendo em vista a evidente disparidade nas vagas do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC), em que pese a expressa determinação de necessidade de “equilíbrio entre a representação da sociedade científica, do governo e da sociedade civil organizada” constante no art. 29, da PGMC, estabeleça nova composição do FGMC, a fim de dar cumprimento ao disposto literalmente na PGMC e ao precedente do STF proferido na ADPF 623 (CONAMA), garantindo equidade no número de cadeiras destinadas ao governo, à sociedade civil organizada (que deve envolver entidades ambientalistas) e à sociedade científica, especialmente das Universidades Federais que possuem pesquisa no tema das mudanças do clima;

4) apresente, em 60 dias, a nova composição do FGMC, sob pena de multa diária;

5) após comprovação da nova composição do FGMC, conforme disposto no art. 29, da Lei Estadual 13.594/10, apresente, em 30 dias, o plano de trabalho e o cronograma de reuniões e atividades do Fórum, que devem ocorrer de forma periódica;

6) garanta a publicidade dos atos, reuniões e nomeações do FGMC, dando ampla divulgação das reuniões futuras, publicando integralmente as atas em espaço próprio do Fórum no site do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, transmitindo ao vivo as reuniões pela internet e publicando os extratos das decisões no Diário Oficial do Estado.”

Estes pleitos da Parte Autora guardam relação com a devida promoção e garantia dos direitos procedimentais de participação democrática na construção e no acompanhamento da execução de políticas públicas que se voltam ao enfrentamento às mudanças climáticas. Considerando que os Réus relacionados a estes pedidos apresentaram diferentes argumentos para refutar a procedência das alegações, examino inicialmente a importância geral do direito de acesso à informação ambiental, nela inclusa a informação climática, e de participação democrática, para então detalhar sobre cada um dos pedidos em concreto formulados, detalhando as ponderações feitas pelas defesas. Sobre todos eles, são válidas as considerações referidas no tópico anterior, quanto à importância de se assegurar os direitos de participação pública no âmbito dos espaços de discussão das ações necessárias ao enfrentamento das mudanças climáticas.

Quanto aos argumentos de defesa da Ré União sobre o tema, observo que a Ré União alegou, ainda em preliminar, a ausência de interesse processual em relação ao pedido de número 3. O pedido está assim elaborado em face da Ré: 3) *crie os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima, que incluem o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima*

Referiu a Ré que os instrumentos de participação ventilados pelas Autoras já foram criados. Narrou que no dia 5 de junho de 2023 foi editado o Decreto nº 11.550/2023, que dispõe sobre o Comitê Interministerial Sobre Mudança do Clima.

Mencionou a Ré União, em acréscimo, sobre a Comissão Interministerial e a Rede Clima:

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

(...)

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

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

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

Sobre a Rede Clima, reportou a União na contestação:

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

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

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

Quanto ao pleito de apresentação dos instrumentos de nomeação das/os atuais representantes do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, a Ré União relatou que:

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

Referiu a Ré que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima já teria realizado reuniões periódicas com o novo Coordenador-Executivo do FBMC, sendo realizado processo seletivo para a nomeação dos novos membros. Assim que finalizado o processo, reportou a Ré que seria publicado o ato de nomeação com a nova composição. (<https://fbmc.org.br/sobre-nos/>)

Asseverou a Ré, consequentemente, que os órgãos cuja criação se pretendia pela demanda já existiriam, de modo que estaria evidenciada a ausência de interesse processual no ponto, merecendo o pleito extinção sem análise do mérito.

Pois bem, sobre a institucionalização de instrumentos previstos na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) é fundamental compreender que, mesmo antes da vigência da Lei n.º 12.187/2009, como anteriormente referido, observa-se que foram sendo criados, regulados, modificados, suprimidos e reorganizados pela Ré União uma série de espaços dialógicos que, ao fim e ao cabo, buscam assegurar que a construção e a evolução da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima seja um processo de evolução progressiva, sobremaneira respeitoso a uma democracia participativa.

A irresignação das Autoras não diz tão somente com o fato de terem ou não sido instituídos todos os instrumentos previstos na norma, mas fundamenta-se na substância, no momento da instituição e no respeito à equidade dos espaços criados e postos em funcionamento. Não procede, portanto, o argumento de que falece interesse processual às Autoras em discutir sobre o tema, na medida em que o debate não se limita ao simples aspecto formal dos instrumentos, mas sim versa sobre quão respeitosos aos valores democráticos como a equidade estes instrumentos são.

Nesse sentido, observo que, de fato, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), criada em 1999, foi formalmente extinta em 2019, no contexto da reorganização administrativa do então governo federal.

A Comissão era coordenada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (depois MCTI) e tinha a função de articular políticas e ações governamentais sobre mudança do clima, especialmente relacionadas à Convenção-Quadro da ONU e ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Quioto. Ela possuía como funções principais: elaborar diretrizes nacionais sobre mudança do clima, coordenar a participação brasileira nas negociações internacionais; avaliar e aprovar projetos de MDL, integrar órgãos federais de diferentes áreas (meio ambiente, energia, agricultura, relações exteriores, entre outros).

Como resta documentado, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, na vigência do Governo Federal anterior, extinguiu colegiados da administração federal criados por decreto antes daquela data e sem previsão legal específica — e isso incluiu a CIMGC.

Contudo, o que se observa na prática, como explicado pela Ré, é que as funções da Comissão Interministerial migraram ou foram absorvidas por outras estruturas existentes na Administração Federal. Algumas funções da CIMGC migraram para o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e para o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e Crescimento Verde, criado em 2023, pelo Decreto nº 11.499. Esse novo Comitê então retoma parte da articulação interministerial prevista para ser desempenhada pela Comissão.

Além disso, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) — novamente criado pelo Decreto nº 11.550 em 5 de junho de 2023 — assumiu muitas das funções que anteriormente eram atribuição da antiga Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC).

Em 5 de junho de 2024, o Decreto nº 12.040 consolidaria a estrutura do CIM em quatro níveis: político (ministros), executivo (subcomitês), consultivo (câmaras) e técnico (grupos de trabalho). Essa nova organização, na compreensão desta Magistrada, fortaleceu o Comitê com mecanismos mais robustos de governança, ciência e participação social. O Decreto, por exemplo, criou formalmente uma Câmara de Participação Social, como instância consultiva dentro do CIM.

Em acréscimo, outras instâncias criadas pelo Decreto 12.040/2024 também entendendo que fortaleceram a participação social. Foi criada a Câmara de Articulação Interfederativa, que é voltada à participação de Estados, Distrito Federal e Municípios, como instância consultiva, com poderes para propor recomendações, fomentar planos subnacionais e monitorar a implementação da política climática regional. Foi também criada a Câmara de Assessoramento Científico: orientada à participação de especialistas, com competências para apoiar o CIM com a melhor ciência disponível.

Para a composição da Câmara de Participação Social, verifico que foi aberto edital, em abril de 2025, com critérios definidos para garantir representação. O Edital foi voltado à participação de Organizações Não Governamentais, movimentos sociais, sindicatos e setor privado com atuação relevante em clima. Foram elencados como requisitos: ter sede no Brasil, comprovar o mínimo de três anos de atuação, comprovar a presença em diferentes regiões e vínculo de representatividade com segmentos da sociedade civil (íntegra do Edital pode ser consultada em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/governo-publica-edital-para-selecionar-representantes-da-sociedade-que-integrarao-camara-do-cim>).

A Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais, conhecida como Rede Clima, por sua vez, é uma estrutura que antecede a vigência da PNMC. Foi criada em 2007 pelo então Ministério da Ciência e Tecnologia. Ela teve origem formal na Portaria nº 728, de 20 de novembro de 2007. Posteriormente, sua estrutura seria alterada por Portarias nº 262/2011 e nº 1295/2013.

Verifico que a governança da Rede Clima foi aprimorada em 20 de dezembro de 2021. A Portaria MCTI nº 5.435/2021 regulamentou a sua estrutura formal, definindo a atuação por meio de sub-redes temáticas e detalhando suas atribuições no suporte à formulação de políticas públicas, à elaboração das Comunicações Nacionais brasileiras à UNFCCC e à integração de evidências científicas nas decisões governamentais.

Na estrutura, a REDE CLIMA se organiza em sub-redes temáticas: atualmente, a Rede Clima possui ao menos 15 sub-redes que abrangem temas como Agricultura; Biodiversidade e Ecossistemas; Cidades e Urbanização; Desastres Naturais; Desenvolvimento Regional; Economia; Energias Renováveis; Modelagem Climática; Oceanos; Políticas Públicas; Recursos Hídricos; Saúde; Serviços Ambientais dos Ecossistemas; Usos da Terra; e Zonas Costeiras.

A Secretaria executiva da REDE CLIMA está compartilhada entre o Cemaden (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais) e o INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). Desde junho de 2023, a Rede Clima passou a ocupar lugar no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), por meio do Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023, medida que fortalece a interface entre ciência e atuação executiva.

Quanto ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, observo que segundo o Decreto nº 9.082, de 26 de junho de 2017, que instituiu o FBMC, o Fórum deve ser convocado e presidido pelo Presidente da República e sua composição inclui representantes do setor público e da sociedade civil, adotando uma distribuição paritária entre essas duas esferas.

Consoante reporta o sítio eletrônico atual do Fórum, além da Coordenação Executiva, existem as Coordenações Adjuntas para Articulações Regionais, e também um conjunto de Câmaras Temáticas, que envolvem temáticas de variadas, e cuja composição contempla profissionais de variadas áreas do conhecimento, procedentes de todas as regiões do Brasil, assegurando os olhares regionais necessários.

A exigência, por sua vez, de cumprimento à paridade entre representantes do setor público e da sociedade civil no Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), em razão da não designação de novos membros da sociedade civil após vacâncias em sua estrutura, já foi considerada em desacordo com os artigos 3º, caput, e 6º, §§ 1º e 2º, do Decreto 9.082/2017 por Acórdão do TCU em outubro de 2024, estando a Ré União intimada para cumprir a determinação de implemento da paridade.

Assim, ainda que presente o interesse em discutir o quadro de representatividade e adequação das instâncias de participação previstas no âmbito da PNMC, entendo que os pedidos em face da Ré União, quanto ao ponto, não exigem a adoção de providências nesta demanda no presente momento.

Acrescento que a busca de respeito à paridade está evidenciada em instrumentos posteriores ao ajuizamento da presente demanda.

Exemplo que merece menção é a composição do FONTE, o Fórum Nacional de Transição Energética Justa. Para ele, existe normatização clara e específica que garante paridade e diversidade entre os representantes. O Plenário do Fonte é composto por 87 membros, distribuídos de forma tripartite entre governo, sociedade civil e setor produtivo, com 29 representantes em cada segmento. A Resolução CEFONTE nº 1/2024 (publicada em 25 de outubro de 2024) exige critérios rigorosos, incluindo o Mínimo de 50% de mulheres entre os representantes; Mínimo de 30% de pessoas autodeclaradas negras (pretas ou pardas), indígenas ou quilombolas.

Ademais, observo que a Resolução Fonte nº 1/2025 institui a seleção da sociedade civil mediante edital, que foi lançado em janeiro de 2025. Esse edital também previu a diversidade regional, racial/étnica e de gênero nos critérios de escolha.

Há um esforço crescente, indicado pela evolução da edição de atos envolvendo os espaços institucionais citados e mesmo outros, como o FONTE, que é contemporâneo ao ajuizamento e tramitação desta ação civil pública. Então, sob o ponto de vista de criação dos instrumentos vindicados pelas Autoras, de fato embora haja interesse processual em face da Ré União, a sentença é de improcedência.

Acrescento, pela pertinência com as opções feitas de espaços de participação pública democrática para cumprimento da Política Nacional de Mudanças Climáticas, que eventualmente a própria nomenclatura e divisão de atribuições entre espaços de debate como a REDE e o Fórum sejam novamente objeto de mudanças prospectivas, desde que respeitadas as premissas de composição paritária, acesso e escuta aos membros da sociedade civil.

Nesse sentido, cumpre observar que a própria Lei n.º 12.187/2009 deverá ser substituída por norma que atualize os compromissos de enfrentamento às mudanças climáticas, adequando sua linguagem, diretrizes e dispositivos ao mais atual conhecimento científico disponível, inclusive na perspectiva de cumprimento aos termos do Acordo de Paris. Esta é uma das atribuições confiadas ao CIM, como bem observou o agente ministerial em seus memoriais.

Assinalo que exigência de atualização da PNMC, inclusive, foi objeto do Acórdão do Tribunal de Contas da União em outubro de 2024. No Acórdão que apreciou o processo TC 032.255/2023-3, julgado em 16 de outubro de 2024, restou consignado, entre outros, pelo TCU:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, que:

9.1.1. institua o novo Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) mediante instrumento normativo adequado para atribuição efetiva de responsabilidades aos diversos órgãos e entidades envolvidos na sua implementação, a exemplo de resolução do próprio CIM ou decreto presidencial;

9.1.2. estabeleça, mediante instrumento normativo adequado, sistemática de monitoramento, avaliação e revisão do novo Plano Clima, definindo o escopo e a periodicidade de cada uma dessas atividades, bem como os respectivos responsáveis;

9.1.3. aprove e encaminhe à Casa Civil da Presidência da República proposta de projeto de lei para atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com vistas a adequá-la aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris e em consonância com as boas práticas internacionais aplicáveis à realidade brasileira, a exemplo daquelas previstas no documento Reference Guide to Climate Change Framework Legislation do Banco Mundial;

9.1.4. defina os meios necessários para que a Câmara de Articulação Interfederativa possa promover articulação efetiva do governo federal com os estados, Distrito Federal e municípios, visando à integração e ao aperfeiçoamento dos instrumentos e políticas nacionais sobre mudança do clima, em consonância com as políticas e contextos regionais e locais;

9.1.5. avalie a adequação da estrutura e dos mecanismos de funcionamento do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) previstos no Decreto 9.082/2017, e, caso identifique a necessidade de ajustes, que elabore e submeta à Casa Civil proposta de revisão no referido decreto;

9.2. dar ciência ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, sobre:

9.2.1. a constatação de desequilíbrio na paridade entre representantes do setor público e da sociedade civil no Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), em razão da não designação de novos membros da sociedade civil após vacâncias em sua estrutura, em desacordo com os arts. 3º, caput, e 6º, §§ 1º e 2º, do Decreto 9.082/2017;

9.2.2. a falta de publicização das atas de reuniões do FBMC e do seu plano de trabalho, além da ausência de divulgação das contribuições do Fórum, das suas câmaras temáticas e dos seus grupos de trabalho, em desconformidade com art. 9º, incisos I e IV, e § 3º, do Decreto 9.082/2017;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, que:

9.3.1. desenvolva e implemente metodologia de marcação dos gastos climáticos no Orçamento Geral da União, abrangendo gastos primários e secundários, tanto com impactos positivos quanto negativos;

9.3.2. elabore painel eletrônico de divulgação que apresente a execução orçamentária do gasto climático federal sob um recorte temático;

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, e no art. 9º do Decreto 11.550/2023, que desenvolva mecanismo de divulgação do Fundo Verde para o Clima, do Fundo Global para o Meio Ambiente e do Fundo de Investimento Climático, apresentando informações sobre formas e prazos de acesso aos financiamentos, disponibilidade de recursos, projetos financiados e valores utilizados, de acordo com as particularidades de cada fundo, buscando, se necessário, apoio dos respectivos fundos para manutenção e divulgação das informações necessárias com tempestividade;

9.5. determinar o monitoramento das recomendações contidas nos itens 9.1, 9.3 e 9.4;

9.6. notificar acerca da presente decisão os Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Fazenda (MF), o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), a Casa Civil da Presidência da República, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Comissão de

*Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal e a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social da Câmara dos Deputados". (https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2678266/DTRELEVANCIA%2520desc%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0).*

Com relação ao Réu Ibama, o primeiro pleito em matéria procedural envolve o pedido de acesso aos dados dos processos relacionados aos licenciamentos de Usinas Termelétricas no Estado do Rio Grande do Sul. Considerando que há inversão do ônus da prova, caberia ao Réu demonstrar que não houve qualquer óbice de acesso em relação aos processos envolvendo o licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, referiu o Réu, na contestação, que sempre foi franqueado o acesso integral aos procedimentos de licenciamento pelos canais de acesso à informação disponibilizados, inclusive em relação ao empreendimento UTE Candiota III.

"Em relação aos relatórios técnicos produzidos após 2016, referentes às emissões da UTE Candiota III e a adequação do funcionamento da Usina às normas ambientais, menciona o Réu, especialmente, os relatórios e extratos de cumprimento de todas as condicionantes; os Pareceres Técnicos n. 02001.000564/2017-14 (0090937) e n. 02001.000524/2017-72 (0426107), e o Parecer Técnico n. 10/2018-DENEF/COHID/CGTEF/DILIC (2056200), referindo que "abordam o tema das emissões atmosféricas".

Identifico que a irresignação de fundo das Autoras, a rigor, não envolve a negativa formal em dar acesso às informações ambientais no âmbito do licenciamento da Usina Candiota III. As Autoras referem que, apesar de autorizado acesso ao referido processo que tramita no IBAMA sob o n. 02001.002567/1997-08, não foram disponibilizados pareceres imprescindíveis e que promovem análises a respeito das emissões de GEE da Usina.

É dizer, em relação aos documentos do procedimento de licenciamento da Usina Candiota III, a dificuldade em si foi a de verificar, no processo de licenciamento da Usina, como se deu a avaliação técnica do órgão a respeito das emissões de GEE da Usina. Como, a rigor, não houve uma análise, por exemplo, sobre o quanto as estimativas de emissões do empreendimento demandariam quais ações de mitigação e de compensação, o fato é que o órgão ambiental não se aprofundou, à época, nestes detalhes técnicos de adequação. A análise feita então, na visão e entendimento das Autoras, não estaria adequada aos termos da legislação vigente.

A possibilidade desta análise limitada, ao tempo do licenciamento da Usina e de sua renovação ter sido embasada da forma como foi realizada pelo órgão licenciador foi reconhecida por esta sentença, que assumiu o quanto o caráter voluntário das metas de mitigação de emissões reverberou no comportamento adotado pelo órgão licenciador à época.

Quanto a quaisquer outros procedimentos de licenciamento envolvendo usinas termelétricas e conduzidos pelo Réu Ibama, atuais ou pretéritos, esclareço que no Brasil, em alinhamento aos termos afirmados pela OC-32/25, é aplicável o conteúdo do IAC 13, decidido pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça.

Em julgamento do Incidente de Assunção de Competência (IAC 13), a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu quatro teses relativas ao direito de acesso à informação no direito ambiental, que por óbvio se aplicam aos direitos de acesso em matéria de mudanças climáticas. Além disso, o IAC tratou da possibilidade de registro das informações em cartório e à atuação do Ministério Público em tais questões. As teses foram as seguintes:

1. O direito de acesso à informação no direito ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) o direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a administração (transparência reativa);

2. Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente;

3. O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais;

4. O Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.

Nos termos do artigo 947 do CPC, o IAC é admissível quando o julgamento de recurso envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos. O IAC está entre os precedentes qualificados de observância obrigatória pelos juízes e tribunais, conforme o artigo 927, inciso III, do CPC.

Logo, deve o Réu IBAMA assegurar o devido acesso às informações dos procedimentos de licenciamento de usinas termelétricas que conduz.

Outro pleito direcionado ao Réu IBAMA envolveu o esclarecimento pontual sobre o dever de informação, por parte do empreendedor, no momento de condução do licenciamento, quanto à existência de comunidades tradicionais próximas à UTE Candiota III. Em caso positivo, defendeu a Parte Autora a necessidade de comprovação de ter sido assegurado o seu direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção nº 169 da OIT.

Sobre o tema, narrou o Réu na contestação que, ao tempo do licenciamento original da Usina Candiota III, ainda havia a previsão da Convenção nº 169 da OIT. Atualmente, contudo, no próprio Modelo de Termo de Referência que servirá de base para a inclusão da condicionante climática na suspensão do licenciamento atual da Usina, consta a identificação e caracterização das comunidades tradicionais.

Ademais, dentre as providências que estão implicadas na decisão desta sentença em suspender o licenciamento vigente da Usina Candiota III e determinar sua adequação às condicionantes previstas no modelo de termo de referência do Ibama, acresceu-se a comprovação de que houve o respeito aos termos da Convenção 169 da OIT, por exigência feita no § 514 da Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Aliás, nos termos da Resolução CNJ número 433 de 2021, que estabelece a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente e Clima, é dever dos Magistrados fixar o cumprimento aos termos da Convenção 169 da OIT (Artigo 10).

Por fim, em face do Réu IBAMA, as Autoras solicitaram que fosse garantida a participação do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas em todos os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que emitem GEE e que pretendam se instalar no Estado do Rio Grande do Sul.

O Réu IBAMA não se opõe à participação indicada, esclarecendo que os procedimentos envolvendo o licenciamento possuem etapas que envolvem audiências públicas, e que nestes espaços é franqueada a participação de entidades.

Refere o Réu IBAMA, na contestação, que quanto à participação de entidades tais como o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC) e de qualquer outra entidade e/ou cidadão nos procedimentos de licenciamento, a participação se dá através de audiências públicas, acompanhamento do processo administrativo que é público, e com o acostamento de relatórios técnicos e ou pareceres junto ao processo de licenciamento ambiental, informações estas que são levadas em consideração pela equipe técnica do Instituto quando da análise dos processos de licenciamento ambiental.

Assim, repto que o pleito das Autoras é atendido pelo Réu IBAMA, não havendo necessidade de intervenção do juízo no ponto.

Em relação ao Réu Estado do Rio Grande do Sul, os pleitos procedimentais envolvem o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas. As Autoras exigem o cumprimento de equilíbrio representativo no FGMC, demandam publicidade e transparência sobre seu plano de trabalho, cronograma de atividades, com ampla divulgação de suas reuniões, que entendem devam ser transmitidas ao vivo de modo presencial e *online*.

Considerando o lapso temporal de quase dois anos entre a petição inicial das Autoras e o desfecho da instrução, esta Magistrada endereçou questionamentos específicos para atualizar o conjunto probatório, tão logo recebeu a designação para atuar no feito. Entre os questionamentos formulados, foram endereçados pedidos de esclarecimentos ao Réu Estado do Rio Grande do Sul sobre a atual composição e forma de funcionamento do FGMC.

Em 28 de julho de 2025 (evento 215), a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul respondeu às indagações feitas sobre o funcionamento do FGMC.

Em com relação ao Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas, foi solicitado que se informasse a atual composição de suas vagas, esclarecendo o Réu se há paridade de representação da comunidade científica, governo e sociedade civil em sua composição formal. Foi solicitado que trouxesse aos autos os atos normativos vigentes que se relacionam ao Fórum.

Sobre o atual funcionamento do FGMC, reportou o Réu que:

“O funcionamento do Fórum é regido por seu Regimento Interno, instituído por meio da Resolução FGMC nº 01, de 19 de dezembro de 2023, elaborada pela Secretaria Executiva e aprovada pela Plenária. A estrutura organizacional do FGMC compreende: Presidência: exercida pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA-RS); Secretaria Executiva: a cargo da Assessoria do Clima (AsClima/SEMA); Plenária: composta atualmente por 32 membros titulares e respectivos suplentes, totalizando 64 representações; Câmaras Técnicas: sendo uma permanente, a Câmara Técnica de Educação Ambiental Climática (CT-EAC), instituída pela Resolução FGMC nº 02, de 10 de dezembro de 2024, e uma temporária, a Câmara Técnica COP30, criada na 11ª Reunião Ordinária, voltada à curadoria de proposições relacionadas à participação do Estado na COP30, cuja formalização será publicada oportunamente.”

Sobre a atual composição da Plenária do FGMC, informou o Réu:

“A composição da Plenária é diversa e reflete a transversalidade da agenda climática, com representação de órgãos governamentais, setor produtivo, comunidade científica, sociedade civil organizada e entidades não governamentais.

Em 2022, o Fórum contava com 54 representações, além da Presidência. Em 2023, esse número foi ampliado para 63 membros, incluindo a Presidência. Conforme o Art. 1º, Parágrafo Único, do Decreto Estadual nº 56.437/2022, a sociedade civil organizada e a comunidade científica possuem 14 representações formais, o que corresponde a aproximadamente 22% da composição da Plenária.

Considerando ainda os membros com cadeiras asseguradas e mais duas vagas destinadas a conselhos, associações e entidades de classe, o total atinge 22 representações entre titulares e suplentes, o que representa cerca de 35% da atual composição do FGMC. A Portaria SEMA nº 91, de 13 de maio de 2025, detalha a composição vigente da Plenária do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas, com a indicação nominal de seus membros, respectivas instituições e segmentos representados”.

Compulsando a composição da Plenária do FGMC, sobre a paridade de participação de governo, comunidade científica e sociedade civil, constante dos termos da Portaria SEMA número 91 de 13 de maio de 2025, observo o quadro atual de representatividade dos membros da Plenária.

A participação de membros que integram o governo do Estado na condição de titulares é de 17 membros, e de membros suplentes de governo igualmente 17 membros. A representatividade do Governo resulta em um total de 34 membros. A sociedade civil participa da Plenária a partir de instituições e entidades diversas. Membros titulares de Organizações da Sociedade Civil e membros suplentes (duas Organizações, totalizando 4 membros), representantes de entidades de setores como trabalhadores da Agricultura (2), Federação de Agricultura (2), Federação das Indústrias do Estado (2), Entidades de Classe (OAB, 2) e Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul (2), Representantes de instituições de ensino superior público (2) e privado (2) e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado (2). Estas entidades totalizam a participação, entre titulares e suplentes, de 20 membros na Plenária, somando-se titulares e suplentes.

Finalizam a composição da Plenária os representantes do Legislativo do Estado (2), do Ministério Público do Estado (2), da Federação da Associação de Municípios do Estado (2), e das Companhias de Saneamento e de Mineração do Estado (2 de cada).

Logo, a participação atual de membros do governo do Estado do Rio Grande do Sul não está nem próxima de um equilíbrio com representantes da sociedade civil. Permanece uma disparidade de representatividade entre ambos, na medida em que o Governo integra a Plenária do FGMC com 34 membros, entre titulares e suplentes, ao passo que as instituições da sociedade civil somam 20 membros, entre titulares e suplentes.

Há, mais grave, ausência de representatividade da comunidade científica no FGMC. Na Portaria vigente editada pela SEMA, de maio de 2025, nenhuma justificativa para a ausência de membros que representem a ciência na composição do FGMC foi apresentada.

Nesse sentido, ainda que participações pontuais de representantes da comunidade científica dedicada ao tema estejam registradas nas Atas do FGMC trazidas aos autos, a exemplo da explanação conduzida pelo professor titular da Universidade do Vale do Taquari, Dr. André Jasper, ocorrida na 9ª Reunião Ordinária de 17 de outubro de 2024 (evento 215 PROCADM5), a comunidade científica não possui assento adequado na Plenária do FGMC.

Ora, esta ausência manifesta de participação da comunidade científica em um espaço de debate e participação tão relevante quanto é o FGMC, no atual momento, é inadmissível. Quando não há participação esclarecedora da comunidade científica, é evidente que se limita a possibilidade dos integrantes do Fórum em avaliarem o conteúdo das propostas e projetos apresentados e o quanto os mesmos são cumpridores e prestam deferência à informação científica mais atual em matéria de mudanças climáticas.

Ressalto, nesse sentido, que entre as atribuições do Fórum está acompanhar e monitorar a implementação de políticas públicas setoriais observando a sua eficácia na redução das emissões e sequestro de gases de efeito estufa (artigo 2º, VII). Observar e monitorar a eficácia das políticas públicas setoriais de mitigação, por evidente, depende de uma avaliação técnica adequada a ser fornecida aos participantes do Fórum.

O Decreto que instituiu o FGMC, previu, em seu artigo 1º, parágrafo único, inciso III, a participação da sociedade científica, por meio da Academia, em suas diversas áreas do conhecimento, dada a sua multidisciplinariedade. Esta representatividade não é atendida pela presença de um membro titular e suplente de uma instituição de ensino superior pública, e um membro titular e suplente de uma instituição de ensino superior privada.

Conforme enalteceu a Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a garantia efetiva do acesso à informação em matéria climática constitui condição essencial para a proteção, entre outros, dos direitos à vida, à integridade pessoal, à saúde, ao meio ambiente e a um clima saudável. Essa informação, destacou o parecer consultivo, possibilita a participação na gestão pública, por meio do controle social exercido com tal acesso, e, por sua vez, promove a transparência das atividades estatais, incentivando a responsabilização dos agentes públicos por sua gestão.

No contexto da emergência climática, finalizou a Corte IDH, o acesso à informação permite, ainda, ativar mecanismos de proteção contra desastres, fomentar o controle e a participação cidadã, e é indispensável para a definição de metas, planos e estratégias de mitigação e adaptação, bem como para a adoção de medidas de reparação. (§ 500).

E nem se pode dizer que o Réu Estado do Rio Grande do Sul desconheça a relevância da integração da comunidade científica no planejamento e execução das políticas públicas respectivas. Em razão do desastre climático ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024, o Estado posteriormente estabeleceu um Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática.

O Comitê Científico foi instituído pelo Decreto Estadual nº 57.647, de 3 de junho de 2024. O Comitê foi reconhecido como órgão colegiado com atribuições consultivas e propositivas acerca dos aspectos técnicos, tecnológicos e científicos referentes às ações e políticas públicas voltadas para a adaptação e resiliência climática. Sua atual composição (<https://sict.rs.gov.br/comitecientifico>) reflete ampla participação de membros da comunidade científica.

Determino, portanto, que o Réu Estado do Rio Grande do Sul, no prazo de 30 dias, comprove nos autos a adequação da composição dos membros da Plenária do FGMC, aumentando a participação de membros da sociedade civil e de membros da comunidade científica, de forma a existir a devida paridade de representação. Observo que existem instituições da sociedade civil que aguardam em fila de espera para integrarem o FGMC, conforme consta em Ata de Reunião, devendo o Réu, portanto, atentar para as instituições da sociedade civil que já manifestaram interesse em participar do FGMC (evento 215, PROCADM6) no cumprimento desta determinação. No mesmo prazo, deverá o Estado possibilitar o acesso e participação no FGMC, na contabilização de membros da sociedade civil, de entidades representativas dos direitos da infância e da adolescência, nos termos do § 601 da Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Quanto à divulgação ampla, registro das Atas e transmissão ao vivo de forma online das reuniões do FGMC, observo que o Réu está atendendo de forma adequada a estas questões, sendo perceptível, inclusive, um aumento gradual dos mecanismos de divulgação, transmissão e registro das reuniões.

Assim reportou o Réu Estado do Rio Grande do Sul aos questionamentos desta Magistrada:

“Desde sua reinstalação, o FGMC realizou 11 (onze) Reuniões Ordinárias, todas devidamente registradas por meio de atas oficiais. O processo de retomada teve início com reuniões restritas à plenária (1ª, 2ª e 3ª), realizadas em 2022. No decorrer daquele ano, identificou-se a necessidade de ampliar o acesso da sociedade em acompanhar as deliberações e debates do Fórum. A partir de 2023, as reuniões passaram a ser abertas ao público, com início na 4ª e 5ª Reuniões. Considerando o engajamento crescente das municipalidades por meio das comissões municipais de mudanças climáticas, a transmissão virtual das reuniões foi implementada a partir da 6ª Reunião, permitindo maior transparência e participação social, com acompanhamento em tempo real das iniciativas do Governo do Estado. Atualmente, o FGMC adota a sistemática de realizar 3 (três) reuniões ordinárias por ano, sempre em formato presencial, com participação aberta à comunidade e transmissão ao vivo pelo canal da SEMA-RS no YouTube (@semargs). O Fórum assegura direito de fala ao público durante os encontros, com registro formal de todas as manifestações”.

Em anexo às informações prestadas, foram colacionadas as Atas de registro das Reuniões Ordinárias do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC), bem como informações complementares. Relatou o Réu que as atas permanecem disponíveis para consulta por qualquer interessado e podem ser solicitadas por e-mail, com o assunto: “Ata de Reunião do FGMC”. E-mail de contato: assessoriadoclima@sema.rs.gov.br.

Reportou que a Ata nº 011/2025, referente à 11ª Reunião Ordinária do FGMC, realizada em 17 de julho de 2025, ainda se encontrava em fase de elaboração e será, posteriormente, disponibilizada à Plenária do Fórum para contribuições, conforme o rito previsto no Art. 19, parágrafo único, do Decreto, seguindo a sistemática adotada nas atas anteriores.

Assim, DETERMINO ao Réu Estado do Rio Grande do Sul que:

1) Apresente nos autos, no prazo de 30 dias, comprovação da adequação da composição dos membros da Plenária do FGMC, aumentando a participação de membros da sociedade civil e de membros da comunidade científica, de forma a existir a devida paridade de representação. Observo que existem instituições da sociedade civil que aguardam em fila de espera para integrarem o FGMC, conforme consta em Ata de Reunião, devendo o Réu, portanto, atentar para as instituições da sociedade civil que já manifestaram interesse em participar do FGMC (evento 215, PROCADM6) no cumprimento desta determinação. No mesmo prazo, deverá o Estado possibilitar o acesso e participação no FGMC, na contabilização de membros da sociedade civil, de entidades representativas dos direitos da infância e da adolescência, nos termos do § 601 da Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2.11 Pedidos de responsabilização civil por danos

No desfecho dos pleitos vindicados nesta demanda, a Parte Autora postulou pela condenação dos demandados à reparação integral dos danos que reputa já terem ocorrido em razão de ações e omissões dos Réus. Estes pedidos voltam-se à condenação solidária dos demandados, reconhecidas responsabilidades tanto aos empreendimentos quanto aos entes públicos e órgãos licenciadores.

Há um pedido de condenação à responsabilização civil de danos de ordem material, que serão examinados neste tópico, além do pleito de condenação em dano moral coletivo, que será objeto de exame no item seguinte.

Eis o teor do pedido de mérito envolvendo a condenação dos réus à reparação de danos materiais:

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

Postularam as Autoras, explicando a complexidade e a dificuldade de mensuração destes danos, que fosse deferida, ainda liminarmente, a disponibilização de um corpo técnico independente e multidisciplinar, capaz de, ao mesmo tempo, construir junto aos atingidos/as metodologias de participação, bem como fornecer-lhes informações técnicas qualificadas, de modo a equacionar vulnerabilidades e assimetrias técnicas e informacionais, possibilitando que as populações atingidas consigam influenciar nos processos decisórios relacionados à reparação/indenização dos danos sofridos (pedido “ix” da tutela de urgência).

Sobre os danos ambientais gerados pelos dois empreendimentos objeto de maior atenção na demanda, as Autoras explicaram no que entendem materializar-se a ocorrência de danos ambientais e de danos decorrentes das emissões de gases de efeito estufa pela Usina Candiota III e pela Mina Candiota.

Quanto à Usina Candiota III, relatam que, desde o início do licenciamento do empreendimento, haveria ilegalidade em seu funcionamento, por violação aos termos da PNMC e da PGMC. Como deveria ter sido compulsoriamente exigida a análise do impacto climático da Usina, a Usina opera em desconformidade. As emissões de gases de efeito estufa da Usina, em razão da ilegalidade, devem ser reconhecidas como contribuintes à danosidade climática, exacerbando o aquecimento médio da superfície terrestre e piorando as mudanças climáticas.

No que respeita aos danos ambientais, aludem as Autoras que a Usina Candiota III gera, em seu funcionamento, gases tóxicos acima dos limites aceitáveis, promove danos à saúde da população local, com a contaminação da qualidade do ar e também das águas.

Narram as Autoras sobre os danos ambientais da Usina que:

“Em setembro de 2010, ainda antes da finalização da construção de Candiota III, os relatórios do Ibama sobre a irregularidade das emissões de SO2 e material particulado nas Fases A e B do Complexo Termelétrico e os consequentes impactos na saúde da população levaram a críticas à usina. Como consequência, o Ministério Público Federal suspendeu a licença de operação da UTE Candiota III logo após o início de seu funcionamento, em 4 de fevereiro de 2011. Em dezembro de 2012, a operação da usina seria retomada, com permissão do MPF”.

Referem que este dado indicaria que o empreendimento, desde seu início de operação, não estaria cumprindo com as obrigações ambientais para estar em funcionamento.

Reportam as Autoras também que, após a renovação da licença da Usina em 2016, sobreveio parecer técnico que indicaria o descumprimento das condicionantes sobre limites de emissões atmosféricas definidos na renovação da licença. Referem as conclusões do Parecer n. 02001.003566/2016-84 COEND/IBAMA, produzido em 16 de setembro de 2016, que colacionam em anexo aos autos.

Acrescentam que a Usina Candiota III produz quantidades excessivas de óxidos de nitrogênio, poluente que, uma vez emitido em grandes quantidades, pode ocasionar severas complicações ao meio ambiente, como a formação de ozônio, a ocorrência de chuvas ácidas, envenenamento das águas, além de danos às florestas.

Asseveram as Autoras que o funcionamento da Usina exige alto consumo de água para resfriamento dos sistemas de queima, e que a região do local da Usina Candiota III sofre com episódios frequentes de escassez de água. Mencionam 15 (quinze) Decretos homologatórios de situação de emergência por estiagem na região desde 2009.

Sumarizam os elementos sobre os danos gerados em razão do funcionamento da Usina nos seguintes tópicos:

a) possui baixa eficiência energética, sendo a Termelétrica movida a carvão mineral menos eficiente do país;

b) a taxa de emissão de Gases de Efeito Estufa da UTE Candiota III é a mais elevada do Brasil;

c) o funcionamento da usina nessas condições acarreta em sérios impactos para o meio ambiente e o clima, sendo que o benefício decorrente da produção de energia é proporcionalmente baixo;

d) os impactos negativos do empreendimento são conhecidos desde o início do procedimento licenciatório;

e) a manutenção do funcionamento da Usina nos parâmetros atuais implica no prolongamento da crise hídrica que assola a região há muitos anos;

f) a emissão de gases tóxicos em parâmetros muito acima dos aceitáveis ocasiona o envenenamento das águas, do ar e do solo, afetando negativamente a saúde dos trabalhadores e da população local;

g) não se tem notícias de medidas adotadas para a correção dos parâmetros inadequados de emissão pela UTE.

Com relação aos danos ambientais e climáticos do empreendimento Mina Candiota, iniciam as Autoras enfatizando que:

“A Mina Candiota é outro empreendimento altamente poluidor, causador de graves danos ambientais. Trata-se de mineração que vem causando ampla destruição do bioma pampa, de áreas de preservação permanente e contaminação dos cursos hídricos e ampliando a poluição do ar daquela região.

Referem, a partir de imagens do local feitas pela área técnica da FEPAM, que as fotografias demonstrariam a concretização de danos ambientais, elencando a degradação ambiental da área, especialmente pela contaminação das águas, destruição de áreas de preservação permanente (APP) e de mata nativa do bioma Pampa. Narram que em 2019 houve manifestação contrária da área técnica do órgão licenciador ao pleito de ampliação da área da Mina. Mencionam que o parecer técnico identificou diversos descumprimentos aos itens da licença ambiental, incluindo a extração mineral em área não licenciada, atingindo área de proteção legal (APP).

Asseveram as Autoras que, apesar deste parecer técnico, veio a ser celebrado Termo de Compromisso Ambiental em 2021 entre o empreendimento e a FEPAM, que permitiu o prosseguimento das operações da Mina Candiota, mas que entendem que esse compromisso não teria garantido a proteção adequada do meio ambiente.

Argumentam que a ré FEPAM não observou o conjunto de normas ambientais e climáticas exigidas para a continuidade do empreendimento. Reforçam que o componente climático, pautado pelas diretrizes, metas e padrões firmados pelo Brasil no Acordo de Paris, na PNMC e na PGMC, deveria ser igualmente observado no licenciamento ambiental da Mina, e que há poluição, portanto, decorrente das emissões de gases de efeito estufa geradas pela mineração.

Na réplica, as Autoras voltaram a detalhar em que consiste o pleito de reparação integral de danos materiais formulado. Em relação aos entes públicos, consignaram que a responsabilização pelos danos deriva da omissão nos deveres de fiscalização previstos pela Constituição Federal de 1988:

“A presente Ação Civil Pública versa sobre os diversos descumprimentos dos entes públicos e privados a respeito das normas que regem o direito climático no Brasil e no ERS. A inobservância dos dispositivos constitucionais, legais e supralegais, acarreta na contribuição para a ocorrência das alterações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, proporcionando, desta forma, as mudanças climáticas e seus devastadores efeitos.

Nota-se que a questão em tela é justamente o dano ambiental decorrente das mudanças climáticas ocasionadas pela atividade irregular de empreendimentos extremamente poluentes e que operam à revelia das diretrizes impostas pela Política Nacional sobre Mudanças do Clima e da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas. Assim sendo, os entes públicos municipais, estaduais e federais detêm competência comum na fiscalização de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente, nos termos do art. 23 da Constituição Federal”.

Com relação à contribuição dos entes públicos para o agravamento das mudanças climáticas, e sua devida responsabilização pela danosidade climática, complementaram as Autoras que:

“O nexo entre as ações e omissões dos entes públicos e a ocorrência dos danos narrados restou explícita. Isso porque é evidente que ao deixar de observar as diretrizes impostas pela Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e dos preceitos constitucionais, os entes ora demandados contribuíram diretamente para o agravamento das mudanças climáticas.”

2.11.1 Sobre os pleitos de condenação em danos materiais

Primeiro, sobre o tema, é preciso aclarar os diferentes tipos de danos materiais que são suscitados pelas demandadas, inclusive porque modalidades distintas de danos comportam avaliações diferentes sobre os pressupostos para suas ocorrências.

Nesse sentido, na recente Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre os deveres dos Estados no contexto da Emergência Climática, restou assentada a importância de se distinguir a poluição e o dano gerado pelos gases de efeito estufa, nominado pela Corte Interamericana como dano climático, das demais modalidades de poluição que causam outras espécies de danos ambientais.

Asseverou a Corte que, ao se reconhecer a proteção jurídica devida ao sistema climático, enquanto parte do ambiente, afirmando-se o direito fundamental ao clima sadio como integrante do direito ao ambiente sadio, uma das consequências relevantes é o reconhecimento também da autonomia do dano sofrido pelo sistema

climático.

Eis o teor do parágrafo 295 da OC-32/25:

“Para a Corte, não há dúvida de que o sistema climático global —isto é, o conjunto de componentes que interagem entre si para determinar o clima do planeta— é parte essencial do ambiente, pois dele depende o desenvolvimento harmônico de múltiplos processos fundamentais para a conservação da vida em nível global. Portanto, o impacto ao sistema climático constitui uma forma particular de dano ambiental. O dano ambiental que atinge o sistema climático ou dano climático é, por definição, um dano transfronteiriço, uma vez que não se restringe ao território do Estado que contribuiu para sua ocorrência, mas, necessariamente, ultrapassa suas fronteiras.”

Eis o teor do parágrafo 299 da OC-32/25:

“O sistema climático integra esse todo e, portanto, embora esteja inexoravelmente vinculado a outros componentes do meio ambiente, sua proteção deve ser entendida como um objetivo específico no âmbito da proteção ambiental. De fato, a proteção do sistema climático adquire características específicas e diferenciadas em virtude das funções que ele desempenha globalmente, dos elementos que o constituem e das dinâmicas necessárias para assegurar seu equilíbrio. A Corte destaca, nesse sentido, que os danos ao sistema climático constituem uma forma de dano ambiental que, embora relacionado a outros, pode e deve ser distinguido de outros tipos de dano ambiental, tais como os resultantes da poluição ou da perda de biodiversidade.”

Assim, segundo entendimento consagrado pela Corte Interamericana, a danosidade climática é uma forma de dano ambiental que, embora se relacione a outros danos ambientais, pode e deve ser distinguida. Reforça a Corte que o dano climático resulta de um tipo específico de poluição (decorrente da emissão de gases de efeito estufa) que é distinta de outras formas de poluição.

No âmbito da Corte Internacional de Justiça, da mesma forma, ao tratar das obrigações dos Estados previstas no direito internacional consuetudinário em relação às mudanças climáticas (item C., a partir do parágrafo 271), a CIJ asseverou que o dever geral de prevenção aos danos significativos ao meio ambiente também se aplicaria ao sistema climático, enquanto parte vital do meio ambiente. Enfatizou a CIJ, ademais, que o sistema climático, assim como as demais partes do ambiente, deve ser protegido para as presentes e futuras gerações.

Portanto, é necessária e prudente, em respeito às decisões das opiniões consultivas, abordar de modo apartado as alegações que dizem respeito aos danos ambientais que decorrem de ações lesivas a parcelas do ambiente, tais como contaminação da água e do ar, destruição de vegetação em áreas de preservação permanente, da alegação de ocorrência da danosidade climática pelas emissões de GEE dos empreendimentos Mina Candiota e Usina Candiota III. Esta danosidade, como reportou a Corte Interamericana, ofende ao sistema climático, enquanto parte do ambiente, mas é causada por uma conduta humana antrópica em específico: as emissões de gases de efeito estufa, sendo seu efeito deletério cumulativo e sinérgico que atua sobre o sistema climático, causando seu aquecimento como um todo.

Quanto aos demais danos ambientais materiais, segundo a narrativa das Autoras, os mesmos se concretizam por parte dos Réus empreendedores, na medida em que o funcionamento da Mina e da Usina seriam geradores de diversas ocorrências lesivas aos recursos naturais. Por parte dos Réus entes públicos, estes danos decorreriam de um comportamento fiscalizatório inadequado e permissivo da permanência de atividades sabidamente poluentes.

Examinando, por conseguinte, de modo inicial os danos ambientais materiais alegados em razão do funcionamento da Mina Candiota.

A Mina Candiota é um empreendimento de extração de lavra de carvão mineral à céu aberto, adotando a modalidade de extração de carvão em tiras.

A mineração de carvão, e seus efeitos prejudiciais enquanto atividade minerária, são reconhecidos como atividade que, em seu próprio desenvolvimento, são capazes de causar degradação ao meio ambiente. Observo que há total ciência da insita condição potencialmente deletéria destas atividades.

Sobre elas, por essa razão, pesa inclusive o dever constitucional de que, pela mera exploração dos recursos minerais, já advinha um dever, de estatura constitucional no Brasil, de recuperação do meio ambiente degradado por estas atividades.

Assim dispõe o artigo 225, § 2º da Constituição Federal de 1988:

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

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”.

Reconhece a própria norma constitucional como condição inerente da exploração de recursos minerais a degradação do meio ambiente, com a imposição a todos, entes públicos ou privados, que empreenderem com estas atividades, o dever constitucional de recuperar o meio ambiente que for degradado. Sabe-se, portanto,

que não há mineração sem degradação, e que o desenvolvimento de atividades minerárias sempre afetará o meio ambiente, ainda que cumpridas todas as exigências por ventura demandadas pelos órgãos de fiscalização em matéria ambiental.

Na extração e lavra de carvão a céu aberto, por exemplo, mesmo na modalidade de extração em tiras, praticada pela Ré CRM, existem consequências modificativas das condições do entorno que são inerentes à atividade realizada. Toda a vez que há o avanço da lavra, ocorre o revolvimento do solo, assim como ocorre a supressão de vegetação.

Por conseguinte, há um dever dos empreendimentos, para operar com uma atividade tão invasiva aos recursos naturais quanto é a mineração, em atenderem a todas as condições que forem paulatinamente definidas pelas condicionantes ambientais das licenças, e por quaisquer circunstâncias modificativas destas exigências. Ainda assim, mesmo eventual cumprimento de todas as exigências, sempre persistirá o dever constitucional de recuperar as áreas mineradas, adotando-se as soluções técnicas definidas pelo órgão ambiental.

Estes efeitos prejudiciais são regrados e controlados pelos empreendedores e pelos órgãos ambientais para que as atividades ocorram causando apenas a afetação aos recursos naturais necessárias ao propósito dos próprios empreendimentos.

No caso da Mina Candiota, as Autoras afirmam que o empreendimento em si mesmo é altamente poluidor e causador de graves danos ambientais. Segundo a parte Autora, a operação da Mina estaria causando, desde o seu início, uma ampla destruição do bioma Pampa, e também estaria causando a contaminação do ar e das águas.

Contudo, é fundamental compreender que uma atividade como o funcionamento de uma Mina de Carvão é, em si mesmo, altamente impactante aos recursos naturais. A operação da Mina, por evidente, gera afetação à flora e fauna locais, modifica a paisagem, assim como produz resíduos que exigem monitoramento e controles permanentes, sob pena de serem excedidos os níveis de tolerância definidos pelas regulamentações e que funcionam como permissivos à continuidade da atividade.

O mero funcionamento da Mina Candiota, todavia, com as modificações de entorno que são próprias a este tipo de atividade (extração de carvão mineral em lavra em tiras – *strip mining* –, a céu aberto) não conduz de forma automática à concretização de danos ambientais.

É de conhecimento público, inclusive, que a mineração de carvão a céu aberto no Estado do Rio Grande do Sul iniciou de forma mais tardia, quando comparada ao início da mesma atividade na bacia carbonífera do sul de Santa Catarina, por exemplo. A mineração de carvão no Estado do Rio Grande do Sul já teve início, por conseguinte, sobre um regramento normativo de fiscalização e de controle sobre os impactos ambientais mais presente e efetivo, inclusive pelo avanço gradual da normatização sobre o tema, incluindo a previsão constitucional anteriormente comentada.

Nos autos da ACP 0000022-79.2010.404.7204/SC, processo que foi instruído e sentenciado também por esta Magistrada, quando atuava na jurisdição federal em Criciúma, a forma de operação da mineração de carvão a céu aberto em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul já fora reportada como diferente em termos de controle, existindo um plexo de cuidados e de exigências de padrões de recuperação no território gaúcho que, infelizmente, não ocorreu na prática anterior da mineração a céu aberto sul-catarinense.

Eis o seguinte excerto da sentença proferida na ação civil pública 0000022-79.2010.404.7204, que aqui merece reprodução:

"Em obra sobre o tema, publicada em 2008, relatam Jair Carlos Koppe e João Felipe Coimbra Leite Costa:

"Os métodos de lavra utilizados em Santa Catarina desde o início dos trabalhos de mineração envolveram a lavra a céu aberto e subterrânea. Inicialmente os métodos tiveram características essencialmente manuais, gradando para uma fase semimecanizada e, posteriormente, mecanizada..."

As atividades de lavra a céu aberto, em Santa Catarina, nas décadas passadas não foram desenvolvidas com um adequado planejamento e nem observaram os padrões de recuperação necessários e indispensáveis para manter a qualidade do meio ambiente no entorno das áreas mineradas. O material estéril (compreendendo o material de descobertura) e os rejeitos foram dispostos sem controle, e o solo não foi preservado.

Muitas áreas foram simplesmente abandonadas. Isso gerou diversos problemas, que incluíram, entre outros, geração de drenagem ácida de mina, impacto visual, erosão e liberação de gases para a atmosfera, o que comprometia a qualidade do ar. Alguns desses impactos ainda persistem na região. O conjunto da obra gerou um clamor popular de tal ordem que praticamente a lavra a céu aberto de carvão desapareceu do cenário de mineração no estado de Santa Catarina. No entanto, o método de lavra em tiras permite que a área impactada tenha uma possibilidade de recuperação com resultados muito satisfatórios, como comprovam as atividades similares de lavra no Rio Grande do Sul, onde a mineração de carvão tem desenvolvido um excelente programa de recuperação ambiental, reconhecido pelos órgãos ambientais que fiscalizam os trabalhos.

Os trabalhos de recuperação iniciam com a remoção e preservação do solo de cobertura. Na sequência, o material removido de um corte irá preencher a fatia minerada buscando-se manter a sequência estratigráfica original. Posteriormente, o solo preservado recobre o material reposto. Controle de erosão e correção de acidez do solo devem ser efetivados anteriormente ao programa de plantio de revegetação da área, para garantir uma recuperação mais eficiente. Infelizmente essa boa prática não foi desenvolvida em Santa Catarina, fazendo com que hoje muitas das empresas envolvidas tenham que implantar programas de recuperação do passivo ambiental, por exigência do poder público”.

De fato, compulsando a sequência de licenças ambientais paulatinamente concedidas ao empreendimento Mina Candiota, à exceção da lacuna de incorporação do componente climático, que é objeto de consideração apartada nesta sentença, o espectro amplo de condicionantes para minimizar os impactos ambientais prejudiciais é extenso e foi sendo aprimorado ao longo do tempo, sendo acrescidas cada vez mais condicionantes à atividade, na medida que evolui o conhecimento técnico sobre diferentes especificidades de impactos ambientais gerados pelas atividades das Minas de Carvão.

Na licença de 2004, por exemplo, o documento é composto de apenas duas páginas, e são feitas restrições singelas à atuação do empreendedor em termos de cuidados quanto aos impactos ambientais. Na licença de operação vigente, em contrapartida, trata-se de documento de onze páginas, que contempla condicionantes detalhadas e específicas.

A licença de operação vigente da Mina Candiota esclarece um plexo de deveres de atuar sobre os impactos ambientais que sopesam sobre a Ré CRM.

No item II, sobre condições e restrições quanto ao empreendimento, o tópico número 2. 13 refere que: *O empreendedor é responsável por manter as condições operacionais adequadas, respondendo por quaisquer danos ao meio ambiente, decorrentes da má operação do empreendimento;*

Sobre a utilização das águas, a licença prevê:

A utilização de água de recurso hídrico superficial ou subterrâneo deverá ocorrer em consonância com a outorga ou sua dispensa emitida pelo DRHS/SEMA; Não poderá haver derivação ou captação de água de recurso hídrico superficial ou subterrâneo sem a devida outorga ou sua dispensa a ser emitida pelo DRHS/SEMA;

Quanto à atividade de extração da lavra, a licença é expressa ao prever (item 4.2) *que as atividades de lavra somente poderão ser realizadas dentro dos limites da poligonal de extração*, a qual deverá estar materializada por marcos fixos (madeira ou cimento), na cor vermelha ou laranja, com espaçamento de cem (100) metros entre eles; (item 4.5), *o empreendedor é responsável por manter as condições de estabilidade dos taludes, observando a existência de elementos indicativos de rupturas e deslizamentos. Atividades em áreas de risco deverão ser imediatamente paralisadas para tomada de medidas corretivas, e a FEPAM deverá ser informada através de juntada no processo administrativo em vigor;*

Existem ainda restrições para a preservação e conservação ambiental, que incluem a vedação para a supressão de vegetação nativa na área licenciada (7.1). Observo, ademais, que Regras específicas estão previstas para a execução da Recuperação Ambiental do empreendimento.

De outra parte, atento que há irresignação específica das Autoras pela forma como se deu o seguimento das atividades da Mina após 2019, culminando com a celebração do Termo de Compromisso Ambiental em 2021. Narram que em 2019 houve manifestação contrária da área técnica do órgão licenciador ao pleito de ampliação da área da Mina. Mencionam que o parecer técnico teria identificado diversos descumprimentos aos itens da licença ambiental, incluindo a extração mineral em área não licenciada, atingindo área de proteção legal (APP).

Asseveram as Autoras que, apesar deste parecer técnico, veio a ser celebrado Termo de Compromisso Ambiental em 2021 entre o empreendimento e a FEPAM, de modo que se permitiu o prosseguimento das operações da Mina Candiota. Contudo, entendem que esse compromisso não teria garantido a proteção adequada do meio ambiente.

Quanto ao Termo de Compromisso Ambiental que veio a ser firmado entre a Ré CRM e a Ré FEPAM, observo que o mesmo resultou de procedimento administrativo próprio, desenvolvido pelo órgão licenciador, que culminou com a concordância entre as partes sobre uma série de condições para que o prosseguimento das atividades da Mina fosse permitido.

Ao contestar o feito, a Ré FEPAM detalhou as circunstâncias e exigências que foram feitas contemporâneas ao desfecho pela concordância do Termo de Compromisso Ambiental:

“Esclarece este órgão ambiental que no referido documento (TCA) não foi estabelecida a continuidade da atividade, inclusive ao contrário, o documento traz cláusula específica que versa a obrigatoriedade de elaboração de EIA/RIMA para as novas intervenções, o qual, quando requerido, será avaliado por equipe multidisciplinar com diversas áreas de expertise que farão avaliação de viabilidade ou não de expansão da mina, garantindo o direito de resposta ao empreendedor.

O TCA nº 02/2021 e a licença de operação LO nº 862/2022, ora vigentes, são o resultado de avaliação técnica para melhoria ambiental do empreendimento, incluindo-se Programas Ambientais para monitoramento do ar e das águas, dentre outros de suma importância para controle e mitigação dos impactos ambientais. Assim, considerando os aspectos da atividade de mineração, a sua manutenção garante a recuperação ambiental do empreendimento e a minimização dos impactos, não havendo argumento para a revogação do TCA nº 02/2021 e da licença de operação LO nº 862/2022..."

Entre as condições pactuadas no Termo, observo que se previu Cláusula para Inexecução das Obrigações, além de Cláusula Penal, na hipótese de inadimplemento de qualquer das obrigações pela CRM:

CLÁUSULA QUINTA - DA CLÁUSULA PENAL NO INADIMPLEMENTO DE QUALQUER DAS OBRIGAÇÕES Em caso de descumprimento e inexecução das obrigações, no todo ou em parte, estipulada nas CLÁUSULAS deste Termo de Compromisso Ambiental - TCA, fica convencionado como CLÁUSULA PENAL o valor de R\$ 128.595,00 (CENTO E VINTE E OITO MIL QUINHENTOS E NOVENTA E CINCO REAIS).

CLÁUSULA SEXTA - DA INEXECUÇÃO DAS OBRIGAÇÕES Além da cláusula penal, a descumprimento quaisquer obrigações constantes nas cláusulas deste TCA, após os prazos estabelecidos, salvo justificativa motivada e comprovada, acarretará ao COMPROMISSÁRIO o pagamento de multa diária, por obrigação não cumprida correspondente a 0,15% do valor referido na cláusula penal constante anteriormente até o limite de 60 (sessenta) dias.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA Após o sexagésimo dia de mora, mantendo a inadimplência, total ou parcial, das obrigações fixadas, implicará na incidência de MULTA DIÁRIA de 3% do valor previsto na cláusula penal, até o exato adimplemento das obrigações. (evento 207, OUT3).

Atento, ainda, que detalhes dos requisitos sobre a recuperação ambiental, que constarem no Termo de Compromisso Ambiental de 2021, são novamente referidos na licença de operação vigente:

Por exemplo, quanto aos Cortes das Malhas IV, VI e AFUCLAM a serem recuperados, esclarece a licença que:

Os novos cortes de lavra, depois de exauridos, não poderão permanecer sem reconfiguração topográfica, conforme prazo estabelecido no TCA Nº 02/2021.

Entende-se como reconfiguração topográfica quando estiverem finalizadas as ações de fechamento do corte e adequação topográfica, aguardando apenas o recobrimento com solo e plantio; Deverá ser apresentado SEMESTRALMENTE, mediante juntada no processo nº 4689-0567/18-1, Relatório de Acompanhamento da Recuperação dos Cortes Exauridos, contendo planta planialtimétrica da situação atual em relação ao último período documentado, destacando os cortes fechados e aqueles aguardando recuperação topográfica ou plantio;

Ao final do prazo de vigência do TCA nº 02/2021, todos os antigos cortes exauridos deverão estar reconfigurados topograficamente e revegetados, devendo permanecer apenas aqueles oriundos do avanço atual da lavra, tanto para a MALHA VII quanto AFUCAN;

Ademais, o Termo de Compromisso Ambiental teve sua vigência limitada ao prazo de 03 (três) anos. Logo, findou em novembro de 2024. Não há informação atualizada nos autos se houve renovação do Termo, e tampouco se foram aplicadas multas ou cláusulas como a cláusula penal pelo descumprimento de obrigações ambientais.

Neste caso, seria prematuro ao Juízo imediatamente considerar que já houve o descumprimento de alguma das cláusulas definidas pelo aludido Termo. Eventual descumprimento, caso existente, poderá inclusive já estar sendo diretamente objeto de providências pela Ré FEPAM junto à CRM.

De outra sorte, a licença de operação vigente da Mina Candiota esclarece que o dever de recuperação das áreas mineradas subsiste se a empresa encerrar as atividades de lavra no final do período de vigência da licença e não recuperar plenamente o empreendimento. Prevê a licença, neste caso, que a Ré deverá solicitar Licença Única somente para a atividade de Recuperação de Áreas Mineradas.

Acrescento, quanto ao ponto, o descabimento da argumentação da Ré CRM de que é imperiosa a manutenção da atividade, como forma de viabilizar a recuperação das áreas impactadas. Asseverou o MPF nos memoriais o descabimento do pleito:

"Faz-se mister não olvidar a presunção legal de que a atividade minerária, ainda que regular, é danosa ao meio ambiente, sendo vinculada a sua prática, obrigatoriamente, à reparação ambiental. Outrossim, faz-se ilógica a alegação da parte ré quanto à obrigatoriedade da manutenção da atividade degradadora do meio ambiente para promover a recuperação ambiental".

De fato, decorre de norma constitucional o reconhecimento do dever jurídico de reparação à degradação ambiental decorrente da atividade minerária, e este dever independe da manutenção da atividade. A Ré, uma vez ciente de sua responsabilidade de recuperar as áreas impactadas pela mineração, adotando a solução técnica indicada, deve prover os meios e recursos suficientes à execução das atividades de recuperação que se mostrarem necessárias. Estes recursos de forma alguma devem estar condicionados à permanência da atividade produtiva.

Registro, ademais, que entre os produtos que serão entregues em setembro de 2025 pela consultoria privada contratada pelo Estado para elaboração do plano de transição energética do setor carbonífero, está prevista a entrega do Relatório 9. O Relatório 9 contempla estudo das fontes de recurso para recuperação ambiental das atividades carboníferas.

A Ré CRM também colacionou o Relatório mais recente de monitoramento da qualidade do ar (evento 207, OUT14). O documento atesta que a Mina opera dentro dos limites estabelecidos pela Resolução CONAMA 506/2024.

Assim, entendo que não seja apropriado tolher ou suprimir a oportunidade de que ocorra a atuação sancionatória diretamente por parte do órgão fiscalizador, inclusive pelas previsões feitas no Termo de Compromisso Ambiental.

Então o descumprimento das normas ambientais e condicionantes ambientais das licenças outorgadas, por evidente, se já sucedeu, pode e deve resultar em apuração de infrações assim como obrigação de recompor áreas degradadas.

Como a Mina ainda estava em operação, e o motivo da suspensão da licença é restrito à lacuna de análise do impacto climático, sequer é possível avaliar, no momento, se há descumprimento das medidas de recuperação ambiental já previstas para serem feitas no encerramento da atividade.

Logo, repto adequada e suficiente neste momento a intimação da Ré FEPAM para que esclareça se houve renovação do Termo de Compromisso Ambiental após o término de sua vigência, bem como se foram executadas quaisquer das cláusulas previstas na hipótese de descumprimento das obrigações pela CRM.

Considero, por conseguinte, com base nos elementos de prova que estão acostados nestes autos, que as razões de irresignação sobre o impacto ambiental que o empreendimento Mina Candiota causa em termos de contaminação de águas, ar, paisagem, vegetação, não destoa de modo significativo das alterações que se observam para o funcionamento regular de uma mina de carvão mineral.

É importante deixar evidente que o próprio impacto ambiental causado por empreendimentos minerários pode causar rejeição social e repulsas de toda ordem. No caso de minas de carvão mineral, esta rejeição é agravada pela atual consciência de que existem muitas outras formas disponíveis para produção de energia no Estado e no País, e que estas outras formas estão mais baratas, menos emissoras, são acessíveis e podem ser adequadamente implementadas.

A mineração de carvão mineral irá muito em breve se encerrar, pelo imperativo da transição energética. Agora se sabe que existe uma externalidade climática, para além das externalidades ambientais, que praticamente impede a continuidade desta forma de mineração sem que haja o abatimento das emissões de GEE. A mineração de carvão é uma forma de mineração reconhecida como nefasta, e agora robustece a compreensão de que, para além de todos os outros efeitos prejudiciais há muito conhecidos, existe e é significativa uma forma de poluição que aparenta ser invisível, mas que se materializa na poluição geradora das emissões de gases de efeito estufa.

Estas emissões aquecem o sistema climático, e assim provocam a piora de suas consequências gravosas em razão deste aquecimento, que se materializam nos eventos climáticos extremos e nos eventos climáticos de progressão lenta. O Estado do Rio Grande do Sul é testemunha ocular da gravidade destas consequências.

Mas é preciso assimilar que outras formas de mineração e outros minérios seguirão sendo fundamentais às atividades humanas. Logo, por exemplo, a mineração de terras raras irá aportar no Estado do Rio Grande do Sul, com a descoberta recente de altas concentrações de terras raras identificadas na região central do Estado.

As minas de carvão mineral irão se encerrar brevemente, mas outras minerações seguirão e outras iniciarão em solo gaúcho, a exemplo da mineração de terras raras. É preciso assegurar que estas novas formas de mineração, que igualmente afetarão os recursos naturais e as comunidades, ocorram em respeito a todas as normas ambientais e climáticas vigentes, que sejam respeitosas aos direitos humanos, e que se busque sempre minimizar os impactos que a atividade minerária, por si só, causa e seguirá causando.

O tema tampouco passou desapercebido à Opinião Consultiva, que em seu § 342 alertou:

“A Corte chama ainda a atenção para a necessidade de: a) proteger os direitos humanos contra violações que possam decorrer da extração de minerais raros e críticos necessários à transição energética...”

Logo, considero prematuro obstaculizar uma atuação concreta e assertiva do órgão ambiental sobre eventuais descumprimentos das condicionantes ambientais e mesmo dos fatores indicados pelo Termo de Compromisso Ambiental.

Nunca se deve perder de vista que os danos ambientais difusos são imprescritíveis, que a responsabilidade é objetiva, e que há o dever de reparação integral. Nada disso mudará o regime jurídico de responsabilidade civil em matéria de dano ambiental no Brasil.

Por mais que não seja necessário esgotar a via administrativa para ajuizar a ação civil pública ambiental dada a independência entre as esferas, considero que os fatos supostamente lesivos aos recursos naturais sinalizados pela Parte Autora devem ainda ser objeto de apuração e eventual responsabilização pelos órgãos fiscalizadores.

Passo à análise dos danos ambientais materiais alegados em razão do funcionamento da Usina Candiota III.

Observo, quanto ao ponto, que similares são as conclusões no que respeita aos danos ambientais alegados em razão do funcionamento da Usina Candiota III.

Quanto aos danos ambientais envolvendo a Usina, aludem as Autoras que a Usina Candiota III gera, em seu funcionamento, gases tóxicos acima dos limites aceitáveis, promove danos à saúde da população local, com a contaminação da qualidade do ar e também das águas. Narraram episódio de suspensão da emissão da licença em setembro de 2010, e retomada com permissão do MPF em 2012.

Reportaram também que, após a renovação da licença da Usina em 2016, sobreveio parecer técnico que indicaria o descumprimento das condicionantes sobre limites de emissões atmosféricas definidos na renovação da licença. Referem as conclusões do Parecer n. 02001.003566/2016-84 COEND/IBAMA, produzido em 16 de setembro de 2016, que colacionam em anexo aos autos. Asseveram as Autoras que o funcionamento da Usina exige alto consumo de água para resfriamento dos sistemas de queima, e que a região do local da Usina Candiota III sofre com episódios frequentes de escassez de água.

Na contestação apresentada pelo Réu IBAMA foi relatado o contexto de elaboração do Termo de Ajustamento de Conduta. Informou que, devido a violações de condicionantes ambientais, sobretudo das fases A e B da UTE Candiota, veio a ser elaborado Termo de Ajustamento de Conduta, assinado em 2011 e aditado em 2013, motivado pela necessidade de adequações ambientais na Usina, em especial pela necessidade de instalação de dispositivos de controle de emissões atmosféricas para atendimento aos limites máximos de emissões determinados no âmbito do seu processo de licenciamento.

Narrou o IBAMA que o Termo foi realizado no âmbito da Advocacia-Geral da União, tendo em um polo o Ministério de Minas e Energia, o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA; e do outro lado a Eletrobrás CGTEE e Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

Relatou o Réu situações de irregularidades nas fases A e B da UTE, e que análise ainda estaria em curso quanto à regularidade da fase C, atualmente em operação:

Os Pareceres Técnicos n. 02001.000564/2017-14 e n. 02001.000524/2017-72, ambos de março de 2017, desenvolveram análise de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC para subsídio à tomada de decisão quanto à solicitação de continuidade operacional das fases A e B da Usina apresentada pela empresa proponente, o que resultou na conclusão que a empresa não cumpria os limites de emissões definidos em lei, resultando na recomendação do IBAMA para que não fosse realizado novo aditamento do TAC, o que provocou a interrupção da operação da Fase B, no dia 28 fev 17, enquanto que o desligamento definitivo da fase A foi promovido no dia 31dez17, conforme determinado na cláusula 5^a do TAC. Desde então somente a Fase C está operando. Ou seja, as fases A e B que não se adequaram aos padrões de emissões determinados pela legislação vigente e não estão em funcionamento desde o ano de 2017. Quanto às emissões da Fase C, estas são objeto de análise atual da equipe técnica do IBAMA, e somente após a finalização destas análises, que o IBAMA poderá se manifestar quanto ao cumprimento dos critérios de emissões atmosféricas previstos em norma".

No que respeita às exigências do órgão ambiental IBAMA constantes na renovação da licença de operação da Usina Candiota III, concedida em 2016 com validade de dez anos, igualmente observo que constaram rol extenso de condições específicas relacionadas ao cumprimento das condicionantes e dos Programas Ambientais detalhados pelos pareceres técnicos (evento 1, ANEXO15).

As condições incluem uma série de medidas ambientais, como programa de educação ambiental, plano estratégico de gestão dos recursos hídricos, com plano específico para o Arroio Candiota, Programa de Comunicação Social que atenda e beneficie exclusivamente o público-alvo impactado pelas atividades da UTPM-Candiota III (Fase C); Programa de Monitoramento de Ruídos integrado ao Programa de Comunicação Social, incluindo a percepção social local no processo de monitoramento ambiental; Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; Programa de Gerenciamento de Riscos e Plano de Emergências Individual; Planos de Gerenciamento de Riscos -PGR - e de Emergência Individual - PEI - atualizados, informando as paradas programadas, possíveis desvios de operação da planta, taxas de falha de equipamentos e a manutenção da sinalização das rotas de fuga, nos termos da IN IBAMA nº. 15/2014; Relatório comprobatório da manutenção da sinalização das rotas de fuga e cronograma atualizado das atividades do Programa de Treinamento dos Trabalhadores para situações de emergências; Programa de Monitoramento do *Heat Haze* da Planta e Programa de Registros de Manutenção Preventiva ao Ibama.

Há ainda previsão de Programa de Monitoramento de Efluentes Líquidos Industriais; Plano de Ação da empresa para implementação das adequações do Sistema de Tratamento de Efluentes, com base nos Estudo de Caracterização de Efluente Líquido descartado pela UTE Candiota III (Fase C); Exigência de relatório conclusivo da execução das ações, com cronograma atualizado das atividades; Programa de Gerenciamento de Águas

Superficiais; exigência de documentação comprobatória das adequações para verificação das condições operacionais dos sistemas de controle ambiental, instalações e pontos de monitoramento e estruturas auxiliares, e Programa de Gerenciamento de Águas Subterrâneas.

Observo, ademais, estar noticiado na documentação que acompanha o teor da inicial da Ação Civil Pública 5007143-39.2025.4.04.7110, cuja prevenção em face deste autos foi reconhecida, que o órgão fiscalizador ambiental está se debruçando no presente momento sobre o histórico de todas as autuações que já foram lavradas em face do empreendimento, que inclui a análise jurídica dos fatos reportados, especialmente quanto ao inadimplemento de multas por infrações ambientais e o atendimento às condicionantes estabelecidas.

Nos autos daquele feito, aliás, não há pleito de reparação de danos ambientais, mas sim pugna-se pela suspensão das atividades até o cumprimento integral de todas as condicionantes ambientais já estabelecidas pelo órgão ambiental, e o cumprimento dos padrões legais de emissões de gases de efeito estufa.

Portanto, assim como sucede com as alegações concernentes à Mina Candiota, reputo prematuro tolher a oportunidade de atuação e correção pelo órgão licenciador das questões ambientais gerais implicadas nas operações da Usina Candiota III.

Acrescento que, para além da imprescritibilidade do dever de reparação ao dano ambiental difuso, igualmente a obrigação de reparar acompanha a propriedade.

A obrigação de reparar o dano ambiental difuso tem sido considerada pela maior parte da doutrina e também pelo STJ como propter rem, sendo irrelevante que o autor da degradação ambiental inicial não seja o atual proprietário, possuidor ou ocupante do imóvel, pois a obrigação adere ao título de domínio ou posse e transfere-se ao atual proprietário ou possuidor, sem prejuízo da responsabilidade solidária entre os vários causadores do dano.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 999, fixou a tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a sendo regra a estipulação de prazo para pretensão resarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3^a geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental” (RE nº 654.833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 24/6/20 –).

Portanto, aqui não se afasta a responsabilidade ambiental objetiva, a imprescritibilidade do dever de reparação ao dano ambiental difuso e, tampouco, a transmissão destas obrigações a outros proprietários dos empreendimentos.

Oportuniza-se, ao revés, que ocorra uma atuação assertiva e detalhada por parte da gestão do órgão licenciador federal no âmbito do empreendimento Usina Candiota III, para que sejam melhor esclarecidas e aprofundadas as infrações ambientais que já receberam autuação adequada, e que exigem o adimplemento cabível.

Reforço, ademais, que a suspensão do licenciamento da Usina é decidida nesta sentença em razão da desconsideração atual do componente climático no licenciamento vigente.

2.11.2 Responsabilidade Civil pelo dano causado pelas emissões de gases de efeito estufa (dano climático)

Quanto à responsabilidade civil pelo DANO CLIMÁTICO decorrente das emissões de gases de efeito estufa da cadeia de valor da Mina Candiota e da Usina Candiota III, cumprem tecer as seguintes considerações.

Com relação às emissões de gases de efeito estufa geradas pela cadeia de valor que decorre do funcionamento agregado dos empreendimentos Mina Candiota e Usina Candiota III, observo que, assim como aclarado pelo parecer consultivo OC-32/25, também o Conselho Nacional de Justiça já previa, desde 2021, nos termos da Resolução 433/2021, o dever aos Magistrados brasileiros de considerarem, na hipótese de condenação judicial por dano ambiental, o impacto da conduta na mudança global do clima (Artigo 14).

Após a sobrevinda da Resolução 433, o CNJ instituiu grupo de trabalho para elaboração de diretrizes interpretativas sobre os dispositivos da Resolução, que resultaram, até o momento, na elaboração de dois Protocolos de Julgamento para as Ações Ambientais.

No segundo protocolo de julgamento, vocacionado a estabelecer diretrizes para a aplicação dos termos do artigo 14 da Resolução número 433/2021, restou enfatizado que:

Na linguagem utilizada pelo art. 14 da Resolução CNJ n. 433/2021, que se assemelha à distinção das modalidades de danos preconizada pela OC-32/25, deu-se, todavia, o necessário relevo à exigência de mensuração da lesão sofrida pelo sistema climático em si mesmo, invocando-se o dever de sopesamento da repercussão da conduta deletéria na mudança global do clima. Ressaltou-se, portanto, a fundamental atenção da magistratura para a necessária observação quanto à danosidade climática, como espécie ou dimensão de dano ambiental diretamente decorrente de condutas humanas hábeis a macularem a funcionalidade do sistema climático. Essas condutas, descritas pela comunidade científica e acolhidas pelo regime normativo vigente no Brasil, são as emissões antrópicas de gases de efeito estufa ou perdas de sumidouros, as quais impactam a integridade do sistema climático, cuja proteção como bem jurídico é igualmente reconhecida pela Lei n. 12.187/2009, art. 3.º, inciso I, assim como pela Lei n. 12.651/2012, art. 1.º-A, inciso I)

Em acréscimo aos termos do Segundo Protocolo de Julgamento, sobreveio entre os Enunciados aprovados pela I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Riscos Ambientais ocorrida no CJF o Enunciado de número 30:

Enunciado 30: Os agentes responsáveis, em suas ações e omissões, por emissões ilegais de gases de efeito estufa, assim como perdas de sumidouros, enquadram-se no conceito normativo brasileiro de poluidor, a invocar o regime de tripla responsabilização pelo dano ambiental.”

Eis a justificativa delineada pelo Enunciado aprovado:

Justificativa: É fundamental e urgente reconhecer que os gases de efeito estufa se enquadram no conceito de poluição da legislação e jurisprudência brasileiras. Na litigância climática, recentes decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos (caso Klimaseniorinnen) e do Tribunal Internacional de Direitos do Mar reconhecem os gases de efeito estufa como agentes poluentes. Na decisão do Tribunal Internacional do Mar constou de modo expresso que: “os Estados Partes na Convenção têm obrigações específicas, nos termos do art. 194 da CNUDM, de tomar todas as medidas necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição marinha proveniente de emissões antropogênicas de GEE...” (§ 241) Na decisão da Corte Europeia, por sua vez, destacou-se que: No contexto das mudanças climáticas, a particularidade da questão da causalidade se torna mais acentuada. Os efeitos adversos e os riscos para indivíduos ou grupos de indivíduos específicos que vivem em um determinado lugar surgem das emissões agregadas de gases de efeito estufa globalmente, e as emissões originadas de uma determinada jurisdição constituem apenas parte das causas do dano. Consequentemente, o nexo causal entre os atos ou omissões por parte das autoridades estatais em um país e o dano, ou risco de dano, decorrente de lá, é necessariamente mais tênue e indireto em comparação com o contexto de fontes locais de ações de poluição prejudicial (§ 439).

O Protocolo de Julgamento do CNJ, em seu segundo escopo, esclarece, contudo, que há um requisito inafastável para resultar em condenações judiciais relativas à conduta pretérita emissora de gases de efeito estufa ou supressora de sumidouros. É dizer, a conduta antrópica que contribuiu ao dano climático de ordem difusa e transindividual. Há, pelo teor do documento, uma inafastável exigência de que as emissões de gases de efeito estufa ou supressão de sumidouros de carbono sejam, de alguma forma, consideradas indevidas.

Assim consta no Protocolo de Julgamento do CNJ, Segundo Escopo:

O protocolo não desconsidera que quaisquer condutas humanas (omissivas ou comissivas) que impliquem emissões de gases de efeito estufa ou supressões de sumidouros possam vir a ensejar o manejo e a aplicação do art. 14 da Resolução CNJ n. 433/2021.

Conforme conceitua o próprio IPCC, são várias as atividades humanas que ocasionam emissões de gases de efeito estufa, e elas incluem queima de combustíveis fósseis, desmatamento, uso e mudanças no uso da terra, bem como produção pecuária, fertilização, gestão de resíduos e processos industriais.

Portanto, magistradas e magistrados devem observar, no exame do caso concreto, se essas atividades humanas emissoras, acaso questionadas em juízo, estão amparadas em permissivos (legais ou administrativos) para ocorrerem, sendo consideradas emissões autorizadas.

Esta interpretação não é afastada pelo teor do Enunciado 30, que igualmente se reporta à consideração da ilegalidade das emissões para responsabilização dos agentes poluentes.

No caso dos autos, como amplamente examinado ao longo da fundamentação no tema do licenciamento, as atividades emissoras da Mina Candiota e da Usina Candiota estavam amparadas por permissivos definidos pelos órgãos licenciadores, cuja margem de definição sobre a exigência de imposição de medidas de mitigação e de compensação destas emissões foi reconhecida como possível até a presente data.

É evidente que as operações da Mina Candiota e da Usina Candiota geraram emissões que contribuem para o aquecimento danoso sofrido pelo sistema climático, na medida em que estas emissões se somam, de forma sinérgica e cumulativa, com todas as demais emissões de gases de efeito estufa. São estas emissões, ilícitas e lícitas que, reunidas na atmosfera, resultam no aquecimento em patamar intolerável do sistema e, portanto, em um quadro danoso.

Contudo, até a presente data, estas emissões possuíam permissivos para ocorrerem. A decisão proferida na sentença da Ação Civil Pública sobre o licenciamento da Mina Nova Seival, confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no julgamento da Apelação Cível no último mês de abril de 2025, não determinava a paralisação imediata de quaisquer empreendimentos. Obrigava, ao revés, que fossem incluídas, pelo réu IBAMA, nos termos de referência de usinas termelétricas, as exigências da PNMC e da PGMC. Portanto, até a presente data, não havia impedimento em lei e tampouco em decisão judicial ou administrativa para a ocorrência destas emissões pretéritas da Mina Candiota e da Usina Candiota III. Inviável, assim, compelir os empreendimentos ao pagamento de valores como responsabilização pela contribuição ao dano climático.

A partir desta sentença, contudo, o cenário será distinto. Doravante, não há permissivo atual para a continuidade das emissões de gases de efeito estufa que resultam do funcionamento destes empreendimentos – Mina Candiota e Usina Candiota III –. Há determinação da suspensão dos licenciamentos de operação vigentes, com a ordem de imediata inclusão de condicionantes climáticas nos termos dos licenciamentos, conforme detalhado em item próprio desta sentença.

O reconhecimento de que haveria margem de escolha aos órgãos licenciadores sobre a não exigência de análise do impacto climático das Minas e das Usinas Termelétricas de carvão encerra-se com a prolação desta sentença. Reconhece-se, com base em todos os argumentos jurídicos anteriormente articulados, que a Mina Candiota e a Usina Candiota III terão suas licenças de operação suspensas a partir desta decisão. Serão os Réus órgãos licenciadores determinados a incluir, em ambas as licenças de operação, as modificações de condicionantes anteriormente compiladas, que exigem dos empreendimentos a análise do impacto climático de toda a cadeia de valor que, de modo agregado, gera emissões de gases de efeito estufa.

Doravante, por conseguinte, qualquer operação destes empreendimentos em descumprimento às suspensões aqui definidas, e até que as mesmas sejam eventualmente revistas, implicará em emissões indevidas de gases de efeito estufa, e sujeitará os responsáveis à condenação pelo dano climático decorrente destas emissões, que se aplicam a todas as emissões que direta e indiretamente resultam da cadeia causal destes empreendimentos, nos termos da Resolução CNJ 433/2021, e do segundo protocolo de julgamento para as ações Ambientais.

Considero, pela fundamentação supra, no presente momento, improcedente o pleito de responsabilização civil pelo dano climático decorrente das emissões pretéritas da Usina Candiota III e da Mina Candiota.

2.11.3 Pedido de responsabilização pelo dano moral coletivo

Além do pedido de reparação pelos danos materiais, tanto ambientais quanto pela danosidade climática, a Parte Autora igualmente pugnou pela condenação em dano moral coletivo.

Justificou a necessidade de condenação nos seguintes termos:

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

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

Pedem as Autoras que os réus sejam condenados ao resarcimento pelo dano moral coletivo por terem infligido ao patrimônio valorativo da comunidade por meio de conduta caracterizada, segundo elas, por grave antijuridicidade e a violação de princípios basilares do direito ambiental. Sugerem as Autoras a condenação solidária dos réus ao pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais). Requerem, ademais, que o valor da condenação seja destinado a um fundo de Transição Energética Justa, especialmente para as medidas previstas no art. 23 e 24, da PGMC.

Referem que o valor da indenização requerida leva em conta o caráter pedagógico-punitivo da condenação; a gravidade dos atos praticados pelos réus; a extensão do número de pessoas atingidas; e o porte econômico dos réus, especialmente as pessoas jurídicas de direito privado que possuem elevado poderio econômico.

Na fundamentação do pedido de condenação ao dano moral coletivo, afirmaram as Autoras que:

In casu, a violação de deveres resta devidamente configurada, sendo consubstanciada na violação de princípios basilares do direito ambiental associados ao desrespeito às diretrizes da PNMC, do Acordo de Paris e da PGMC, pela ampliação de emissões de GEE, a falta de medidas adequadas de proteção ambiental das APP's e matas nativas do bioma pampa, a contaminação das águas, do solo e do ar pelos empreendimentos minerários e termelétricos...

Nesse sentido, presente o nexo causal entre o dano moral experimentado pela coletividade e a violação a princípios de normas jurídicas nacionais e internacionais em tema sensível e relevante à população e ao Planeta, já que o Brasil, por sua dimensão continental, assume papel fundamental e estratégico à higidez ambiental do Planeta e ao futuro da humanidade. Tanto é assim que diversos são os tratados internacionais sobre o tema e as cooperações internacionais ao Brasil para a conservação de seus ecossistemas essenciais.

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

As Partes Ré, em suas manifestações nos autos já summarizadas no Relatório da sentença, pugnam pela improcedência do pedido de condenação ao dano moral coletivo. A União, em caso de acolhida, pugna pela redução do valor a ser arbitrado.

Pois bem, com relação ao dano moral coletivo igualmente é fundamental distinguir a possibilidade de seu reconhecimento como consequência da danosidade ambiental geral, da possibilidade de seu reconhecimento como consequência da danosidade climática.

Quanto ao dano moral coletivo ambiental enquanto dano extrapatrimonial difuso, asseveram Ayala e Morato Leite que, para sua configuração, há de ser considerar suficiente a prova do fato lesivo – e intolerável – ao meio ambiente. Diante de evidências fáticas da violação do ideal coletivo relacionado à proteção ambiental e, logo, ao desrespeito ao direito humano ao ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações, presume-se sua ocorrência. Não é necessária qualquer prova técnica da configuração do dano moral coletivo ambiental (José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, *Dano Ambiental*, 8ª Edição, 2022, Editora Gen Forese, p. 348).

Neste sentido, em recente julgado, a Egrégia Primeira Turma do STJ definiu parâmetros e fixou sete critérios objetivos para a análise de situações de lesão ao meio ambiente que possam justificar a condenação por danos morais coletivos. O julgado que ensejou a definição destes critérios é o **REsp 2.200.069**.

Os parâmetros, segundo divulgado pelo próprio STJ, são os seguintes:

1) *Os danos morais coletivos não advêm do simples descumprimento da legislação ambiental, exigindo constatação de injusta conduta ofensiva à natureza.*

2) *Os danos decorrem da prática de ações e omissões lesivas, devendo ser aferidos de maneira objetiva e in re ipsa, não estando atrelados a análises subjetivas de dor, sofrimento ou abalo psíquico da coletividade ou de um grupo social.*

3) *Constatada a existência de degradação ambiental, mediante alteração adversa das características ecológicas, presume-se a lesão intolerável ao meio ambiente e a ocorrência de danos morais coletivos, cabendo ao infrator o ônus de informar sua constatação com base em critérios extraídos da legislação ambiental.*

4) *A possibilidade de recomposição material do meio ambiente degradado, de maneira natural ou por intervenção antrópica, não afasta a existência de danos extrapatrimoniais causados à coletividade.*

5) *A avaliação de lesão imaterial ao meio ambiente deve tomar por parâmetro exame conjuntural e o aspecto cumulativo de ações praticadas por agentes distintos, impondo-se a todos os corresponsáveis pela macrolesão ambiental o dever de reparar os prejuízos morais causados, na medida de suas respectivas culpabilidades.*

6) *Reconhecido o dever de indenizar os danos morais coletivos em matéria ambiental (an debeatur), a gradação do montante reparatório (quantum debeatur) deve ser efetuada à vista das peculiaridades de cada caso e tendo por parâmetro a contribuição causal do infrator e sua respectiva situação socioeconômica; a extensão e a perenidade do dano; a gravidade da culpa; e o proveito obtido com o ilícito.*

7) *Nos biomas arrolados como patrimônio nacional pelo artigo 225, parágrafo 4º, da Constituição Federal, o dever coletivo de proteção da biota detém contornos jurídicos mais robustos, havendo dano imaterial difuso sempre que evidenciada a prática de ações ou omissões que os descharacterizem ou afetem sua integridade ecológica ou territorial, independentemente da extensão da área afetada.*

[\(https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/05062025-Primeira-Turma-define-criterios-objetivos-para-reconhecer-dano-moral-coletivo-em-casos-de-lesao-ambiental.aspx\)](https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/05062025-Primeira-Turma-define-criterios-objetivos-para-reconhecer-dano-moral-coletivo-em-casos-de-lesao-ambiental.aspx)

Estas balizas reverberaram na fixação do Enunciado de número 24 da I Jornada de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais ocorrida no STJ:

Enunciado 24: A existência de dano moral coletivo em casos de desmatamento ilegal prescinde de comprovação de lesões diretas a indivíduos ou à coletividade no local do dano.

Justificativa: A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reiterado que, para a verificação do dano moral coletivo ambiental, é “desnecessária a demonstração de que a coletividade sente a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado”, pois “o dano ao meio ambiente, por ser bem público, gera repercussão geral, impondo conscientização coletiva à sua reparação, a fim de resguardar o direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado” (REsp 1.269.494/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 1º/10/2013); REsp 1.058.222/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe de 4/5/2011; REsp 1.989.778/MT; REsp 1.198.727/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe de 9/5/2013; REsp 2.040.593/MT, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 7/3/2023; AREsp 2.216.835/MT, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 2/2/2023.

Além disso, “é remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva” (EREsp 1.342.846/RS, Rel. Min. Raul Araújo, Corte Especial, DJe de 3/8/2021). O desmatamento ilegal, com exploração madeireira e abertura de ramais de floresta nativa, objeto de especial preservação na região amazônica, configura ilícito de grande importância e causa, por si só, lesão extrapatrimonial coletiva (REsp n. 1.989.778/MT (2022/0065351-0) Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe: 22/9/2023).

Inicia-se, pelos entendimentos consagrados, a consideração sobre a responsabilização moral coletiva em face do dano ambiental, pelo requisito de concretização do dano ambiental, que então conduz ao dano moral coletivo. Como examinado anteriormente, a sentença é de improcedência com relação aos danos ambientais, falecendo premissa de suporte ao reconhecimento da danosidade ambiental de cunho extrapatrimonial coletivo.

Quanto ao dano moral coletivo decorrente do dano climático, por sua vez, de modo similar ao dano ambiental, não se pode afastar a premissa de ocorrência da conduta lesiva emissora, assim considerada porque não amparada em permissivo legal ou administrativo, para então igualmente reputar cabível uma análise do dano difuso extrapatrimonial decorrente da conduta emissora.

No âmbito do Protocolo de Julgamento firmado pelo CNJ para auxiliar na avaliação sobre a danosidade climática, deu-se, em complemento, relevo às especificidades do dano difuso de cunho extrapatrimonial que se relacionam com a conduta emissora de gases de efeito estufa, ou supressora de sumidouros. O Protocolo enaltece que estas particularidades justificam uma consideração em apartado sobre o dano difuso extrapatrimonial que decorre da danosidade ao sistema climático.

Assim ressaltou o Segundo Protocolo de Julgamento das Ações Ambientais do CNJ:

“As condutas (de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas), à guisa de se exemplificar, que comprometem os estoques de carbono florestais no Brasil, são ações antrópicas que contribuem individualmente para o agravamento do aquecimento do sistema climático. Devem, portanto, ser responsabilizadas na exata dimensão de seus contributos individuais, consoante dispõe o artigo 3.º, inciso III, da Lei n. 12.187/2009.

No teor do art. 14 da Resolução CNJ n. 433/2021, o CNJ ainda demandou de magistradas e magistrados brasileiros a atenção e observação sobre a repercussão deletéria que a danosidade climática direta implica, de modo difuso, povos e comunidades. O dispositivo assentou a consciência de que existe uma externalidade deletéria conecta às emissões e perdas de sumidouros sendo suportada de modo difuso pela coletividade. A danosidade climática, ao afetar o mecanismo de funcionalidade do sistema climático, desencadeia efeitos danosos, sabidamente cumulativos e sinérgicos, os quais impactam – e impactarão cada vez mais – pessoas e suas comunidades de vida.

*De fato, como sintetizou a pesquisadora Ana Nusdeo, inclusive identificada a possibilidade de uma mensuração valorativa em apartado, a danosidade social climática difusa não se iguala completamente ao reconhecimento do dano moral coletivo em matéria ambiental, na forma em que já consagrado pela doutrina e jurisprudência brasileiras. A danosidade climática difusa vai além do sopesamento de ofensa a valores fundamentais da dignidade humana maculados *in re ipsa* pela ofensa ao macrobem ambiental, à consideração do prejuízo socialmente imposto à coletividade, em avaliação prospectiva de valores que possuem apreciação econômica.*

Busca-se definir, com essa consideração, o quanto cada tonelada a mais de gases de efeito estufa, justamente por agravar o aquecimento do sistema climático global, esgotando o orçamento de carbono compatível com as metas climáticas demandadas, causará o agravamento da ocorrência, magnitude e severidade dos eventos climáticos extremos. As emissões de gases de efeito estufa e perdas de sumidouros, portanto, promovem um dano climático material direto, acumulam-se na atmosfera e afetam o serviço de regulação climática, mas promovem, concomitantemente, um dano social difuso porque, sabidamente, agravam as consequências danosas prospectivas ao exacerbarem o aquecimento do sistema climático...

No contexto de condutas lesivas ao sistema climático, como desmatamentos e incêndios florestais, pormenorizados nas seções seguintes, há condutas que geram emissões de gases de efeito estufa ou perdas de sumidouros, compreendendo-se que a ofensa difusa possui transcendência espacial e temporal, sendo violadora de direito fundamental cuja integridade é de interesse comum e indispensável ao respeito da própria dignidade humana. Há, além da ofensa a direitos de caráter difuso extrapatrimonial (dano moral coletivo), também o

agravamento dos riscos de danos patrimoniais, dada a certeza científica de que o aquecimento do sistema climático está tornando os eventos climáticos extremos mais frequentes e intensos. Aliás, a permanência dos gases de efeito estufa na atmosfera, notadamente o dióxido de carbono, é sabidamente dilatada.

Em estudo de 1999, cientistas da American Geophysical Union (Ledley et al. 1999, Latin 2014) concluíam que uma fração substancial do excesso antrópico de CO₂ emitido permanece na atmosfera por décadas a séculos e que cerca de 15-30% do total de dióxido de carbono emitido permanecerá na atmosfera por milhares de anos. Pesquisas climatológicas posteriores pontuaram que a extensão da persistência de CO₂ fora subestimada em estudos prévios e que os efeitos da permanência do dióxido de carbono na atmosfera costumam durar milhares de anos (Archer; Brovkin 2008, Archer et al. 2009), em vez de séculos (Solomon 2009, Inman 2008). A definição, portanto, de parâmetros aplicáveis ao contexto das condenações em ações judiciais no Brasil, as quais considerem o dano climático difuso em conjunção ao dano material climático, precisarão invariavelmente dimensionar, além do espectro da danosidade moral coletiva, o dano difuso como majoração dos prejuízos que o aquecimento do sistema imporá à sociedade.

É dessa maneira que a externalidade negativa da ação poluidora se incorpora de modo efetivo ao sopesamento da condenação respectiva, cumprindo-se igualmente com o princípio do poluidor-pagador. Essa avaliação demanda de juízas e juízes brasileiros, contudo, o sopesamento consciente de que os efeitos deletérios decorrentes do agravamento do aquecimento do sistema climático não impactam de modo equânime todas as pessoas e seus respectivos contextos sociais. Ao revés, conforme reporta o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), o aquecimento do sistema climático sabidamente atinge de modo desproporcional grupos já previamente vulnerabilizados em razão de outros fatores (Pörtner et al., 2021).

Por conseguinte, a conformação final de condenações para cumprimento do art. 14 da Resolução CNJ n. 433/2021, nos exemplares de condutas detalhadas a seguir, evidentemente deve agregar o elemento material apurado a partir das emissões ou perdas de sumidouros e serviço de regulação afetado (parcelas do dano climático material), mas considerar, na definição de valor para cada unidade de emissão respectiva, o real custo danoso que essas emissões ou perdas de sumidouros imporão à coletividade ao longo do tempo. Deve-se buscar fixar uma definição de valor para a unidade de emissão capaz de refletir o agregado do dano representado ao sistema climático em si mesmo considerado (sua funcionalidade como processo ecológico essencial) acrescido do dano social difuso (ou socioclimático) que será suportado doravante, justamente pelo agravamento e das mudanças climáticas e que não se limita ao dano moral coletivo (extrapatrimonial), pois igualmente possui perspectiva patrimonial difusa (comprovado agravamento dos riscos climáticos)."

Logo, pelas razões acima expostas, repto improcedentes os pleitos de condenação em danos morais coletivos. Despicienda, consequentemente, a apreciação do pedido específico de designação de assessoria técnica jurídica especializada para auxiliar na mensuração dos danos.

Ressalto, todavia, que a presente demanda não envolveu pedido de condenação em perdas e danos individuais ou de uma comunidade em específico em razão do agravamento das mudanças climáticas.

Sobre as perdas e danos individuais que decorrem do agravamento das mudanças climáticas, também o Protocolo de Julgamento em seu Segundo Escopo refere:

"A Lei n. 12.187/2009 – a Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil –, igualmente em suas definições, consignou que seriam efeitos deletérios da mudança do clima tanto os efeitos observáveis nos ecossistemas naturais e manejados (base ao dano climático direto), quanto os efeitos no bem-estar humano e em sistemas socioeconômicos (bases aos danos indiretos). Reconhece-se, então, desde a origem do regime jurídico sobre mudanças climáticas, internalizado na legislação pátria, que há miríade ampla de efeitos deletérios individuais que poderia ocorrer em razão da exacerbação do fenômeno de causa antrópica em curso, afetando-se bens jurídicos para além da funcionalidade e da estabilidade do sistema climático em si mesma considerada.

Portanto, no contexto de agravamento das mudanças climáticas, tampouco a responsabilização pelo dano ao sistema climático, cujo dever de apreciação é trazido pelo art. 14 da Resolução CNJ n. 433/2021, impede que postulações individuais sejam formuladas em juízo face a danos indiretos individualizáveis experimentados concretamente em razão da exacerbação das consequências deletérias que o aquecimento do sistema climático desencadeia. Esses danos individuais poderão ser decorrentes tanto de efeitos de progressão lenta em componentes do sistema climático (como o avanço gradual do nível dos oceanos, os derretimentos de geleiras, entre outros), quanto de danos individuais ou coletivos decorrentes da sobrevinda, em concreto, de eventos climáticos extremos (ondas de calor, ciclones, inundações, entre outros) (Doell; Seck 2021, Bounwer et al. 2019)".

Embora as Autoras tenham genericamente referido em sua narrativa questões como a sobrevinda de eventos climáticos extremos no Estado do Rio Grande do Sul, além de seca na região da Amazônia, exemplificado com comunidades afetadas, não se invocou a incidência de responsabilização por perdas ou danos individuais ou individualizáveis em razão destes fatos. Não foram objeto de pedido pelas Autoras. Nenhuma referência ou postulação de aplicação dos termos do artigo 8º do Acordo de Paris foi objeto de qualquer discussão nesta demanda.

2.12 Pedidos Declaratórios Finais

Por último, observo que ainda remanesce a necessidade de apreciação de pedidos de cunho declaratório elaborados pelas Autoras: a declaração de que os Réus União e Estado do Rio Grande descumpriam os termos da PNMC e da PGMC, na medida em que não deram efetividade a seus dispositivos, e a declaração de emergência climática.

Quanto ao primeiro pleito declaratório, reporto-me às considerações que foram tecidas na análise de evolução da trajetória normativa e de interpretação dos deveres jurídicos implicados com a sobrevinda da PNMC e da PGMC. Reconhecida a margem pretérita de discreção para escolhas e prioridades ao trato mitigatório, foram conduzidas paulatinamente as ações respectivas. Ainda que, pessoalmente possa discordar das escolhas de implementação dos termos normativos que foram adotadas pelos Réus entes públicos, reconheceu a presente sentença que havia margem interpretativa que endossava os posicionamentos e prioridades adotados. Esclareceu-se que atualmente está margem de escolha é deveras mais restrita, e consequências concretas foram impostas nesta sentença a partir da definição de deveres jurídicos aos Réus de agirem no campo da mitigação das emissões de gases de efeito estufa

Sobre o pedido de cunho declaratório de Estado de Emergência Climática no Rio Grande do Sul, entendo que o espaço próprio a uma declaração de tal ordem é no ambiente dos Poderes Legislativo e Executivo do Estado.

Esta Magistrada reconhece, como procedeu à OC-32/25, que se vive em emergência climática. Rememoro igualmente o excerto do voto vogal lançado pelo Ministro Edson Fachin em sede de ADPF 708:

Em verdade, para este julgamento basta reconhecer, sem eufemismos ou evasivas, que estamos diante de uma emergência climática. Reconhecer a gravidade e a latitude da emergência climática é premissa de todos os terrestres. Este reconhecimento está embasado no melhor conhecimento científico disponível.

Em acréscimo, colaciona-se o Enunciado 11 da I Jornada de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais ocorrida no CJF, que apresenta consequências jurídicas importantes do reconhecimento do Estado de Emergência Climática:

Enunciado 11: O reconhecimento do Estado de Emergência Climática e dos deveres estatais de proteção (deveres de mitigação e adaptação) torna imperativa a aplicação dos princípios da proibição de retrocesso, da progressividade e da proibição de proteção insuficiente (ou deficiente) em matéria ambiental e climática.

Considero, todavia, que não se deva obstar ou ingerir sobre a possibilidade de um reconhecimento normativo, a partir de iniciativa própria pelo Legislativo ou pelo Executivo do Estado. Há, inclusive, projeto de lei atualmente em tramitação no legislativo do Rio Grande do Sul com este propósito (PL 23/2023). Isto porque consequências relevantes de um reconhecimento legal do Estado de Emergência Climática podem resultar de uma declaração normativa específica. Ações como a priorização de verbas no orçamento público para ações de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, incluindo gerenciamento do risco de desastres, incentivos financeiros aos setores produtivos de baixa emissão, regulação de seguros públicos em face de eventos climáticos extremos, entre outras medidas.

Portanto, no ponto assiste razão aos memoriais do Ministério Público Federal, no sentido de não caber a esta decisão judicial uma declaração de tal reconhecimento. Esta Magistrada endossa e concorda, de todo modo, com as afirmações feitas sobre o quadro de emergência climática no âmbito da Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Registro, por fim, singela observação sobre o pleito de condenação em honorários.

Nesse sentido, foi recentemente afastada a possibilidade de condenação em honorários em sede de ACP interposta por Associação da Sociedade Civil, no julgamento da Apelação Cível 5030786-95.2021.4.04.7100/RS. Contudo, na sessão de 29 de abril de 2025, na qual o E. TRF4 apreciou esta Apelação, observo que dois dos três membros da 3ª Turma manifestaram entendimento favorável ao cabimento de condenação em verba honorária em favor de entidades como Associações da Sociedade Civil no âmbito de ações civis públicas ambientais.

Reputaram, como embasamento para não se aplicar o princípio da simetria na relação distinta com o Ministério Público, em razão de este não poder perceber honorários advocatícios e pela aplicação do Tema n. 510/STJ, não podendo ser exigido pagamento de honorários periciais, conforme tese definida. Contudo, pontuaram os membros da Turma que, sendo situação distintas, não caberia aplicação de preceito de simetria, podendo gerar ainda restrição ao acesso à Justiça. O entendimento foi ressalvado como entendimento pessoal, em razão de afetação do tema em demanda repetitiva. É também a compreensão desta Magistrada, que registra seu entendimento pessoal de modo similar.

3. DISPOSITIVO

Pelo exposto, acolho a preliminar de ilegitimidade passiva da ANEEL, e JULGO PARCIALMENTE procedentes os pedidos das Autoras da presente ação para o fim de (forte nos artigos 487, I e 490 do CPC):

Condenar o Réu IBAMA a:

1) suspender a Licença de Operação da Usina Candiota III por atual inobservância às diretrizes da PNMC, da PGMC e do Decreto do Estado do Rio Grande do Sul número 56.347/2022.

2) incluir condicionantes climáticas na licença de operação da Usina Candiota III, levando em consideração toda a cadeia de valor de emissões do empreendimento e de seu descomissionamento, levando em consideração as balizas mínimas definidas pelo órgão no seu modelo de termo de referência, acrescidas das exigências estabelecidas ao exame de impacto climático pela OC-32/25. Relembre-se que a Opinião Consultiva determinou que a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre: (i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades propostas (relação com a tomada de decisão); (v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução). A Opinião Consultiva, em seu parágrafo 514, acrescentou a necessidade de observância à Convenção 169 da OIT quando identificada a presença de povos e comunidades tradicionais no âmbito do licenciamento ambiental.

O Réu IBAMA deverá comprovar nos autos, até 31 de janeiro de 2026, que foram adotadas as seguintes providências (3 e 4) pelo órgão:

3) apresentação da modificação de condicionantes da licença ao empreendedor da Usina Candiota III, concessão de prazo para sua manifestação e apresentação de medidas necessárias ao cumprimento das condicionantes;

4) emissão de decisão pelo IBAMA sobre a proposta de adequação às condicionantes apresentadas.

O levantamento da presente SUSPENSÃO de licença de operação fica vinculado à apresentação pelo Réu dos itens 2), 3) e 4), e será objeto de decisão por este Juízo, após a sobrevinda da entrega das medidas determinadas.

Condenar o Réu IBAMA a:

5) incluir, nos Termos de Referência e nos processos de licenciamento que tratam dos empreendimentos de usinas termelétricas e de minas que tenham por base o carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC). A necessidade de inclusão do componente climático no licenciamento demanda: incluir a análise do impacto climático levando em consideração toda a cadeia de valor de emissões do empreendimento e seu descomissionamento, levando em consideração as balizas mínimas definidas pelo modelo de termo de referência acostado aos autos pelo IBAMA, acrescidas das exigências estabelecidas ao exame de impacto climático pela OC-32/25. Relembre-se que a Opinião Consultiva determinou que a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre: (i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades propostas (relação com a tomada de decisão); (v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução). A Opinião Consultiva acrescentou a necessidade de observância à Convenção 169 da OIT quando identificada a presença de povos e comunidades tradicionais no âmbito do licenciamento ambiental.

6) Apresentar, até 31 de janeiro de 2026, avaliação técnica sobre a necessidade de inclusão de condicionantes em empreendimentos como Usinas Termelétricas de Carvão em operação no Estado do Rio Grande do Sul. A avaliação será parte integrante do Plano de transição energética justa elaborado pelos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul.

7) Franquear acesso público às informações dos procedimentos de licenciamento de usinas termelétricas que conduz.

Condenar a Ré FEPAM a:

1) suspender a Licença de Operação da Mina Candiota por atual inobservância às diretrizes da PNMC, da PGMC e do Decreto Estadual número 56.347/2022.

2) incluir condicionantes climáticas na licença de operação da Mina Candiota, levando em consideração toda a cadeia de valor de emissões do empreendimento e de seu descomissionamento, levando em consideração as balizas mínimas definidas pelo órgão no seu modelo de termo de referência, acrescidas das exigências estabelecidas ao exame de impacto climático pela OC-32/25. Relembre-se que a Opinião Consultiva determinou que a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre: (i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades propostas (relação com a tomada de decisão); (v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução). A Opinião Consultiva, em seu parágrafo 514, acrescentou a necessidade de observância à Convenção 169 da OIT quando identificada a presença de povos e comunidades tradicionais no âmbito do licenciamento ambiental.

A Ré FEPAM deverá comprovar nos autos, até 31 de janeiro de 2026, que foram adotadas as seguintes providências (3, 4 e 5) pelo órgão:

3) apresentação da modificação de condicionantes da licença ao empreendedor da Mina Candiota, concessão de prazo para sua manifestação e apresentação de medidas necessárias ao cumprimento das condicionantes;

4) emissão de decisão pela FEPAM sobre a proposta de adequação às condicionantes apresentadas.

5) suspensão da análise e eventual deferimento de licenciamento de extensão de área lavrada, igualmente aplicando ao pedido de extensão os itens 2), 3) e 4) supra.

O levantamento da presente SUSPENSÃO fica vinculado à apresentação pelo Réu dos itens 2), 3) e 4), e será objeto de decisão pelo Juízo, após a sobrevinda da entrega das medidas determinadas. O levantamento de SUSPENSÃO sobre a análise ou deferimento de licenciamento para extensão de área lavrada igualmente sujeita-se ao cumprimento pelo Réu dos itens 2), 3) e 4), e será objeto de decisão pelo Juízo, após a sobrevinda aos autos das medidas determinadas.

Condenar a Ré FEPAM a:

6) incluir, nos Termos de Referência e nos processos de licenciamento que tratam dos empreendimentos de minas que tenham por base o carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC). A necessidade de inclusão do componente climático no licenciamento demanda: incluir a análise do impacto climático levando em consideração toda a cadeia de valor de emissões do empreendimento e seu descomissionamento, podendo levar em consideração as balizas mínimas definidas pelo modelo de termo de referência acostado aos autos pelo IBAMA, acrescidas das exigências estabelecidas ao exame de impacto climático pela OC-32/25. Relembre-se que a Opinião Consultiva determinou que a regulamentação relativa aos estudos de impacto ambiental que devem incluir também o impacto climático deve ser clara, ao menos, sobre: (i) quais atividades propostas e impactos devem ser examinados (áreas e aspectos abrangidos); (ii) qual é o procedimento para avaliar o impacto climático (requisitos e etapas); (iii) quais responsabilidades e deveres cabem às empresas e pessoas que propõem o projeto, às autoridades competentes e aos órgãos decisórios (atribuições e obrigações); (iv) como serão utilizados os resultados e o processo de determinação do impacto climático para a aprovação das atividades propostas (relação com a tomada de decisão); (v) quais etapas e medidas devem ser adotadas caso não se siga o procedimento estabelecido para realizar o estudo de impacto ou para implementar os termos e condições da aprovação (cumprimento e execução). A Opinião Consultiva acrescentou a necessidade de observância à Convenção 169 da OIT quando identificada a presença de povos e comunidades tradicionais no âmbito do licenciamento ambiental.

7) Apresentar, até 31 de janeiro de 2026, avaliação técnica sobre a necessidade de inclusão de condicionantes em empreendimentos como Minas de Carvão em operação no Estado do Rio Grande do Sul. A avaliação será parte integrante do Plano de transição energética justa elaborado pelos Réus União e Estado do Rio Grande do Sul;

Fixo, em caso de descumprimento pelos Réus IBAMA e FEPAM das determinações supra que possuem prazo para cumprimento, MULTA diária no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), a partir do primeiro dia útil de fevereiro de 2026.

Em caso de descumprimento pelos empreendimentos da suspensão das licenças de operações estabelecida, igualmente fixo MULTA DIÁRIA no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a contar da verificação de descumprimento.

Deverá a Ré FEPAM, ainda, no prazo de 30 (trinta) dias, esclarecer se houve renovação do Termo de Compromisso Ambiental após o término de sua vigência em novembro de 2024, bem como se foram executadas quaisquer das cláusulas previstas na hipótese de descumprimento das obrigações pela CRM.

Condenar a Ré União e o Réu Estado do Rio Grande do Sul a:

1) Apresentarem, até 31 de janeiro de 2026, em conjunto nos autos, um Plano de transição energética justa sobre o setor de carvão mineral no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Este plano deve ser elaborado em colaboração como prevê a Resolução número 3 do Conselho da Federação, em cumprimento ao compromisso de federalismo climático. O Plano deve atentar para as balizas mínimas “a”, “b”, “c” e “d”, descritas no item 2.8 da sentença.

Fixo, em caso de descumprimento pelos Réus da determinação supra que possui prazo para cumprimento, MULTA diária no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais) para cada Réu, a partir do primeiro dia útil de fevereiro de 2026.

Condenar o Réu Estado do Rio Grande do Sul a:

1) Comprovar nos autos, no prazo de 30 (trinta) dias, a adequação da composição dos membros da Plenária do FGMC, aumentando a participação de membros da sociedade civil e de membros da comunidade científica, de forma a existir a devida paridade de representação. Observo que existem instituições da sociedade civil que aguardam em fila de espera para integrarem o FGMC, conforme consta em Ata de Reunião do FGMC, devendo o Réu, portanto, atentar para as instituições da sociedade civil que já manifestaram interesse em participar do FGMC (evento 215, PROCADM6) no cumprimento desta determinação. No mesmo prazo, deverá o Estado possibilitar o acesso e participação no FGMC, na contabilização de membros da sociedade civil, de entidades representativas dos direitos da infância e da adolescência, nos termos do § 601 da Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos (OC-32/25).

Em caso de descumprimento, FIXO multa diária em desfavor do Réu Estado do Rio Grande do Sul, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Com amparo na previsão do artigo 5º, III, da Recomendação CNJ 163 de 2025, designo AUDIÊNCIAS para o monitoramento das medidas determinadas na sentença. Serão realizadas audiências de monitoramento em 22 de outubro de 2025 e em 17 de dezembro de 2025, às 14:30h, na sede da Seção Judiciária.

Sem condenação em custas processuais e honorários advocatícios.

Na hipótese de interposição de recurso, intime-se a parte contrária para apresentar contrarrazões e, após, remetam-se os autos ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Interpostos recursos, promova-se a autuação de cumprimento provisório de sentença para acompanhamento das providências no juízo de origem, dando-se ciência às partes.

Publicada e registrada eletronicamente. Intimem-se.

^[1] Íntegra da Resolução 43/53 da Assembleia Geral das Nações Unidas em: UNITED NATIONS. The General Assembly. **Resolutions adopted on the reports of the Second Committee.** [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/02/UNGA43-53.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

^[2] Na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, é feita referência explícita ao IPCC nos termos do Artigo 21: [O] chefe do secretariado provisório referido no parágrafo 1 acima cooperará estreitamente com o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima para garantir que o Painel possa responder à necessidade de objetivos científicos e aconselhamentos técnicos. Íntegra da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima pode ser acessada em: Acesso ao texto da Convenção-Quadro disponível no sítio eletrônico da UNFCCC: UNITED NATIONS. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). **Convention document.** Text of the Convention. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/history-of-the-convention/convention-documents>. Acesso em: 20 ago. 2025.

^[3] Sobre a função precípua do IPCC como substrato do consenso científico sobre mudanças climáticas, confira-se: ORESKES, Naomi. The scientific consensus on climate change. *Science*, [S. l.], n. 306, p. 1686, 2004.

^[4] Listagem completa e atualizada de todos os Relatórios, abrangentes, especiais e metodológicos, já publicados pelo IPCC podem ser consultados em: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Reports*. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/reports/>. Acesso em: 21 ago. 2025.

^[5] No atual Relatório publicado, o AR6, os seguintes termos foram usados para indicar a probabilidade avaliada de um resultado ou resultado: praticamente certa (de 99-100% de probabilidade), muito provável (90-100%), provável (66–100%), quase tão provável quanto não (33–66%), improvável (0–33%), muito improvável (0–10%), excepcionalmente improvável (0–1%). Termos adicionais (extremamente provável 95-100%, mais provável do que não > 50-100% e extremamente improvável 0-5%) também podem ser usados quando apropriado. Íntegra do Relatório do Grupo de Trabalho I do AR6. MASSON-DELMOTTE, V. et al. (ed.). **Climate Change 2021: the physical science basis. contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2021. p. 33–144. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#TS>. Acesso em: 07 ago. 2025.

^[6] IPCC, AR6, WGI, Sumário Técnico. ARIAS, P. A. et al. Technical summary. In: MASSON-DELMOTTE, V. et al. (ed.). **Climate change 2021: the physical science basis. contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2021. p. 51. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#TS>. Acesso em: 07 ago. 2025.

^[7] PATHAK, Minal et al. (coord.). Technical Summary. In: SHUKLA, P. R. et al. (ed.). **Climate change 2022: mitigation of climate change. Summary for policymakers. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2022. p. 89. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_TechnicalSummary.pdf. Acesso em: 07 ago. 2025.

^[8] O metano (CH₄) é o gás responsável por cerca de 16% do efeito de aquecimento dos gases de efeito estufa de longa duração, de acordo com a Administração Nacional Oceânica e Atmosférica dos EUA (NOAA). Aproximadamente 40% do metano é emitido para a atmosfera por fontes naturais, e cerca de 60% vem de fontes antropogênicas (por exemplo, ruminantes, cultivo de arroz, exploração de combustíveis fósseis, aterros sanitários e queima de biomassa). O aumento da concentração de metano de 2019 para 2020 foi superior ao de 2018 para 2019 e também superior à taxa média de crescimento anual da última década. Segundo a Organização meteorológica mundial, a redução do metano atmosférico no curto prazo poderia ajudar no alcance da meta de contenção do aquecimento do Acordo de Paris, assim como ajudar a alcançar muitos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devido aos múltiplos co-benefícios da mitigação do metano. Mas, segundo a OMM, a redução de metano, por si só, não reduz a necessidade de reduções fortes, rápidas e sustentadas de CO₂. Íntegra do *Greenhouse Gas Bulletin* publicado pela OMM em 25 de outubro de 2021 disponível em: WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). **The state of greenhouse gases in the atmosphere based on global observations through 2020. WMO Greenhouse Gas Bulletin**, Geneva, n. 17, 25 Oct. 2021 https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21975#.YfQpHvnMI2w. Acesso em: 28 jul. 2025.

^[9] O conceito de emissões negativas de gases de efeito estufa consta no Glossário do AR6 do IPCC como a remoção de gases de efeito estufa da atmosfera por atividades humanas deliberadas, ou seja, além da remoção que ocorreria via ciclo do carbono natural ou processos químicos atmosféricos.

^[10] FARSUL, Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul. Farsul divulga impacto das estiagens na economia, 11 de fevereiro de 2025: <https://www.farsul.org.br/destaque/farsul-divulga-impacto-das-estiagens-na-economia,450797.jhtml>. Acesso em: 18 ago. 2025.

^[11] Íntegra da Recomendação 123 do CNJ pode ser consultada em: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação nº 123 de 07/01/2022**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305>. Acesso em: 29 jul. 2025.

^[12] Íntegra da Recomendação 364 do CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 364 de 12/01/2021**. Dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 29 jul. 2025.

[13] A Resolução CNJ 364/2021 já havia criado similar unidade de monitoramento no âmbito do CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 544 de 11/01/2024**. Altera a Resolução CNJ nº 364/2021, que dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, bem como apresenta Modelo Exemplificativo com diretrizes para a criação de tal órgão nos tribunais. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/ 5403](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5403). Acesso em: 29 jul. 2025.

[14] FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change - the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard G. (ed.). The Oxford handbook of international climate change law. Oxônia, UK: Oxford University Press, 2016. cap. 2, p. 97-119.

[15] Acesso ao texto já revogado do Decreto 6.263/2007 disponível em: BRASIL. **Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007**. Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6263.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

[16] A mensagem n.º 1.123, de 29 de dezembro de 2009 continha as razões dos vetos: BRASIL. Presidente da República. **Mensagem n.º 1.123, de 29 de dezembro de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/msg/vep-1123-09.htm. Acesso em: 27 jul. 2025.

[17] Art. 2º - Determinar que a Diretoria de Licenciamento do IBAMA avalie, no processo de licenciamento de atividades capazes de emitir gases de efeito estufa, as medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar estes impactos ambientais, em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima. Art. 3º - Determinar que os Termos de Referência, elaborados pelo IBAMA, para nortear os Estudos de Impacto Ambiental destinados ao licenciamento de empreendimentos capazes de emitir gases de efeito estufa, contemplem medidas para mitigar ou compensar estes impactos ambientais em consonância com o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.

[18] Segundo a metodologia *GHG Protocol*, que se reporta às diretrizes do IPCC para consecução dos inventários de gases de efeito estufa, classificam as emissões de gases de efeito estufa em três escopos. Escopo 1 são as emissões diretas de fontes próprias ou controladas pelo ente que as reporta. As emissões do Escopo 2 são emissões indiretas, notadamente relacionadas à geração de energia adquirida para funcionamento das atividades do ente que as reporta. As emissões do Escopo 3 são todas as emissões indiretas (não incluídas no escopo 2) que ocorrem na cadeia de valor do ente que as reporta, incluindo as emissões de fornecedores (emissões *upstream*) e as emissões de consumidores (emissões *downstream*). Detalhamentos sobre os escopos de emissões e as modalidades de reporte podem ser consultados em: GREENHOUSE GAS PROTOCOL. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://ghgprotocol.org/>. Acesso em: 07 ago. 2025.

[19] Danielle de Andrade Moreira, Ana Lucia B Nina, Carolina de Figueiredo Garrido, Maria Eduarda Segovia Barbosa Neves, Rights-Based Climate Litigation in Brazil: An Assessment of Constitutional Cases Before the Brazilian Supreme Court, Journal of Human Rights Practice, Volume 16, Issue 1, February 2024, Pages 47–70, <https://doi.org/10.1093/jhuman/huad023>. Acesso em: 17 agosto de 2025.

[20] Sobre as bases do constitucionalismo latino-americano para propiciar o desenvolvimento da litigância especificamente climática, confira-se: Carvalho, Délton Winter de. Rosa, Rafaela Santos Martins da. Climate Constitutionalism as a Foundation for Climate Litigation in Latin America. Journal of Human Rights Practice, 2023; huad055, <https://doi.org/10.1093/jhuman/huad055>.

[21] Gray v The Minister for Planning and Ors. AUSTRALIA. New South Wales. Land and Environment Court. **Gray v. Minister for Planning and Ors “152 LGERA 258”**. [S. l.], 2006. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/gray-v-minister-planning-ors/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

[22] Íntegra da decisão proferida pelo Magistrado Brian Preston no exame do litígio Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning pode ser consultada em: AUSTRALIA. Land and Environment Court. **Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning**. [S. l.], 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/gloucester-resources-limited-v-minister-for-planning/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

[23] AUSTRALIA. Land and Environment Court. **Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning**. [S. l.], 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/gloucester-resources-limited-v-minister-for-planning/>. Acesso em: 07 ago. 2025.

[24] Íntegra da decisão proferida pelo Tribunal de Terras de Queensland nos autos da ação Youth Verdict v. Waratah Coal pode ser consultada em: AUSTRALIA. Land Court. **Youth Verdict v. Waratah Coal**. [S. l.], 2020. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/youth-verdict-v-waratah-coal/>. Acesso em: 07

ago. 2025.

^[25] Tradução livre pela autora dos tópicos 24, 25 e 26 do sumário de julgamento. AUSTRALIA. Land Court. **Youth Verdict v. Waratah Coal.** [S. l.], 2020. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/youth-verdict-v-waratah-coal/>. Acesso em: 07 ago. 2025.

^[26] Íntegra da decisão proferida pelo Tribunal Ambiental Nacional de Nairóbi no exame do caso *Save Lamu et al. v. National environmental Management Authority nd Amu Power Co. Ltda.* pode ser consulta em: KENYA. National Environmental Tribunal. **Save Lamu et al. v. National Environmental Management Authority and Amu Power Co. Ltd.** [S. l.], 2016. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/save-lamu-et-al-v-national-environmental-management-authority-and-amu-power-co-ltd/>. Acesso em: 08 ago. 2025.

^[27] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.421 Distrito Federal.* Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimados: Presidente da República. Relator: Min. Roberto Barroso. 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912207>. Acesso em: 05 jan. 2021. No mesmo sentido, (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade ADI nº 5592.* Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora Ministra Cármen Lúcia. 11 de setembro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5054307>. Acesso em: 18 de agosto de 2025.

[28] PARANÁ. Instituto Terra e Água. **Portaria IAT Nº 42 DE 23/02/2022.** Inclusão do Diagnóstico Climático em Estudos de Impacto Ambiental -EIA, no âmbito do licenciamento ambiental, em consonância com a Política Estadual sobre Mudança do Clima. Curitiba: IAT, 2022. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=428172>. Acesso em: 18 ago. 2025.

^[29] A Portaria do instituto paranaense assim definiu os escopos 1, 2 e 3 de emissões: a) Escopo 1: emissões diretas de GEE provenientes de fontes que pertencem ou são controladas pela empresa. São emissões de GEE de escopo 1, por exemplo, aquelas provenientes de:- Geração de energia, uso energético e não energético de combustíveis;- Transformações químicas e físicas em processos industriais;- Uso de GEE em produtos finais e intermediários;- Sistemas de tratamento de rejeitos; e- Frotas cativas de todos os modos de transporte.b) Escopo 2: Emissões indiretas de GEE de eletricidade adquirida e consumida dentro dos limites organizacionais da empresa. São contabilizadas as emissões que ocorrem fisicamente no local onde a eletricidade é gerada. São emissões de GEE de um empreendimento licenciado provenientes de geração de energia elétrica adquirida de terceiros para uso próprio; c) Escopo 3: Outras emissões indiretas de GEE. Essa categoria permite a abordagem de todas as outras emissões indiretas, ou seja, aquelas decorrentes das atividades da empresa que são produzidas em fontes que não pertencem ou não são controladas pela empresa, constando, no mínimo:- Frotas contratadas para transporte (de pessoal próprio e terceirizado), de carga (aquisição de matéria-prima e insumos, e venda de produto acabado) e de rejeitos (para venda a terceiros e para descarte); e- Tratamentos de resíduos em plantas contratadas;- Viagens a negócios.

Documento eletrônico assinado por **RAFAELA SANTOS MARTINS DA ROSA, Juíza Federal Substituta**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4^a 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 **710023122171v20** e do código CRC **47bbedf3**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): RAFAELA SANTOS MARTINS DA ROSA
Data e Hora: 22/08/2025, às 15:00:21

5050920-75.2023.4.04.7100

710023122171 .V20