

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR,
MARCOS ROBERTO ARAÚJO DOS SANTOS, DA 4ª TURMA DO TRIBUNAL
REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Objeto: interposição de recurso de apelação na
ACP n.º 5050920-75.2023.4.04.7100

J&F S.A., atual proprietária da Usina Termelétrica de Candiota III (“UTE Candiota III”) e sucessora processual de ÂMBAR SUL ENERGIA S.A. (atual denominação de ÂMBAR URUGUAIANA ENERGIA S.A), (“J&F” ou “Apelante”), terceira interessada e qualificada no âmbito do processo em epígrafe, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos arts. 1.009, caput, e 1.010 do Código de Processo Civil, todos do Código de Processo Civil (“CPC”), interpor

APELAÇÃO CÍVEL

contra a r. sentença de Ev. 305, que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ACP de origem, em que são autoras ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL, INSTITUTO PRESERVAR, NÚCLEO AMIGOS DA TERRA BRASIL, também qualificadas, e réus AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL, COMPANHIA DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA DO SUL DO BRASIL – ELETROBRAS CGT ELETROSUL, COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO – CRM, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIS ROESSLER – FEPAM, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA e UNIÃO (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO), igualmente qualificados, integrada pela decisão de Ev. 407, que acolheu parcialmente os embargos opostos por uma das partes embargantes e integrada, ainda, pela decisão de Ev. 565, que rejeitou os embargos opostos pela J&F no Ev. 464, o que faz com base nas razões a seguir apresentadas.

A J&F requer, após cumpridas as formalidades legais, seja encaminhado o presente Recurso ao e. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, e seja a ele dado provimento, pelas razões a seguir apresentadas.

N. termos,
P. deferimento.

Porto Alegre/RS, 29 de janeiro de 2026.

Ricardo Barbosa Alfonsin
OAB/RS 9.275

Antonio Carmelo Zanette
OAB/RS 86.083

Vitorio Alfaro Boettcher
OAB/RS 126.701

RAZÕES DE APELAÇÃO

EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

EMINENTES DESEMBARGADORES FEDERAIS

COLENDAS 4ª TURMA

Apelante: J&F INVESTIMENTOS S.A.
Apelados: INSTITUTO PRESERVAR E OUTROS
Origem: 9ª Vara Federal de Porto Alegre | Juíza Dra. Rafaela Santos Martins da Rosa | ACP nº 5050920-75.2023.4.04.7100

I. TEMPESTIVIDADE E PREPARO

1. A sentença de parcial procedência dos pedidos (Ev. 305) foi integrada pela decisão a respeito de embargos declaratórios opostos por 03 dos Réus e pelas Autoras, proferida em 16.10.2025 (Ev. 408). Essa decisão foi integrada pela decisão de Ev. 565, que rejeitou os embargos opostos pela J&F. Assim, considerando que o prazo de 15 dias úteis iniciou em 10.12.2025 e atingiu seu termo em 29.01.2026, conforme certificado no Ev. 592, é tempestivo o presente recurso. Outrossim, o preparo foi recolhido, conforme guia e comprovante de pagamento anexos (CUSTAS2).

II. A EXCEPCIONALIDADE DO CASO, O MANIFESTO EQUÍVOCO DA SENTENÇA E UMA SÍNTESE DESTE RECURSO

2. Este é um caso de manifesta excepcionalidade. A r. sentença ora apelada – construída a partir de elementos que não constam dos autos¹ e desenvolvida ao longo de 358 páginas de fundamentação genérica² – julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na Ação Civil Pública de origem, determinando a imediata suspensão de Licenças de Operação regularmente expedidas da UTE Candiota III e da Mina Candiota.

3. Essa decisão, prolatada por Juíza designada pela Corregedoria deste Tribunal (e apenas 30 dias após a designação)³, projeta efeitos devastadores não apenas sobre a ora Apelante, como também (e principalmente) sobre a economia do Município de Candiota e do Estado do Rio Grande do Sul. Mais do que isso: a r. sentença irradia consequências negativas, irreparáveis e não dimensionáveis sobre o sistema energético nacional, na medida em que impede que as autoridades competentes possam, no legítimo exercício de suas atividades e dentro das competências que lhes são próprias, estabelecer a relação adequada entre as fontes de energia e a sua distribuição entre os entes federados.

4. Para se ter uma compreensão concreta da gravidade dos efeitos da sentença ora apelada, basta que se considerem os seguintes elementos:

- i.)* O papel desempenhado pela Âmbar na economia do Município de Candiota, em que é responsável por cerca de 70% de toda a arrecadação de tributos, bem como por 5.000 empregos diretos e indiretos;
- ii.)* A paralisação da UTE Candiota III é passível de gerar colapso socioeconômico no Município de Candiota e em grande parte da região do Pampa Gaúcho, com perda anual estimada de R\$ 1,6 bilhão em impostos e R\$ 1,1 bilhão em salários;

¹ A própria sentença, ao indicar as “bases jurídicas e científicas” da decisão, admite que todos os elementos que formaram seu juízo de convicção foram buscados pela i. Juíza em fontes externas por ela reputadas adequadas.

² Incluída a decisão que apreciou os embargos declaratórios inicialmente opostos contra a r. sentença.

³ Tendo, portanto, “substituído” o Juízo natural”, e proferido a sentença.

- iii.)* A impossibilidade de a Âmbar atuar no mercado de abastecimento energético nacional, impedindo que o Poder Executivo, no exercício de suas atribuições constitucionais, equacione de forma adequada as demandas e as fontes de energia. O eventual comprometimento da segurança energética afeta a própria soberania nacional, pois não há país soberano sem matriz energética diversificada; e

- iv.)* O papel desempenhado pela UTE Candiota III no sistema energético nacional. Em períodos de baixa de geração de energia elétrica a partir de recursos hídricos, a UTE Candiota III desempenha papel relevante, pois possui um dos menores custos variáveis de geração entre as térmicas brasileiras e desempenha papel estratégico no Sistema Interligado Nacional, evitando a necessidade de importação de combustíveis fósseis mais caros e garantindo a modicidade tarifária.

5. Não por outra razão, uma vez publicada a r. sentença, sobrevieram numerosas manifestações públicas⁴ criticando-a duramente, pois seus efeitos são irreparáveis para pessoas determinadas (J&F, seus milhares empregados, e Município de Candiota) e indeterminadas (população brasileira).

6. A extensão da sentença, conforme se lê das suas centenas de páginas, foi edificada a partir da repetição de conceitos e afirmativas que não levam a nenhum lugar. Leia-se a sentença: seu texto não caminha para frente – vai se contorcendo numa espiral que parece interminável, dizendo em uma folha o que já se dissera cem páginas antes, mas que se dirá novamente dez páginas à frente.

7. Mais eloquente do que esta apelação é a própria decisão recorrida: embora extensa, ela se apoia em considerações de elevada abstração, sem estabelecer, com a densidade normativa exigida, o nexó jurídico necessário entre os fundamentos invocados e as determinações genéricas e graves fixadas no dispositivo. Haverá demasia nessas palavras? Leia-se novamente a sentença, ela é a mais convincente peça de defesa da ora Apelante.

⁴ https://youtu.be/1e4PLWZ9tHU?si=Bm_XgTTvXDRRC9NC

8. Cumpre ressaltar que a decisão ora apelada adota uma fundamentação marcada por referências a compromissos internacionais, diretrizes de políticas públicas climáticas, precedentes estrangeiros e considerações abstratas acerca da gravidade da crise climática e da necessidade de respostas institucionais urgentes.

9. Esse pano de fundo, no entanto⁵, não se confunde com a questão devolvida ao exame deste E. Tribunal.

10. É que o objeto da pretensão recursal não é (e jamais poderia ser) a legitimidade da pauta climática, nem a importância de políticas públicas ambientais robustas. A questão controvertida consiste em decidir sobre a validade de comandos jurisdicionais concretos, sancionatórios e imediatamente executáveis, em especial a suspensão da Licença de Operação da UTE Candiota III, assim como a determinação de inclusão de condicionantes climáticas amplas e genéricas em atos administrativos, com base em diretrizes programáticas e em opinião consultiva internacional recente (datada de julho de 2025).

11. É justamente no modo como a r. sentença projeta esses referenciais abstratos envolvendo políticas climáticas, para o exame da validade de atos administrativos concretos (licenciamento ambiental), que emerge o principal equívoco da r. decisão. Em termos diretos: a sentença suspendeu licença ambiental válida, sem identificar a violação de qualquer norma cogente específica, ilegalidade qualificada, desproporcionalidade, abuso de poder ou teratologia da Administração Pública⁶.

12. Ao assim proceder, a sentença incorreu em ilegalidade ostensiva, que compromete todo o raciocínio decisório. É que, ao criar obrigações sem suporte em norma cogente, a r. sentença desloca para o Poder Judiciário escolhas normativas, técnicas e próprias da

⁵ Ninguém controverte a gravidade da crise climática, a existência de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a necessidade de transição energética e a importância de incorporar a dimensão climática nas decisões estatais. Esses pontos não são negados pela Apelante. Trata-se de assunto da maior relevância (assim como são políticas segurança pública e educacionais, por exemplo).

⁶ Excerto da Decisão que concedeu efeito suspensivo à apelação: “*Tenho sistematicamente adotado entendimento no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, ressaltando-se o agir do agente público na hipótese de ilegalidade qualificada, desproporcionalidade, abuso de poder ou teratologia. Tal entendimento, aliás, foi adotado recentemente pela 4ª Turma deste Tribunal, no julgamento da ACP nº 5067546-43.2021.4.04.7100*”.

Administração e do Legislativo, em violação ao princípio da separação de poderes; ao impor comandos indeterminados e inexecutáveis, incompatíveis com os deveres de racionalidade, eficiência e controlabilidade da atuação estatal, a r. sentença converte o controle de legalidade em controle de mérito administrativo, com imposição judicial de escolhas políticas setoriais e fragmentação da política energética nacional – em contrariedade ao entendimento majoritário da jurisprudência do e. STF, STJ e deste TRF4⁷.

13. Soma-se a tudo isso a produção de efeitos assimétricos gerados pela r. sentença no âmbito de um setor regulado nacionalmente, ao impor ônus individualizados em empreendimentos específicos e situados somente no Estado do Rio Grande do Sul, sem critério normativo geral, comprometendo a isonomia, a coerência sistêmica da política pública e, em última análise, a própria estabilidade e diversificação da matriz energética nacional.

14. O primeiro vício do raciocínio decisório reside no erro metodológico central que atravessa toda a sentença: a confusão entre o plano político-programático e o plano jurídico-normativo. A decisão ora apelada parte de finalidades constitucionais e compromissos internacionais – elementos relevantes no plano axiológico – e os trata como se fossem, por si sós, parâmetros imediatos de legalidade administrativa, aptos a invalidar ou suspender atos administrativos legítimos e individualizados.

15. Esse deslocamento metodológico é incompatível com o Estado de Direito, no qual o controle de atos administrativos pelo Poder Judiciário depende da violação concreta de normas jurídicas internas, dotadas de densidade suficiente e aplicáveis ao caso. Como é há décadas sabido, a gravidade do tema climático não autoriza o Judiciário a prescindir da análise dos pressupostos jurídicos das determinações que impõe. No âmbito do Direito Administrativo, quanto mais intensa é a consequência, maior deve ser o rigor na

⁷ Nesse sentido, amplamente: ARE 1523004 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 14-04-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-04-2025 PUBLIC 23-04-2025; REsp n. 1.937.791/CE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 7/2/2023, DJe de 10/2/2023; EDv nos EREsp n. 1.797.663/CE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 10/8/2022, DJe de 5/10/2022; TRF4, AC 5001356-40.2018.4.04.7121, 4ª Turma, Relator MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS, julgado em 10/07/2024 TRF4, ApRemNec 5003881-87.2020.4.04.7100, 4ª Turma, Relator para Acórdão LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE, julgado em 09/04/2025 e TRF4, AG 5007547-80.2025.4.04.0000, 12ª Turma, Relatora para Acórdão GISELE LEMKE, julgado em 04/06/2025.

identificação do dever violado, da fonte normativa desse dever e do nexó entre a violação e o remédío adotado.

16. Na situação ora examinada, a sentença fez precisamente o oposto disso: impôs a consequência máxíma (suspensão de operações), com base em normas abertas, diretrizes e referências interpretativas, sem demonstrar concretamente o vício jurídico do ato administrativo. Nesse ponto, é fundamental desde logo afirmar com a máxíma clareza: **não há nenhuma ilegalidade, desproporcionalidade, inconstitucionalidade, abuso de poder ou teratologia na Licença de Operação da UTE Candiota III.** A licença foi concedida por órgão competente, mediante procedimento regular, à luz do marco normativo vigente.

17. A Constituição garante tanto o direito de propriedade⁸ - condicionando tal direito ao cumprimento de sua função social⁹ e à defesa do meio ambiente¹⁰ - quanto o livre exercício de qualquer atividade econômica¹¹, atendidas eventuais restrições impostas por lei em prol do interesse público. No presente caso, a UTE Candiota III possui a Licença de Operação nº 991/2010 – 1ª Renovação, tendo sido emitida em 05/04/2016 pelo IBAMA, com validade de 10 anos.

18. Essa Licença de Operação conta com 7 condicionantes gerais, 47 condicionantes específicas e 12 programas ambientais, com parâmetros técnicos de controle de emissões rigorosos e monitoramento contínuo – o que evidencia que a atividade passou pelo devido processo administrativo, no qual foram avaliados todos os aspectos técnicos, jurídicos e ambientais exigidos pelo ordenamento jurídico. Além disso, o processo de licenciamento da UTE Candiota III contemplou condicionantes específicas quanto a emissões atmosféricas, monitoramento da qualidade do ar e uso de recursos hídricos. Assim, o impacto ambiental das atividades foi dimensionado, equacionado e permanece sendo diariamente controlado pelas autoridades competentes – não existindo um cenário de “lacuna”, conforme decidido pela r. sentença.

⁸ Arts. 5º, XXII e 170, II, da CF.

⁹ Arts. 5º, XXIII e 170, III, da CF

¹⁰ Art. 170, VI, da CF.

¹¹ Art. 170, par. único, da CF.

19. Não por outro motivo, repete-se mais uma vez que a sentença não aponta uma única ilegalidade procedimental, não identifica violação de norma legal cogente, não reconhece a ocorrência de ato teratológico ou desproporcional, nem aponta fraude, dolo ou ocultação de informações nos atos administrativos objeto da suspensão e de determinações. Nem poderia ser diferente: a ausência de determinadas condicionantes climáticas no licenciamento ambiental não viola nenhuma lei. **Trata-se de opção administrativa legítima, inserida no âmbito da discricionariedade técnica e regulatória da Administração Pública (mérito do ato administrativo).**

20. Também não há ilegalidade superveniente. A ilegalidade superveniente somente se configura quando há uma norma jurídica interna nova, válida e eficaz, impondo dever concreto e incompatível com situação jurídica anteriormente constituída. No presente caso, não houve edição de lei federal, decreto federal ou regulamento com densidade suficiente que tenha tornado ilegal a manutenção de licenças de operação sem a inclusão das condicionantes climáticas amplas que a sentença passou a exigir.

21. O que houve, quando muito, foi uma natural evolução do debate político e amadurecimento interpretativo, fenômeno que jamais autoriza, por si, a suspensão imediata de atos administrativos reconhecidamente válidos. Tampouco legítima que o Poder Judiciário interfira em atividades típicas da e inseridas na discricionariedade da Administração Pública, pretendendo “criar”, em casos individuais, novas condicionantes a serem observadas em licenciamento ambiental.

22. A esse respeito, convém desde logo destacar ainda um aspecto institucional negligenciado: o regime jurídico do licenciamento ambiental brasileiro não é aberto nem indeterminado. A Lei nº 6.938/1981 estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente a partir de clara repartição de competências, atribuindo ao CONAMA – mediante proposta do IBAMA – a definição das normas e critérios gerais aplicáveis ao licenciamento ambiental (art. 8º).

23. Não há, nesse desenho normativo, espaço para a criação judicial de novos requisitos gerais de validade de licenças ambientais, sobretudo quando tais exigências não constam da legislação federal nem das resoluções do órgão normativo competente. Ao determinar, por via jurisdicional, condicionantes climáticas amplas e genéricas, a sentença não realiza

controle de legalidade, mas substitui a função normativa atribuída a órgão específico, com evidente desorganização do sistema legal que rege o licenciamento ambiental.

24. O segundo equívoco em que incorreu a r. sentença decorre da imprecisão técnica ao tratar diretrizes programáticas – como as da PNMC e da PGMC – como se fossem normas autoaplicáveis e sancionatórias. Ora, é lição assente que diretrizes orientam políticas públicas, informam escolhas futuras e vinculam a atuação estatal em nível macro. Todavia, elas não substituem normas procedimentais do licenciamento ambiental, nem se convertem automaticamente em condições imediatas de validade de licenças já expedidas. Para que uma diretriz se torne exigência operacional no licenciamento, são indispensáveis mediações institucionais: regulamentação, definição de escopo, metodologia, competência, contraditório técnico e governança administrativa. A sentença ignora tudo isso e transforma orientação em sanção.

25. Esse equívoco metodológico atinge seu ponto máximo quando a sentença atribui à OC-32/25 (parecer com algumas conclusões adotadas por maioria), o efeito de suprimir a discricionariedade administrativa. Isso porque – com a máxima vênia à i. Juíza de origem – opiniões consultivas internacionais, conquanto ostentem reconhecida importância interpretativa, não criam deveres jurídicos diretos e imediatos contra particulares ou contra a Administração Pública. No sistema brasileiro, a ilegalidade apta a justificar o controle jurisdicional de atos administrativos somente se configura quando há violação direta de norma jurídica interna válida, cogente e autoaplicável.

26. Não há, entretanto, qualquer dispositivo legal que determine que a não observância imediata de uma opinião consultiva internacional, ou que a não inclusão de condicionantes climáticas em licenciamento ambiental, configure ilegalidade administrativa suficiente para autorizar a suspensão de licença de operação. Nessas circunstâncias, ao tratar a OC como “baliza mínima” imediatamente exigível, a sentença confunde parâmetro interpretativo com fonte normativa autoaplicável, e converte instrumentos de *soft law* em comando sancionatório interno.

27. Tal conclusão, além de tecnicamente incorreta, é institucionalmente perigosa, pois rompe a hierarquia das fontes e compromete a segurança jurídica. Cumpre novamente recordar, nesse ponto, uma lição trivial consolidada há séculos: os atos administrativos – como as licenças ambientais – gozam de presunção de legitimidade e veracidade. A sua

suspensão ou invalidação exige demonstração clara e específica de ilegalidade qualificada, vício concreto ou desvio de finalidade. No presente caso, a r. sentença reconhece a inexistência de vícios formais ou procedimentais no licenciamento e, ainda assim, impõe medida extrema (suspensão), com base em juízos abstratos de insuficiência climática, **convertendo presunção de legitimidade em presunção de ilicitude, em frontal desconformidade com o regime jurídico-administrativo e com a lei de regência.**

28. O terceiro – e mais grave – equívoco da sentença, é a **substituição indevida da discricionariedade administrativa pelo juízo judicial**. Como afirmado, as normas climáticas invocadas para sustentar a conclusão da r. sentença são estruturantes e programáticas. A definição de quando, como e em que extensão condicionantes climáticas devem ser incorporadas ao licenciamento, envolve escolhas técnicas complexas, relacionadas à eficiência das fontes de energia, à segurança do abastecimento, à composição da matriz energética e ao cumprimento coordenado de metas nacionais e sistêmicas.

29. Tais escolhas, muito obviamente, pertencem à Administração Pública, não ao Judiciário. Ao julgador cabe examinar a legalidade do ato, não substituí-lo por sua própria concepção do que seria ambientalmente desejável. Ora, admitir que o Poder Judiciário possa, por juízo próprio de conveniência, impor condicionantes climáticas amplas ou suspender licenças administrativas com fundamento em diretrizes abertas e opiniões de caráter meramente consultivo, implica deslocar o controle jurisdicional da legalidade para o mérito administrativo.

30. A urgência da pauta climática – por mais relevante, legítima e incontornável que seja – não confere ao Poder Judiciário a prerrogativa de substituir-se, em processo individual, às funções normativas do Legislativo ou às competências regulatórias do Executivo. A gravidade do tema não altera a estrutura constitucional de repartição de competências. Não é a premência da matéria que autoriza um deslocamento institucional imediato: a Constituição não adota um “critério de urgência” a ser aferido pelo próprio Poder Judiciário em casos individualizados para redefinir atribuições, mas vincula cada poder ao seu espaço próprio de atuação.

31. Se assim não fosse, qualquer controvérsia revestida de importância social (de que são exemplos a segurança pública, a saúde pública e a educação), permitiria a extrapolação

dos limites funcionais do Judiciário. Isso desorganizaria a divisão constitucional do trabalho institucional, comprometeria a eficiência da Administração Pública e converteria um processo concreto – destinado a resolver um litígio particularizado – em arena para formulação de políticas públicas gerais, o que é sabidamente vedado. Essa transposição, também proibida pelo sistema constitucional, além de desorganizar a repartição de competências, instaura uma crise institucional profunda, ao comprometer a previsibilidade, a eficiência, a estabilidade decisória e a racionalidade institucional que estruturam a atuação da Administração Pública na regulação de setores estratégicos.

32. Todo esse problema se agrava quando se observa que o raciocínio decisório da sentença ainda fragmenta indevidamente a análise climática. Metas climáticas são, por definição, metas sistêmicas, que devem ser avaliadas e perseguidas de forma agregada, considerando o conjunto da matriz energética nacional. O Brasil possui uma das matrizes energéticas mais renováveis do mundo, resultado de planejamento centralizado e decisões técnicas de longo prazo¹². Avaliar a compatibilidade climática de um único empreendimento isoladamente, desconsiderando o todo, é tecnicamente incorreto e juridicamente impróprio.

33. Com efeito, fragmentar a política climática em decisões judiciais individuais não apenas compromete a racionalidade técnica do planejamento ambiental, como também produz assimetrias regulatórias, viola a isonomia concorrencial (art. 170, “caput” e IV da CF/88) e desloca, sem base normativa, a formulação de políticas públicas do espaço democrático e administrativo para o âmbito jurisdicional. Nesse sentido, ao impor regramento estadual específico ao licenciamento de termelétricas situadas em determinado estado da federação, a r. sentença interfere diretamente - e também - na gestão da política energética nacional, matéria de inequívoca competência federal, invadindo competência privativa da União de explorar os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, “b” da CF/88) e legislar sobre energia (art. 22, IV da CF/88).

34. É por todas essas razões que a matéria controvertida nesta demanda está (e deve permanecer) necessariamente sujeita à discricionariedade administrativa: somente a Administração detém visão global das metas climáticas, dos dados de emissão de gases, e

¹² <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>; <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/09/uso-de-energia-renovavel-pela-industria-brasileira-supera-64>; e <https://agenciainfra.com/blog/brasil-tem-matriz-energetica-4-vezes-mais-renovavel-que-a-media-mundial/>

das interdependências do sistema de energia. Caso se entenda que o Brasil não está cumprindo suas metas climáticas, o caminho jurídico adequado é o questionamento das políticas públicas centrais, por meio dos instrumentos próprios e de forma coordenada, atingindo todos os entes e setores relevantes e que contribuem para a emissão de GEE.

35. O que não é admissível é a fragmentação desse controle, com decisões judiciais regionais impondo obrigações isoladas a empreendimentos situados em determinado ente da federação, comprometendo a coerência regulatória, a eficiência administrativa e a isonomia – e prejudicando empresas que, de forma legítima, desenvolvem atividades, atuam na segurança energética nacional, empregam milhares de famílias, pagam centenas de milhões de reais em tributos – e confiam nos atos praticados pela Administração. O controle judicial legítimo deve permanecer circunscrito à legalidade e à observância dos procedimentos, não à redefinição judicial de metas climáticas de caráter geral.

36. Nesse ponto, é preciso ainda esclarecer que a mera existência, na própria Licença de Operação, de cláusulas gerais que autorizam a sua revisão, suspensão ou cancelamento em hipóteses excepcionais, não legitima a intervenção judicial direta e imediata, conforme decidido pela r. sentença. De modo algum. Tais cláusulas destinam-se à gestão administrativa do licenciamento e pressupõem a identificação de risco ambiental concreto, tecnicamente demonstrado, bem como a instauração de procedimento próprio, com motivação técnica específica e observância do contraditório.

37. Não se prestam, portanto, a converter diretrizes climáticas abstratas ou construções interpretativas supervenientes em “gatilho” automático para a suspensão judicial de atividades regularmente licenciadas, sob pena de desvio de finalidade e esvaziamento do regime jurídico do licenciamento ambiental. Recorde-se, nesse ponto, que a definição da política energética nacional compete ao Poder Executivo, nos termos da Lei nº 9.478/1997. Por essa razão, o Poder Judiciário não pode substituir-se à Administração Pública em escolhas que envolvem ponderações técnicas, econômicas e estratégicas, sob pena de novamente violar o princípio da separação dos Poderes.

38. O quarto equívoco da r. sentença consiste na contrariedade do raciocínio decisório a inúmeros artigos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”). Nesse ponto, há violação direta ao art. 24 da LINDB, que protege a confiança legítima e a estabilidade das situações jurídicas consolidadas. Note-se que a suspensão da licença não

decorre de ilegalidade originária, mas de incorreta reconstrução interpretativa posterior, a partir de normas gerais que devem nortear a atuação do Poder Executivo. A evolução interpretativa é convertida, na prática, em retroatividade sancionatória, o que o art. 24 expressamente veda.

39. Há, ainda, violação aos arts. 20 e 21 da LINDB, pois sentença afirma considerar consequências práticas da r. decisão, mas o faz apenas de modo retórico. É que decisão não demonstra a adequação da suspensão das operações da UTE Candiota III como meio, não refuta alternativas menos gravosas e não justifica a necessidade do remédio extremo. A suposta urgência do problema não dispensa o dever de justificar a urgência do meio específico escolhido.

40. Mas isso não é tudo: o quinto equívoco da r. sentença decorre do fato de que o raciocínio articulado também incorre em erro metodológico grave, ao invocar precedentes estrangeiros (alemães, australianos, ingleses e africanos), como paradigmas para o caso brasileiro. Ora, os contextos normativos, institucionais e energéticos são completamente distintos. O Reino Unido e a Alemanha possuem trajetória histórica diversa e estrutura regulatória própria¹³. A Austrália é historicamente dependente do carvão, apesar de seus esforços recentes e investimentos relevantes em energias renováveis¹⁴. E, por fim, matriz energética africana é predominantemente fóssil (petróleo, gás, carvão)¹⁵.

41. Logo, transportar essas experiências para o Brasil, que possui matriz majoritariamente renovável e sistema energético organizado sob lógica diversa – e sem realizar um exame detalhado a partir da ordem pública e jurídica brasileiras –, é juridicamente irrelevante e metodologicamente incorreto. Direito comparado não se faz por analogia retórica, mas por análise de compatibilidade institucional. A utilização acrítica desses precedentes revela mais preocupação com erudição do que com rigor técnico – o que demonstra que, embora extensa, a r. sentença, e renove-se as vênias à Magistrada de origem – não apresenta conteúdo decisório relevante e busca examinar

¹³<https://www.dw.com/pt-br/at%C3%A9-que-ponto-a-transi%C3%A7%C3%A3o-energ%C3%A9tica-avan%C3%A7ou-na-alemanha/a-73985058>

¹⁴ <https://ember-energy.org/latest-insights/per-capita-coal-power-emissions-2022/> ;
<https://exame.com/mundo/australia-defende-o-carvao-como-fonte-energetica/>

¹⁵ <https://www.iea.org/countries/south-africa>

questões que, embora socialmente relevantes, são desimportantes para o desfecho do caso concreto.

42. Essa ausência de conhecimento técnico sobre a realidade energética e até mesmo climática do Brasil evidencia-se de modo ainda mais contundente pela tentativa de minimizar a importância da UTE Candiota III no sistema nacional. Nesse ponto, importa esclarecer que a relevância de uma usina não se mede apenas por percentuais estáticos de geração de energia, mas por seu papel na estabilidade do sistema, na compensação de intermitências e na segurança do abastecimento. O desconhecimento dessas variáveis reforça a conclusão de que o tema deve permanecer sob a condução da Administração Pública, não podendo ser decidido judicialmente com base em percepções parciais e cognição institucional limitada do processo judicial.

43. Não fosse tudo isso suficiente, a r. sentença incorre ainda em outros equívocos ao tratar comparativos de emissões de forma descontextualizada. Comparações isoladas, sem considerar o papel sistêmico de cada empreendimento e a composição global da matriz energética, conduzem a conclusões distorcidas. A análise juridicamente relevante é sistêmica, não fragmentada.

44. Fragmentar esse exame é como avaliar a salubridade de um único ingrediente de uma receita complexa, ignorando o prato como um todo – permita-se a analogia. Um ingrediente isolado pode ser calórico ou intenso, mas o conjunto pode ser equilibrado e saudável. Tomada isoladamente, a UTE Candiota III emite determinada quantidade de CO₂ e de GEE equivalente por ano. Isso é um dado factual. Essa informação, porém, só adquire sentido quando inserido no contexto da matriz elétrica nacional, que é majoritariamente renovável, e de um setor elétrico que, no Brasil, responde por parcela relativamente baixa das emissões totais de gases de efeito estufa. As metas climáticas nacionais consideram esse conjunto, e não a atuação isolada de uma usina específica.

45. É por esse motivo que se repete novamente o raciocínio que permeia toda esta apelação: ao Judiciário cabe controlar a legalidade do licenciamento; não lhe cabe, todavia, redesenhar o licenciamento, alterar o planejamento do sistema energético nacional (prerrogativa própria do Poder Executivo), nem converter diretrizes em obrigações técnicas específicas com sanção máxima (suspensão) sem base normativa interna concreta adequada (exatamente como fez a r. sentença).

46. Todos esses e outros tantos argumentos, que serão detalhadamente apresentados a seguir, revelam que a r. sentença deve ser reformada por este E. Tribunal, julgando-se improcedentes os pedidos formulados na inicial. Com efeito, é a partir de critérios normativos, globais e técnicos – e não sob a lógica de um juízo político-programático – que deve ser examinada a questão controvertida nesta demanda.

47. Diante desse contexto, a J&F pede máxima vênia a este Tribunal para incomumente se alongar na exposição de suas razões recursais, de modo a demonstrar todos os elementos de fato e de direito que existem nestes autos e que apontam para somente um resultado: o julgamento de improcedência dos pedidos formulados na inicial. É o que se passa a demonstrar.

III. HISTÓRICO DOS ATOS PROCESSUAIS

48. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada por três associações contra sete réus, por meio da qual buscam impor distintas obrigações de fazer, não fazer e condenatórias. Sustentam as Autoras suposta insuficiência da atuação estatal em matéria climática. Mais especificamente, alegam as Autoras que as legislações federais e estaduais que tratam sobre questões climáticas não estariam sendo cumpridas pelos entes públicos. Além disso, a Licença de Operação da UTE Candiota III não teria observado componentes climáticas – sendo que a UTE Candiota III seria a Usina mais poluidora e menos eficiente do país.

49. Para justificar a propositura da ACP em epígrafe, as Autoras afirmam que “*a atuação estatal insuficiente justifica a judicialização da demanda, sendo o Judiciário constitucionalmente vinculado aos deveres de proteção e de garantia de proibição ao retrocesso*¹⁶”. E, “*diante das ações e omissões dos réus, que possuem o dever legal para adoção de medidas, urgentes e necessárias, para dar efetividade ao conjunto normativo que compõe o chamado Direito Climático, especialmente, de cumprir as diretrizes, metas e prazos da PNMC e PGMC para a redução das emissões de GEE, assim como o dever legal de promover uma transição energética justa, que se ajuíza a presente ação com fins de evitar o agravamento do atual cenário climático*”.

50. Especificamente sobre as operações da UTE Candiota III, as Autoras afirmam ser “*patente a irregularidade do procedimento licenciatório da UTE Candiota III, porquanto o*

¹⁶ Ev. 01, fl. 22.

funcionamento do empreendimento termelétrico é incompatível com as diretrizes impostas pela Política Nacional sobre Mudanças do Clima e da Política Gaúcha sobre Mudanças Climática” (Ev. 01, fl. 57). Por essa razão, as Autoras requereram a suspensão da operação da UTE Candiota III, com posterior revogação da LO emitida pelo IBAMA.

51. Em 10.07.2023, o Juiz Natural, Exmo. Dr. Bruno Brum Ribas, proferiu decisão interlocutória, rejeitando os pedidos de tutela provisória e de inversão do ônus da prova formulados pelas Autoras (Ev. 04). Ato contínuo, foi interposto o Agravo de Instrumento n.º 5027945-19.2023.4.04.0000 perante este Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

52. O recurso foi desprovido à unanimidade, tendo este TRF4 concluído que *“as questões alusivas à eficiência de determinadas soluções administrativas técnicas ou à regulamentação de certos direitos escapam do controle judicial, sob pena de se instituir um governo de juízes, inviabilizando-se a própria Administração Pública e comprometendo o sistema de pesos e contrapesos. As escolhas técnicas e as medidas requeridas, como no caso concreto, fogem, em regra, do controle jurisdicional, salvo quando se tratar de escolhas manifestamente desastrosas, desproporcionais, que comprometam a própria legalidade e moralidade públicas ou mesmo uma noção mínima de eficiência”*.

53. Retomando o relato dos atos processuais, foram apresentadas contestações por todos os 07 réus (Ev. 26, 29, 30 31, 32 e 36). Sobrevieram diferentes atos processuais até que, no Ev. 305, foi proferida sentença de parcial procedência dos pedidos formulados na ACP, de lavra da Juíza Federal Rafaela Santos Martins da Rosa. Tal Magistrada “substituiu” o Juiz Natural que instruiu o feito, tendo sido designada pela Corregedoria deste TRF4, na data de 18.07.2025, para auxiliar na prolação de decisão de mérito no âmbito da ACP em epígrafe (Ev. 180 e 181).

IV. A SENTENÇA: 358 PÁGINAS DE RAZÕES DE DECIDIR

54. Cerca de apenas um mês após a designação da i. Juíza Rafaela Santos Martins da Rosa para auxiliar na prolação da sentença e, para surpresa de todos os Réus, foi proferida a decisão ora apelada, por meio da qual foram julgados parcialmente procedentes os pedidos formulados pelas Autoras. Com o devido respeito à Magistrada sentenciante, é preciso novamente esclarecer que se trata de decisão inexplicavelmente longa (talvez humanamente impossível de ter sido redigida em somente 30 dias), a qual percorre vasta

doutrina e jurisprudência internacional sobre direito ambiental e mudanças climáticas, e que articula diferentes fundamentos genéricos e abstratos.

55. Para sustentar a conclusão alcançada, a r. sentença, integrada por decisão que examinou os embargos declaratórios das partes, adotou os seguintes fundamentos determinantes (naquilo que é relevante para o exame da pretensão recursal da ora Apelante):

- i. Delimitação das bases normativas da decisão a partir de princípios, normas internacionais e diretrizes climáticas gerais: a r. sentença consignou que o seu raciocínio decisório foi orientado por um conjunto normativo integrado por princípios de direitos humanos, normas internacionais e nacionais (constitucionais e infraconstitucionais) em matéria de mudanças climáticas e direito ambiental. Tais parâmetros foram utilizados como marco jurídico de avaliação da suficiência do licenciamento ambiental, ainda que dotados de caráter geral, programático e sistêmico, voltado à formulação e execução de políticas públicas climáticas;
- ii. Reconhecimento da inexistência de vícios formais ou procedimentais nos atos administrativos de licenciamento: o Juízo expressamente reconheceu que não foram identificadas ilegalidades, irregularidades procedimentais ou vícios formais nos atos administrativos que resultaram na expedição e renovação das Licenças de Operação da UTE Candiota III e da Mina Candiota. Registrou-se, assim, que os licenciamentos observaram os procedimentos legais então vigentes e foram regularmente emitidos pelos órgãos competentes;
- iii. Constatação de insuficiência do licenciamento ambiental quanto à avaliação do impacto climático: A sentença concluiu que, embora formalmente válidos, os processos de licenciamento não contemplaram avaliação específica, atual e detalhada dos impactos climáticos associados aos empreendimentos. Essa ausência foi qualificada como uma “*lacuna de avaliação do impacto climático*”, reputada juridicamente relevante para fins de controle judicial do licenciamento. Segundo a sentença, o licenciamento ambiental deveria ter abrangido avaliação específica dos impactos

climáticos, incluindo a mensuração das emissões de gases de efeito estufa, a análise dos impactos ao longo da denominada “cadeia de valor”, bem como a imposição de condicionantes voltadas à mitigação ou compensação dessas emissões, além da elaboração de plano de descomissionamento futuro do empreendimento. A ausência desse denominado “componente climático” foi tratada pela sentença como lacuna suficiente para caracterizar a ilegalidade do licenciamento e justificar a intervenção judicial no mérito dos atos administrativos;

- iv. Reconhecimento de discricionariedade administrativa apenas até a consolidação de novo paradigma no final de julho de 2025 (OC – 32): A r. sentença consignou que, antes de julho de 2025 (OC-32), haveria margem de discricionariedade estatal quanto à definição de quais setores e atividades deveriam ser priorizados para o cumprimento das metas de mitigação de emissões. Registrou-se que, nesse período, as metas climáticas brasileiras, inclusive em âmbito subnacional, eram compreendidas como compromissos de natureza voluntária no regime jurídico internacional;

- v. Fixação de marco temporal em julho de 2025 para a obrigatoriedade das condicionantes climáticas | OC-32/25 e atribuição de caráter obrigatório à consideração do impacto climático no licenciamento ambiental: A sentença afirmou que a obrigatoriedade de inclusão de condicionantes climáticas em licenciamento ambiental teria se tornado juridicamente vinculante a partir de julho de 2025, em razão da Opinião Consultiva OC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nesse ponto, a sentença atribuiu peso central à Opinião Consultiva OC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, proferida em julho de 2025, tratando-a como verdadeiro ponto de inflexão no regime jurídico do licenciamento ambiental. A partir desse pronunciamento, a decisão afirma existir um “marco temporal” a partir do qual a obrigatoriedade de inclusão de componente climático no licenciamento passaria a ser incontroversa. Mais do que utilizá-la como elemento interpretativo, a sentença confere à Opinião Consultiva natureza materialmente normativa, dela extraindo deveres administrativos específicos e de aplicação imediata. Ao fazê-lo, porém, equipara instrumento de caráter consultivo e abstrato a uma norma cogente interna, atribuindo-lhe eficácia criadora de obrigações administrativas;

- vi. Extensão das exigências formuladas no caso da Usina Nova Seival a empreendimentos em operação: A r. sentença entendeu que as exigências discutidas na ação civil pública envolvendo o licenciamento da Usina Nova Seival não se restringiriam a novos empreendimentos. Tais parâmetros foram considerados aplicáveis, de modo geral, a processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que utilizam carvão mineral, inclusive aqueles já em operação;

- vii. Afastamento da alegação de risco à segurança energética ou de dano sistêmico: O Juízo afastou a alegação de que a suspensão das operações da UTE Candiota III pudesse gerar risco de apagão ou comprometer a segurança energética do Estado. Para tanto, consignou a inexistência de prova nesse sentido e mencionou período anterior de paralisação do empreendimento sem impactos relevantes no fornecimento de energia;

- viii. Caracterização da suspensão das licenças como medida instrumental voltada à inclusão de condicionantes climáticas: Por fim, a r. sentença afirmou que a suspensão das Licenças de Operação não teria por objetivo o encerramento definitivo das atividades nem o descomissionamento imediato dos empreendimentos. A medida foi expressamente caracterizada como instrumental, destinada a viabilizar a inclusão, pelos órgãos licenciadores, das denominadas “condicionantes climáticas”, no prazo judicialmente fixado, como condição para eventual levantamento da suspensão. Nesse sentido, a sentença não apenas suspendeu as licenças de operação da UTE Candiota III e da Mini Candiota, como também estruturou judicialmente todo um procedimento administrativo paralelo, com obrigações específicas, prazos e controle judicial de cumprimento.

56. Em termos diretos: a r. sentença determinou a suspensão das Licenças de operação da UTE Candiota III e da Mina Candiota não diante da identificação de um vício jurídico concreto, de teratologia ou desproporcionalidade dos atos administrativos, ou, ainda, em razão da constatação de *“escolhas manifestamente desastrosas, desproporcionais, que*

comprometam a própria legalidade e moralidade públicas ou mesmo uma noção mínima de eficiência¹⁷”.

57. A r. sentença, isto sim, determinou medidas de máxima gravidade com a invocação de fontes normativas abstratas e de baixa densidade: normas programáticas (PNMC e PGMC), uma Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos (OC-32/25), o Acordo de Paris e, por fim, um julgado referente a empreendimento diverso (caso Nova Seival), que nem sequer transitou em julgado e é objeto de recursos pelos Réus.

58. Nenhuma dessas fontes, isolada ou conjuntamente, é passível de justificar o resultado máximo e gravíssimo determinado pela r. sentença. Na realidade, ao proceder desse modo, a Magistrada sentenciante substituiu função própria do Poder Executivo, desconsiderando o princípio da separação dos Poderes, criando obrigações não previstas em lei, e ignorando o fato de que o Juiz não tem domínio do sistema energético nacional.

59. Como será demonstrado detalhadamente a seguir, a r. sentença deve ser reformada por este e. Tribunal, na medida em que nenhum dos fundamentos por ela adotados encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque:

- a) O controle jurisdicional do licenciamento ambiental é controle de legalidade do ato administrativo, e não de conformidade abstrata com diretrizes de política pública (mérito do ato administrativo). É que políticas e planos climáticos vinculam o Estado quanto aos fins, mas sua concretização depende de mediações normativas e administrativas, não podendo ser convertidas, por decisão judicial, em condicionantes específicas inexistentes no direito positivo. Conforme entendimento consolidado no âmbito desta 4ª Turma, ***“não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, ressaltando-se o agir do agente público na hipótese de ilegalidade qualificada, desproporcionalidade, abuso de poder ou teratologia. Tal entendimento, aliás, foi adotado recentemente pela 4ª Turma deste Tribunal, no julgamento da ACP nº 5067546-43.2021.4.04.7100¹⁸”***. Na situação ora examinada, a própria sentença reconhece que não há qualquer ilegalidade (menos ainda ilegalidade qualificada), não há desproporcionalidade (o que

¹⁷ Excerto do Acórdão proferido no julgamento do AI n.º 5027945-19.2023.4.04.0000.

¹⁸ Excerto da decisão que concedeu efeito suspensivo às apelações.

há, isto sim, é desproporcionalidade no raciocínio decisório da r. sentença), abuso de poder, ou teratologia nos atos administrativos objeto de controvérsia;

- b) Parâmetros internacionais não podem ser aplicados como se fossem normas autoexecutáveis, não sendo suficientes nem legítimos para estruturar procedimento administrativo de licenciamento ambiental por sentença. Inclusive porque as medidas determinadas pela r. sentença violam a própria isonomia entre as sociedades situadas em diferentes estados e que desempenham uma mesma atividade;
- c) Não há ausência, nem deficiência grave do serviço na implementação das políticas públicas, que pudesse legitimar os comandos determinados na r. sentença. O que há, isto sim, é uma escolha legítima do Administrador, em permitir uma transição energética segura e justa. Note-se, sobre isso, que a própria sentença reconheceu que *“o Réu IBAMA juntou aos feito Modelo de Termo de Referência que pretende utilizar nestes licenciamentos”*. Todavia, entendeu a i. Magistrada sentenciante que *“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”*; e
- d) A suspensão abrupta da licença, aliada à imposição de obrigações estruturais e imediatas, viola os critérios de racionalidade decisória exigidos pela LINDB e implica afronta à separação dos poderes, à proteção da confiança e à segurança jurídica. Nesse sentido, e como já afirmado, a sentença produz efeitos desastrosos sobre a ora Apelante, o Município de Candiota, e ameaça a própria segurança energética nacional.

60. Importa referir que, embora, até este momento, não tenha sido proposto cumprimento provisório pelas Autoras, nem sido inicialmente deferida tutela provisória

na r. sentença¹⁹, o IBAMA, em 29.08.2025, expediu Ofício no SEI determinando a suspensão da Licença de Operação da UTE Candiota III, bem como a paralisação imediata de todas as suas atividades.

61. Diante disso, a J&F (então Âmbor), apresentou o Pedido de Efeito Suspensivo à apelação n.º 5027732-42.2025.4.04.0000, requerendo a suspensão dos efeitos da r. sentença, especificamente no que se refere à suspensão das operações da UTE Candiota III. Esse pedido foi fundamentado tanto na alta probabilidade de reforma da sentença (probabilidade do direito) – na medida em que as razões de decidir apresentam-se em manifesta contrariedade com a jurisprudência da 4ª Turma deste TRF – quanto na inequívoca urgência, decorrente da imediata paralisação de empreendimentos que, há décadas, exercem protagonismo no mercado de energia nacional e, sobretudo, na subsistência do Município de Candiota.

62. Este i. Desembargador Relator, de modo prudente, deferiu tal pedido, em decisão muito bem fundamentada. Em síntese, entendeu o Exmo. Desembargador *“a análise em juízo perfunctório dos elementos acostados (notadamente os termos e pedidos formulados na inicial defendendo a irregularidade do procedimento licitatório da UTE Candiota III) evidencia, ao meu ver, a presença da probabilidade do direito, na medida em que **não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo (no caso, [i]regularidade da Licença de Operação da UTE Candiota III), ressaltando-se o agir do agente público na hipótese de ilegalidade qualificada, desproporcionalidade, abuso de poder ou teratologia”***.

63. Apesar dos termos claros e do raciocínio decisório subjacente a tal decisão, a i. Juíza de origem, ao apreciar os embargos de declaração opostos contra a r. sentença, formulou críticas à decisão proferida pelo i. Desembargador Federal Relator, que deferiu o efeito suspensivo à apelação, e acolheu os embargos declaratórios opostos por alguma das partes, concedendo tutela de urgência na r. sentença. Nesse sentido, a i. Juíza passou a adotar providências voltadas ao cumprimento imediato das determinações sentenciais, inclusive mediante a fixação de prazos manifestamente exíguos, a nomeação de perito e o agendamento de diversas audiências de “monitoramento”.

¹⁹ Posteriormente, a i. Juíza de origem acolheu os embargos declaratórios opostos pelas partes, e concedeu tutela de urgência na sentença.

64. Diante desse cenário, os demais entes públicos que integram o polo passivo apresentaram manifestação perante este TRF4, requerendo a suspensão de todos os efeitos da sentença, inclusive no que se refere às determinações relativas à alteração integral das Licenças de Operação. Também esse pedido foi acolhido pelo Exmo. Desembargador Federal Relator – em outra decisão muitíssimo bem fundamentada, na qual foi reconhecida tanto a probabilidade do direito, quanto o perigo de dano.

65. Nesse sentido: *“à primeira vista, portanto, o cumprimento integral das medidas impostas mostra-se inexecutável no lapso temporal assinalado, o que, em tese, evidencia ingerência do Poder Judiciário na esfera de discricionariedade administrativa do Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes [...] O cumprimento imediato das providências determinadas, muitas delas estruturais e de caráter permanente, implicaria mobilização significativa de recursos humanos e financeiros, de difícil reversão em caso de reforma da sentença”*.

66. Ato contínuo, os novos embargos declaratórios opostos pela J&F no Ev. 464 foram rejeitados e, então, iniciou-se o prazo para interposição de apelação ora interposta, dentro do prazo legal.

V. RAZÕES PARA A REFORMA DA SENTENÇA

67. É lição assente que a sentença reside num silogismo, mediante o qual o magistrado fixa premissas que, num processo lógico, o conduzem à conclusão. Há vezes, no entanto, em que esse processo se inverte: uma vez escolhida a conclusão que reputa justa, o julgador sai em busca das premissas que possam sustentar a sua íntima convicção. Somente essa inversão lógica poderá explicar o resultado proclamado pela r. sentença, e a ostensiva violação às normas aplicáveis (infraconstitucionais e constitucionais), em que incorreu todo o raciocínio decisório.

68. Cumpre novamente esclarecer, nesse contexto, que a presente apelação não submete a este Tribunal um debate abstrato sobre a centralidade do tema climático. Devolve, isto sim, um problema jurídico específico: se é válido que uma decisão judicial, a partir de diretrizes abertas de políticas públicas (PNMC/PGMC/Acordo de Paris) e de opiniões consultivas internacionais recentes, determine a suspensão de Licença de Operação regularmente expedida, condicionando sua continuidade a um redesenho

técnico amplo, indeterminado e estrutural – a ser conduzido pelo próprio Poder Judiciário e por técnico de confiança do Juízo.

69. Este caso exige, portanto, que se restabeleça a distinção essencial entre: (i.) o plano das finalidades constitucionais (proteção ambiental, mitigação climática, dever intergeracional) e (ii.) o plano dos meios juridicamente disponíveis, que devem respeitar a separação dos poderes, competência, legalidade, motivação adequada, proporcionalidade e segurança jurídica.

70. As razões recursais apresentadas a seguir impugnam os fundamentos determinantes da r. sentença, demonstrando que nenhum deles resiste ao exame das normas jurídicas incidentes, devendo ser julgados improcedentes os pedidos apresentados nesta ACP. Por conseguinte, deverá ser confirmado o entendimento externado por este TRF4 em cognição sumária (quando do julgamento do AI n.º 5027945-19.2023.4.04.0000). É o que se passa a detalhar.

VI. CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA NECESSÁRIA

71. A UTE Candiota III é uma usina integrante do grupo J&F, controlador da Âmbar Energia. A Âmbar exerce relevante protagonismo no mercado nacional de energia, tendo como objeto social a geração e comercialização de energia elétrica, atuando em diferentes fontes – térmicas, hidrelétricas, solar, biomassa e biogás – sempre em conformidade com as normas regulatórias do setor elétrico, bem como com as suas licenças de operação. Ao longo dos últimos anos, a Âmbar Energia consolidou-se como agente relevante no Mercado Livre de Energia, contribuindo para a diversificação e para a segurança energética do Brasil.

72. A UTE Candiota III foi adquirida no ano de 2024 pela Âmbar, e possui a Licença de Operação nº 991/2010 – 1ª Renovação, tendo sido emitida em 05/04/2016 pelo IBAMA, com validade de 10 anos. Esse histórico não revela episódios de ilicitude, vícios procedimentais ou descumprimento de condicionantes. Antes pelo contrário: evidencia reiterada conformidade do empreendimento com o regime jurídico aplicável. Todas as licenças ambientais obtidas para a exploração da UTE Candiota III foram sucessivamente renovadas ao longo do tempo mediante procedimentos administrativos regulares, conduzidos pelos órgãos competentes e sob fiscalização ambiental contínua.

73. Como afirmado, Licença de Operação vigente conta com 7 condicionantes gerais, 47 condicionantes específicas e 12 programas ambientais, com parâmetros técnicos de controle de emissões rigorosos e monitoramento contínuo, sendo certo que todas as condicionantes e programas ambientais vêm sendo integralmente cumpridos – o que evidencia que a atividade passou pelo devido processo administrativo, no qual foram avaliados todos os aspectos técnicos, jurídicos e ambientais exigidos pelo ordenamento jurídico.

74. Trata-se, portanto, de situação jurídica consolidada, referente a empreendimento em operação há décadas, cuja licença foi mantida e renovada sob orientações administrativas vigentes à época, com investimentos realizados (em valores expressivos, na ordem de centenas de milhões de reais), contratos firmados e expectativas legitimamente estruturadas. Não se trata de empreendimento novo, em fase de licenciamento prévio, mas de atividade existente e regularmente autorizada, circunstância que impõe centralidade à proteção da confiança legítima e à preservação da segurança jurídica.

75. No exercício de suas atividades, a Âmbar mantém firme compromisso com a sustentabilidade e a preservação ambiental, investindo continuamente em tecnologias limpas, em práticas de mitigação de impactos e em projetos de responsabilidade socioambiental, de modo a alinhar sua atividade econômica à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável das comunidades em que atua.

76. Nesse sentido, desde que assumiu as operações da UTE Candiota III (janeiro de 2024), a Âmbar (atual J&F), segue inovando por sua mera liberalidade, de modo a garantir que todos tenham um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, já adotou diversas medidas, tais como: (i.) sistema solar fotovoltaico; (ii.) unidade de biofixação de CO₂ por microalgas; (iii.) manutenções preventivas; (iv.) sistema de monitoramento de emissões atmosféricas; e (v.) sistemas de monitoramento da qualidade do ar.

77. No Município de Candiota, a UTE Candiota III exerce papel de enorme relevância. Para confirmar essa afirmação, basta que se considere que, na condição de operadora da UTE Candiota III, a Âmbar mantém 1.500 empregos diretos e 3.500 indiretos, sendo responsável por cerca de 70% de todos os tributos recolhidos anualmente pelo referido Município. Além disso, a UTE Candiota III desempenha papel estratégico também na

economia circular do Estado do Rio Grande do Sul, ao atuar como fornecedora de cinzas para diversas cimenteiras.

78. Somente em 2024, a UTE Candiota III forneceu cerca de 210 mil toneladas de cinza para indústria da construção civil, sendo que 160 mil toneladas foram utilizadas para a fabricação de cimento e 50 mil toneladas para fabricação de concreto. Nesse contexto, a destinação das cinzas geradas pela UTE Candiota III, ao produzir energia com base no carvão, transcende a lógica de mero resíduo industrial, configurando-se como um coproduto de alto valor agregado, com impacto direto na redução de emissões, na diminuição do consumo energético das cimenteiras, na preservação de recursos naturais e na competitividade do setor da construção civil (novamente, leitura sistêmica, não individualizada das operações).

79. Cumpre mencionar que, em 2024, cerca de 82% da geração elétrica nacional foi proveniente de fontes renováveis. Tal característica específica do mercado brasileiro de geração de energia, ao mesmo tempo em que garante maior sustentabilidade, também reforça a necessidade de políticas públicas que assegurem a manutenção da segurança energética com diversidade de fontes, valorizando tanto o papel das fontes renováveis quanto o das usinas termoeletricas nacionais que oferecem confiabilidade ao sistema²⁰.

80. Relativamente à importância da UTE Candiota III, vale mencionar que a r. sentença, na tentativa de minimizar as consequências irreparáveis da abrupta suspensão das operações, consignou que *“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”*.

81. Esse argumento, contudo, não está correto – e, com o máximo respeito, somente reflete o desconhecimento da Magistrada sentenciante sobre a realidade concreta do

²⁰ (BEN, 2025; total em 2024: 751,3 TWh - terawatt-hora)

mercado de energia e da região de Candiota. Nesse contexto, é preciso contextualizar a real importância da UTE Candiota III no sistema elétrico brasileiro.

82. **Em primeiro lugar**, do ponto de vista técnico, a UTE Candiota III possui capacidade instalada da ordem de 350 MW. Em termos de capacidade total do sistema elétrico nacional, isso corresponde a aproximadamente 0,17% do parque gerador brasileiro, hoje superior a 200 GW (Sistema Interligado Nacional – SIN) – o que não significa dizer que a sua contribuição para a segurança energética brasileira seria desimportante.

83. É que a relevância de uma usina para o sistema elétrico não se mede apenas por sua participação percentual na capacidade instalada total. O que importa, isto sim, é o papel que ela desempenha na estabilidade, na confiabilidade e na operação do sistema. Sob esse prisma, a UTE Candiota III exerce funções que não podem ser substituídas de forma simples ou imediata, como antes afirmado.

84. Trata-se de usina de geração de base, com operação contínua e previsível, independentemente de condições climáticas. Diferentemente das fontes intermitentes, não depende de vento, sol ou regime hidrológico favorável. Possui elevado fator de capacidade, operando grande parte do tempo, com níveis de disponibilidade significativamente superiores aos de fontes intermitentes. Além disso, sua localização no Sul do país tem relevância específica, pois contribui para o atendimento regional da carga e para a redução de perdas associadas à transmissão de energia a longas distâncias.

85. Em períodos de baixa de geração de energia elétrica a partir de recursos hídricos, o que comumente ocorre no segundo semestre, a UTE Candiota III desempenha papel determinante, pois possui um dos menores custos variáveis de geração entre as térmicas brasileiras e desempenha papel estratégico no Sistema Interligado Nacional, evitando a necessidade de importação de combustíveis fósseis mais caros e garantindo a modicidade tarifária.

86. Nesse sentido, a manutenção da operação da Usina Termelétrica Candiota III é essencial para segurança energética do país, por motivos que envolvem não apenas sua capacidade de geração, mas também seu papel estratégico no Sistema Interligado Nacional (SIN), especialmente na Região Sul do país. Como sabido, a Usina utiliza o carvão mineral

nacional como fonte primária de energia, contribuindo para a diversificação da matriz energética brasileira, a qual é majoritariamente hidráulica.

87. Assim, as Usinas Termelétricas não se destinam a operar de forma contínua e ininterrupta, mas sim a funcionar como fonte complementar do sistema elétrico nacional, acionadas sob demanda, conforme despacho técnico do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS. Essa característica resulta do seu custo variável unitário, em regra superior ao das demais fontes de geração, o que justifica sua utilização apenas nos momentos em que se mostra necessária à preservação da estabilidade e do equilíbrio do sistema (o que comumente ocorre no segundo semestre).

88. Nessas circunstâncias, a geração termelétrica deixa de ser uma opção meramente eventual e assume caráter estrutural de segurança energética, por se tratar de fonte despachável, estável e capaz de responder rapidamente a picos de demanda, atuando como elemento essencial de complementação do sistema e mitigação do risco de colapsos no fornecimento de energia elétrica.

89. Diante desse cenário, a retirada abrupta de 350 MW despacháveis do sistema, conforme determinado pela r. sentença, não é uma operação trivial. Exige compensação imediata por outras fontes com características semelhantes, o que, na prática, significa acionar outras termelétricas, importar energia ou recorrer a soluções mais onerosas e, muitas vezes, ambientalmente menos eficientes. Não se trata de simples substituição aritmética, mas de reequilíbrio operacional complexo, com impactos diretos sobre custos, segurança e confiabilidade do sistema.

90. Esse aspecto se torna ainda mais relevante quando se considera a expansão acelerada das fontes renováveis intermitentes, como eólica e solar. Quanto maior a participação dessas fontes, maior é a necessidade de fontes despacháveis para garantir a estabilidade do sistema. O sol não brilha à noite, o vento não sopra de forma constante, e períodos prolongados de baixa geração renovável são recorrentes. Nessas circunstâncias, a energia precisa vir de fontes controláveis, como hidrelétricas com reservatórios – cada vez mais escassas e ambientalmente sensíveis – ou termelétricas. Baterias e outras soluções de armazenamento ainda possuem custo elevado e escala limitada.

91. Nesse contexto, termelétricas cumprem papel estrutural de “lastro” e de *backup* do sistema. Há, inclusive, uma aparente ironia técnica frequentemente ignorada: quanto mais renováveis intermitentes se incorporam à matriz, maior se torna a demanda por fontes despacháveis que assegurem a estabilidade do sistema. A UTE Candiota III cumpre exatamente esse papel. Sua suspensão não pode ser tratada como simples decisão simbólica, pois exige fonte substituta com as mesmas características de confiabilidade, o que não se resolve com a mera instalação de painéis solares ou aerogeradores.

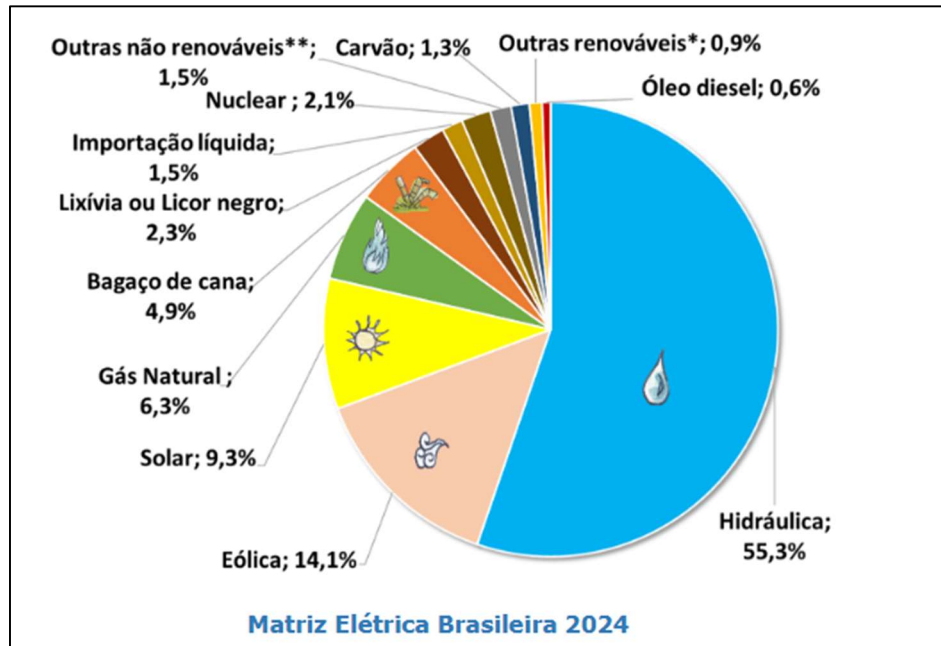
92. Por essa razão, não é sequer possível afirmar que o desligamento da UTE Candiota III conduziria a redução líquida de emissões (sendo possível inclusive presumir o inverso disso). É que a demanda energética do País não somente permanecerá existente, como também será majorada. Nesta hipótese, a demanda seria suprida por alternativas que, ou envolvem o acionamento de outras termelétricas com grau de poluição equivalente, ou exigem a importação de energia, ou, ainda, pressupõem a ativação de fontes cuja cadeia de geração pode resultar em impactos ambientais superiores aos associados à manutenção das operações da UTE Candiota III. **Em todos os cenários, o resultado provável é o mesmo: a transferência das emissões, não a sua mitigação.**

93. Toda essa análise sobre a produção de energia precisa ser inserida no contexto mais amplo da matriz elétrica brasileira. Como afirmado, o Brasil possui uma das matrizes elétricas mais limpas do mundo. Aproximadamente 80% da eletricidade gerada no país provém de fontes renováveis. A geração hidrelétrica responde por cerca de 60%, a eólica por algo em torno de 13% a 15%, a biomassa por 8% a 9% e a solar por 6% a 8%. As fontes fósseis, somadas, representam apenas cerca de 10% a 12% da matriz, sendo o carvão responsável por algo em torno de 1% a 2%. Trata-se de proporção residual quando comparada a outros países.

94. Em termos comparativos, a média mundial ainda apresenta cerca de 60% de geração a partir de fontes fósseis²¹. Países como Alemanha, Estados Unidos, China, Índia e África do Sul mantêm participação muito superior de carvão e gás em suas matrizes. O Brasil, ao contrário, já realizou sua principal transição energética. Para confirmar mais essa afirmação, basta que se considere que a matriz brasileira conta com apenas 1,3% de fontes de energia a carvão – o que evidencia a extrema importância da UTE Candiota III para o

²¹ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/11/60-da-energia-eletrica-do-mundo-vem-de-combustiveis-fosseis-veja-dados-de-90-paises.shtml>

sistema de abastecimento energético nacional, cujas operações reduzem os riscos de dependência e garante suprimento estável ao sistema elétrico. Veja-se:



95. Essa configuração não é fruto do acaso – muito menos decorrente de intervenção judicial em questões próprias do Poder Executivo. Resulta – isto sim – de planejamento centralizado e de políticas públicas de longo prazo, com investimentos maciços em hidrelétricas ao longo de décadas, a criação de programas de incentivo às renováveis, a realização de leilões específicos para fontes eólica e solar, e a atuação coordenada de instituições como a Empresa de Pesquisa Energética, a ANEEL e o Ministério de Minas e Energia. O país estruturou uma política energética sistêmica, baseada em planejamento, coordenação e previsibilidade regulatória.

96. Nesse cenário, tratar a UTE Candiota III – inserida em um sistema predominantemente renovável e responsável por parcela marginal da matriz – como símbolo central de um suposto problema climático, revela desproporção analítica e desconhecimento técnico sobre o mercado de energia. A suspensão abrupta de sua operação não representa política climática sistêmica, mas intervenção pontual com efeitos limitados sobre emissões globais e impactos significativos sobre a estabilidade, a segurança e a racionalidade do sistema elétrico.

97. **Em segundo lugar**, cumpre ainda fazer algumas “correções” sobre as afirmações consignadas pela r. sentença²². Nesse sentido, a afirmação de que a UTE Candiota III seria “a usina mais poluente do Brasil” não encontra respaldo em qualquer base técnica, regulatória ou científica minimamente verificável. Não existe, no ordenamento jurídico ou no sistema regulatório do setor elétrico, classificação oficial, ranking auditável ou estudo validado por terceira parte que permita identificar determinada usina como “a mais poluente” em termos absolutos. A própria noção de “poluição”, nesse contexto, é conceitualmente indeterminada, pois pode variar conforme o critério adotado (carga total de emissões, intensidade por unidade de energia gerada, regime operacional, escopo considerado ou limites definidos no licenciamento ambiental). Sem a explicitação dessas premissas, bem como do método, da memória de cálculo e das referências científicas utilizadas, tal afirmação não ultrapassa o plano do juízo retórico.

98. **Em terceiro lugar**, os dados técnicos efetivamente disponíveis apontam em sentido diverso daquele acolhido pela sentença. Os monitoramentos ambientais regularmente realizados no entorno da UTE Candiota III demonstram o atendimento aos padrões legais de qualidade do ar, da água e do meio ambiente local, inexistindo registro de dano ambiental às comunidades adjacentes. A usina opera estritamente dentro dos limites de emissões estabelecidos em sua Licença de Operação, sob fiscalização contínua dos órgãos ambientais competentes, o que afasta qualquer presunção de ilicitude ou de desempenho ambiental anômalo.

99. **Em quarto lugar**, é preciso ainda considerar a evolução operacional do complexo de Candiota. A retirada de operação das Unidades das Fases A e B da antiga Candiota II, ocorrida em 2017, implicou redução estrutural significativa das emissões globais, dos

²² Nesse sentido, a r. sentença consignou que “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 MtCO₂ e) 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).” – pg. 189.

volumes de efluentes líquidos e da geração de resíduos sólidos. Atualmente, encontra-se em operação apenas a UTE Candiota III – Fase C, com capacidade instalada de 350 MW, em substituição a um complexo que anteriormente alcançava 796 MW. Essa alteração estrutural, por si só, compromete a validade de comparações simplistas ou descontextualizadas com períodos pretéritos.

100. **Em quinto lugar**, sob o aspecto da eficiência, também não procede a conclusão de que a UTE Candiota III seria a menos eficiente do país. Muito pelo contrário: dados recentes indicam que a Fase C apresenta consumo específico de carvão significativamente inferior ao das unidades desativadas, utilizando cerca de 0,9 tonelada de carvão por MWh gerado, enquanto as Fases A e B demandavam, respectivamente, 1,45 e 1,15 toneladas. Outrossim, em 2024, a UTE Candiota III foi classificada como a mais eficiente entre as usinas a carvão que recebem subsídio de combustível, segundo levantamento da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)²³, o que contradiz frontalmente a premissa acolhida na decisão recorrida.

101. Relativamente à eficiência da UTE Candiota III, cumpre ainda referir que a utilização de carvão mineral nacional pela UTE Candiota III decorre de condicionantes técnicas e ambientais do próprio projeto e de seu licenciamento. É certo que o carvão nacional apresenta menor poder calorífico quando comparado aos carvões importados; essa característica, contudo, é compensada por outros fatores ambiental e economicamente relevantes. O carvão extraído da jazida de Candiota possui menor concentração de metais pesados, apresenta custo de mineração significativamente inferior e, sobretudo, viabiliza uma cadeia produtiva integrada, na qual a proximidade física entre a mina e a usina reduz drasticamente os impactos associados ao transporte do combustível.

102. Além disso, as cinzas resultantes da queima do carvão não são tratadas como passivo ambiental, mas reintegradas ao próprio processo minerário, retornando à mina para fins de recuperação da área degradada e auxiliando no controle da drenagem ácida da mina (DAM). Trata-se, portanto, de arranjo técnico e ambientalmente racional, concebido para compatibilizar eficiência operacional, mitigação de impactos ambientais e viabilidade econômica do empreendimento.

²³ <https://www.ccee.org.br/documents/80415/30313868/reh20253484ti.pdf/24ea283b-93b3-c901-624e-c0dfdc7054f1>.

103. **Em sexto lugar**, a Usina atualmente opera com tecnologias ambientais inexistentes nas fases anteriores do complexo, incluindo sistema de dessulfurização capaz de reduzir em aproximadamente 85% as emissões de dióxido de enxofre (SO₂), precipitadores eletrostáticos com eficiência de cerca de 99,95% na remoção de material particulado e queimadores de baixo NOx. No mesmo período, os efluentes líquidos lançados no Arroio Candiota foram reduzidos em aproximadamente 80%, em razão do desligamento das unidades antigas e da adoção de sistemas de recirculação e reuso de água. Esses dados empíricos afastam a narrativa de agravamento ambiental e evidenciam trajetória de mitigação progressiva dos impactos.

104. **Em sétimo lugar**, cumpre registrar que nenhuma usina termelétrica a carvão no Brasil opera com condicionantes ambientais específicas vinculadas ao componente climático. O próprio IBAMA apenas passou a incorporar diretrizes climáticas em termos de referência a partir de 2025, a serem considerados em processos futuros de renovação de licenças. Nesse contexto, a exigência retroativa de parâmetros climáticos não previstos à época do licenciamento da UTE Candiota III revela descompasso entre a evolução regulatória e a leitura feita na sentença, especialmente quando o empreendimento já se encontra realizando estudo específico de emissões de gases de efeito estufa no âmbito da renovação de sua Licença de Operação.

105. Além de tudo isso, cumpre ainda esclarecer que, diferentemente do que concluiu a r. sentença, a UTE Candiota III esteve paralisada durante curto período no ano de 2024 em razão de investimentos de mais de R\$ 150 milhões em manutenções e modernizações, as quais foram realizadas justamente com o propósito de assegurar a observância das dezenas de condicionantes ambientais, e em razão do compromisso da Âmbar (ora J&F), com segurança energética e meio ambiente.

106. Quer tudo isso dizer que a J&F na condição de atual responsável pela exploração da UTE Candiota III, desempenha papel central na economia estadual, nacional e, em especial, no Município de Candiota e na Região do Pampa Gaúcho. Conjugando as naturezas comercial e pública da atividade de fornecimento de energia e dos produtos resultantes dessa atividade (cinzas), a J&F atua em diversas frentes, auxiliando no desenvolvimento econômico e social do Estado e do País.

107. A contextualização correta, portanto, demonstra que a decisão recorrida ignora o papel funcional da UTE Candiota III, despreza a lógica de complementaridade da matriz elétrica brasileira, apresenta alegações meramente retóricas sobre poluição (e tecnicamente incorretas), e desconsidera o fato de que o país já possui uma das matrizes mais limpas do mundo. Ao fazê-lo, substitui análise técnica por leitura meramente simbólica – determinando uma medida extremamente gravosa e cuja implementação nem sequer resultará necessariamente no resultado pretendido pela i. Magistrada sentenciante.

108. Todo esse contexto fático é de extrema importância para que se possa compreender os argumentos desenvolvidos nesta apelação e a imperativa reforma da r. sentença que – sem constatar qualquer ilegalidade, teratologia ou desproporcionalidade nas licenças ambientais (atos administrativos) e – decidiu sobre questão que não compete ao Poder Judiciário, violando a separação dos poderes e comprometendo o técnico planejamento da Administração Pública sobre as fontes de energia.

109. Diante desse quadro excepcional e grave, a reforma da sentença não se impõe por divergência valorativa, nem por negação da urgência climática. A Apelante reconhece a gravidade da crise climática e, no âmbito das atribuições que lhe competem, vem adotando medidas concretas de mitigação, amplamente demonstradas no Ev. 287 (elementos inteiramente desconsiderados pela r. sentença).

110. A necessidade de reforma da sentença decorre, isto sim, da incompatibilidade jurídica entre os fundamentos adotados, o regime constitucional do controle jurisdicional e as exigências de coerência, racionalidade e eficiência que estruturam o licenciamento ambiental e o funcionamento do sistema energético nacional.

**A. O SUPOSTO MARCO DE ENCERRAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E
A NATUREZA JURÍDICA DA OC - 32/2525**

111. Na construção das razões de decidir, a sentença reconheceu que, até muito recentemente, a definição acerca da exigência de avaliação de impacto climático e da imposição de condicionantes específicas no licenciamento ambiental inseria-se no espaço legítimo de discricionariedade administrativa. Nesse sentido, a i. Juíza assentou que, antes de julho de 2025, haveria maior margem de escolha estatal quanto à definição dos setores e atividades a serem priorizados para o cumprimento das metas de mitigação de emissões,

compreendidas, naquele período, como compromissos de natureza predominantemente voluntária no regime jurídico internacional, à luz da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

112. Todavia, para superar a reconhecida discricionariedade, e “controlar” o mérito dos atos administrativos, a decisão adotou o raciocínio segundo o qual a discricionariedade da Administração Pública na avaliação de componentes climáticos em licenciamento ambiental teria deixado de existir diante da prolação da Opinião Consultiva OC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em julho de 2025. A partir dessa premissa, concluiu que a inclusão de condicionantes climáticas teria se tornado juridicamente obrigatória, que haveria uma “lacuna de avaliação do impacto climático”, o que autorizaria a suspensão da Licença de Operação “para que sejam inclusas as devidas condicionantes climáticas”.

113. O raciocínio, contudo, não está correto.

114. **Em primeiro lugar**, importa esclarecer que o encadeamento decisório parte de um pressuposto juridicamente incorreto: o de que a Opinião Consultiva possuiria força normativa interna suficiente para criar deveres administrativos concretos, imediatos e autoexecutáveis, bem como para afastar a discricionariedade administrativa reconhecidamente existente no processo técnico de licenciamento ambiental. Como sabido, a Opinião Consultiva OC-32/25 insere-se no exercício da função consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, estruturalmente distinta da função contenciosa, conforme delineado no art. 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Opiniões consultivas possuem natureza interpretativa, orientadora e prospectiva, destinadas a esclarecer o conteúdo e o alcance de obrigações convencionais, mas não se confundem com fonte normativa interna apta a criar, de modo direto e imediato, deveres administrativos específicos.

115. No caso da OC-32/25, a Corte Interamericana interpretou, em plano abstrato e principiológico, deveres estatais de prevenção, mitigação e adaptação diante da emergência climática, a partir de direitos protegidos pela Convenção. O pronunciamento não define objetivamente, todavia, o conteúdo, o escopo, a metodologia ou os critérios objetivos e concretos de eventual avaliação climática no licenciamento ambiental, tampouco estabelece consequências jurídicas tipificadas – como suspensão de licenças

(determinada pela r. sentença) – para a ausência desse componente, nem autoriza a atribuição de efeitos retroativos invalidantes a atos administrativos pretéritos. É precisamente essa arquitetura (consultiva e não sancionatória) que decorre do art. 64 do Pacto de San José da Costa Rica.

116. A implementação concreta das diretrizes indicadas pela OC-32 exige mediação normativa interna, seja por legislação, seja por regulamentação infralegal, seja por atos técnicos expedidos pelos órgãos competentes. Opinião consultiva – embora relevante no plano valorativo – não cria, por si só, dever administrativo cogente, apto a suspender licenças de operação válidas e regulares.

117. Para que fique claro: decisões recentes da Corte Internacional de Justiça e da Corte Interamericana de Direitos Humanos não operaram – nem poderiam operar – conversão automática e geral de normas gerais em normais plenamente executáveis no plano interno. Tais pronunciamentos são relevantes como parâmetros hermenêuticos no âmbito da responsabilidade internacional dos Estados e na sua observância em litígios perante Tribunais nacionais, mas não autorizam a supressão do espaço institucional de conformação política e administrativa que caracteriza normas de natureza programática. Com efeito, a “observância” desses pronunciamentos internacionais não se confunde com vinculação normativa irrestrita, muito menos com a imposição judicial de políticas públicas climáticas específicas à margem da legalidade e da separação de poderes.

118. O raciocínio decisório da r. sentença, nesse contexto, equivale a converter diretrizes interpretativas em comandos cogentes, deslocando o controle de legalidade para controle de mérito administrativo e instaurando, por via oblíqua, um regime de fiscalização judicial indevida sobre escolhas técnicas e regulatórias legítimas — inclusive mediante invocação de estruturas administrativas de monitoramento que não se prestam a censurar interpretações jurisdicionais constitucionalmente admissíveis. O efeito desse deslocamento é institucionalmente grave: o Judiciário deixa de assegurar o cumprimento do Direito para passar a produzi-lo, sem mediação normativa e sem lastro democrático.

119. **Em segundo lugar**, note-se que a própria sentença reconhece que a obrigatoriedade de inclusão de condicionantes climáticas determinada não existia quando foram expedidos os atos administrativos de licenciamento objeto da demanda. Se a exigência não existia à época e se não houve superveniência de norma interna válida que

a tenha positivado, não é juridicamente possível afirmar que a discricionariedade administrativa foi afastada por força exclusiva de uma opinião consultiva internacional. Com efeito, o controle de convencionalidade não se presta à criação judicial de deveres inéditos, mas à verificação de compatibilidade entre normas internas vigentes e obrigações internacionais validamente incorporadas ao direito interno.

120. Nesse ponto, cumpre esclarecer que a orientação institucional do Conselho Nacional de Justiça de “observância” do Sistema Interamericano, assim como de suas opiniões consultivas, não altera esse quadro. As recomendações emanadas do Conselho Nacional de Justiça possuem natureza orientadora e interpretativa: promovem consideração e diálogo institucional, e não aplicação automática, imediata e sancionatória de opiniões consultivas como se fossem normas cogentes e autoaplicáveis.

121. “Observar”, no contexto do controle de convencionalidade, significa verificar se há ato estatal que contrarie frontalmente e de modo inequívoco parâmetros convencionais interpretados pela Corte, hipótese em que se impõe correção da ilegalidade ou da inconveniência. Não significa, porém, densificar judicialmente normas abertas ou programáticas, nem substituir o espaço de conformação legítima da Administração Pública por escolhas jurisdicionais, sobretudo quando inexiste conflito direto entre o ato administrativo e o parâmetro convencional.

122. Ou seja: o controle de convencionalidade possui limites claros. Seu papel é interpretar normas internas em conformidade com tratados de direitos humanos, afastar normas internas incompatíveis e assegurar a eficácia de disposições convencionais que sejam suficientemente densas e autoaplicáveis. Assim sendo, o controle de convencionalidade não autoriza a criação judicial de obrigações administrativas específicas inexistentes, a densificação jurisdicional de normas programáticas sem mediação legislativa ou regulatória, ou a substituição do legislador e do administrador na definição de políticas públicas.

123. Ninguém controverte que a Convenção Americana de Direitos Humanos protege direitos fundamentais que podem ser afetados pelas mudanças climáticas, o que impõe ao Estado brasileiro deveres gerais de proteção, organização e prevenção. Esses deveres, contudo, operam em nível estrutural e sistêmico, não como comandos operacionais imediatamente exigíveis em processos individuais de licenciamento. A definição de quais

políticas climáticas adotar, quais instrumentos utilizar, se condicionantes devem ou não ser incorporadas ao licenciamento, com que escopo, para quais empreendimentos e segundo quais metodologias, insere-se na margem legítima de apreciação do Estado. O controle de convencionalidade pode verificar se o Estado está atuando, se há omissão grave ou se as políticas adotadas são manifestamente inadequadas. Não pode, contudo, substituir o Estado na escolha dos meios específicos de implementação.

124. Insista-se neste ponto: ao invocar as Recomendações n.ºs 123/2022 e 364/2025, ambas do Conselho Nacional de Justiça, como fundamento para a imposição de condicionantes climáticas e para a suspensão das Licenças de Operação, sob o argumento de que os tribunais estariam orientados a integrar a “perspectiva climática” e o “dever de proteção do sistema climático” em suas decisões, a r. sentença incorre em equívoco de enquadramento normativo e funcional.

125. É que a Recomendação do CNJ dirige-se exclusivamente aos órgãos do Poder Judiciário. Seu destinatário é o magistrado, não a Administração Pública, tampouco os particulares. Trata-se de orientação sobre a forma como o juiz deve interpretar e aplicar o Direito em litígios que envolvam a temática climática, e não de comando normativo voltado à criação de deveres administrativos ou à imposição de obrigações aos administrados. Não há, em seu conteúdo, qualquer determinação dirigida ao Poder Executivo, muito menos previsão de dever jurídico imposto ao empreendedor.

126. Quer isso dizer que a Recomendação não cria obrigações, não altera o regime jurídico do licenciamento ambiental, não densifica normas legais abertas e não estabelece requisitos adicionais de validade de atos administrativos. A sua própria denominação revela sua natureza: recomendação é *soft law*, instrumento de orientação, persuasão e indução interpretativa, não norma cogente. O CNJ, ao optar deliberadamente por esse instrumento, reconhece que não se trata de fonte jurídica dotada de força vinculante direta. Recomendações sugerem condutas interpretativas; não impõem deveres jurídicos. Elas orientam o modo de julgar, não criam obrigações materiais.

127. A esse propósito, ressalte-se que o vício central da sentença está na confusão entre *soft law* e *hard law*. Normas programáticas, recomendações, opiniões consultivas e princípios gerais pertencem ao domínio da orientação, da finalidade e da estruturação de políticas públicas. Normas cogentes, por sua vez, definem condutas específicas,

estabelecem deveres determinados e preveem consequências jurídicas claras. Os tratados climáticos internacionais — como a Convenção-Quadro, o Protocolo de Kyoto, a OC-32 e o Acordo de Paris — estabelecem obrigações de resultado, não de meio. Eles fixam metas agregadas, compromissos sistêmicos e deveres de cooperação, mas não prescrevem instrumentos específicos, nem impõem condicionantes individualizadas a empreendimentos determinados.

128. A escolha dos meios de implementação desses compromissos cabe aos órgãos dotados de legitimidade democrática e competência constitucional: o Legislativo, ao editar leis; o Executivo, ao regulamentar e planejar; os órgãos técnicos, ao definir termos de referência, padrões e condicionantes. Não compete ao Judiciário definir esses meios. Fazer isso equivale a substituir o legislador e o administrador, em frontal violação à separação de poderes.

129. É por isso que se diz que, ao tratar normas programáticas, recomendações e opiniões consultivas como se fossem normas cogentes, a r. sentença converte obrigações de resultado em obrigações de meio, e diretrizes estruturais em comandos sancionatórios. Essa conversão viola a legalidade, compromete a segurança jurídica e esvazia a previsibilidade do Direito, pois torna impossível aos administrados antecipar suas obrigações se instrumentos de *soft law* puderem ser convertidos, a qualquer tempo, em *hard law* judicial.

130. **Em terceiro lugar**, cumpre recordar que o licenciamento ambiental não é instrumento de concretização exaustiva de políticas públicas setoriais, mas procedimento regido por normas específicas que delimitam conteúdo mínimo e critérios de validade. A inexistência de determinada exigência, em contexto reconhecidamente discricionário, não configura falha jurídica, mas exercício legítimo de competência administrativa. Transformar essa escolha legítima em fundamento para sanção máxima equivale a substituir o juízo de conveniência e eficiência da Administração Pública. A utilização do conceito de “lacuna” pela r. sentença, assim, funciona como artifício retórico para justificar intervenção judicial, mas não encontra respaldo técnico no Direito Administrativo. O Judiciário não pode suprir, por via sancionatória, escolhas administrativas feitas dentro de margem de conformação reconhecida.

131. Não fosse suficiente, vale ressaltar que a própria sentença articula um raciocínio decisório que, longe de evidenciar ausência de prestação estatal, serviço público defeituoso ou qualquer traço de teratologia nos atos administrativos (o que poderia legitimar a suspensão das licenças de operação e a determinação de inclusão de condicionantes climáticas), confirma precisamente o oposto. Isso porque, ao reconhecer que o órgão licenciador federal vem aperfeiçoando seus instrumentos (IBAMA), submetendo modelos técnicos à consulta pública, acolhendo contribuições de entidades especializadas e revisando parâmetros à luz da evolução normativa e científica, a própria sentença descreve uma Administração que atua dentro da margem constitucional de discricionariedade técnica que lhe é própria.

132. O termo de referência do IBAMA mencionado pela r. sentença — elaborado por órgãos técnicos, submetido a debate público e enriquecido por aportes qualificados, inclusive de entidades com reconhecida atuação institucional — não é um ato arbitrário, mas expressão de um processo administrativo racional, incremental e responsivo (Ev. 212). Divergir do seu conteúdo não equivale a apontar ilegalidade, menos ainda vício estrutural do licenciamento. A crítica judicial, quando deslocada para a definição de requisitos técnicos mínimos, inventários, metodologias ou recortes analíticos — inclusive aqueles relacionados à cadeia de valor — ultrapassa o controle de legalidade e ingressa no mérito técnico-administrativo, substituindo avaliações especializadas por juízos formados fora do domínio técnico competente.

133. Assim, o que a sentença qualifica como “lacunas” corresponde, em realidade, ao espaço legítimo de conformação técnica da Administração, que deve evoluir por critérios gerais, sistêmicos e prospectivos, e não por comandos judiciais casuísticos dirigidos a empreendimentos isolados. A coerência interna do próprio raciocínio da sentença conduz, assim, à conclusão de que não há omissão ou defeito, mas exercício legítimo de competência administrativa em matéria complexa, dinâmica e tecnicamente densa.

134. **Em quarto lugar**, a sentença afirma que, a partir da emissão da OC-32/25, “não há mais dúvidas” quanto à exigibilidade das obrigações ali delineadas, utilizando essa premissa como fundamento para imposição imediata de condicionantes climáticas e para suspensão das licenças. Porém, repete-se novamente que o fato de uma opinião consultiva consolidar determinada interpretação no plano internacional não equivale à criação automática de deveres jurídicos internos, específicos e imediatamente exigíveis no âmbito

do Direito Administrativo brasileiro. A superação de controvérsias interpretativas no plano internacional não elimina, por si só, o espaço legítimo de conformação do direito interno, especialmente quando se trata de normas programáticas e dependentes de implementação administrativa. Afirmar que “não há mais dúvidas” é confundir consenso interpretativo com autoexecutoriedade normativa, e interpretação com sanção.

135. No caso concreto, inexistente ato estatal que contrarie diretamente a OC-32/25.

136. Isso porque a Licença de Operação da UTE Candiota III não viola frontalmente parâmetros convencionais; não autoriza condutas incompatíveis com direitos humanos, nem consagra omissões estatais vedadas de modo inequívoco pelo sistema interamericano. O que existe é situação típica de conformação administrativa, em que a Administração, no exercício legítimo de discricionariedade técnica e regulatória, definiu como, quando e em que extensão incorporar diretrizes climáticas à regulação do setor energético – considerando sobretudo os efeitos econômicos e sociais.

137. É precisamente nesses casos – em que inexistente conflito direto, mas apenas espaço de conformação – que o controle de convencionalidade encontra seu limite. Ele não autoriza o Judiciário a densificar normas abertas, substituir o regulador, nem converter diretrizes internacionais em comandos sancionatórios imediatos. Admitir o contrário significaria transformar o controle de convencionalidade em instrumento de governo judicial das políticas públicas, esvaziando a função normativa e regulatória da Administração e comprometendo a eficiência da Administração Pública.

138. **Em quinto lugar**, o julgamento dos embargos declaratórios opostos pelas partes evidencia ainda a inadequação imposição institucional que a sentença pretende realizar (ao aparentemente buscar defender uma decisão favorável aos interesses das Autoras mais do que as próprias demandantes). Note-se, a esse respeito, que a sentença afirma que *“nenhum julgador brasileiro pode doravante interpretar o conteúdo do Acordo de Paris” de modo diverso e que “qualquer decisão judicial brasileira” que ventile sua natureza programática incorreria em ofensa a decisões internacionais de julho de 2025, mencionando inclusive mecanismos internos de “fiscalização”*.

139. Essa afirmação, todavia, é inadequada em dois diferentes planos.

140. No plano institucional, o Judiciário brasileiro não pode se autocompreender como órgão absolutamente vinculado a um único enunciado interpretativo externo para, com base nele, impor deveres administrativos específicos. A vinculação do Estado brasileiro a compromissos internacionais não elimina a necessidade de determinar como esses compromissos incidem no plano interno — hierarquia normativa, densidade, competência para execução, instrumentos de concretização e regime de transição. Sem essa mediação, a “vinculação” converte-se em atalho para substituir o processo normativo-administrativo.

141. No plano da temporalidade e da segurança jurídica, ainda que se trate de orientação interpretativa relevante, esse marco superveniente não autoriza transformar “lacuna” em fundamento de suspensão imediata de licença vigente, com obrigação de implementação em prazo exíguo. O Direito Administrativo opera com estabilidade mínima: atos praticados sob determinado regime não podem ser convertidos, por mudança interpretativa posterior, em atos “atualmente ilegais” sujeitos à suspensão, sem observância de hipóteses e procedimentos próprios.

142. **Em sexto lugar**, cumpre ainda afastar a premissa de que decisões recentes da Corte Internacional de Justiça e da Corte Interamericana teriam operado, de forma automática e geral, a conversão do Acordo de Paris em norma plenamente autoexecutável no plano interno. O tratado estabelece metas e compromissos em chave sistêmica, progressiva e cooperativa, voltada à formulação e implementação de políticas públicas gerais, e não à imposição direta de obrigações individualizadas sobre empreendimentos específicos. A mesma natureza abstrata e estrutural caracteriza opiniões consultivas, que enunciam parâmetros gerais de proteção climática e deveres estatais de organização, planejamento e prevenção, sem individualizar condutas nem substituir mecanismos internos de regulação administrativa.

143. A observância desses pronunciamentos dirige-se primariamente à atuação estatal no plano macroestrutural, pressupondo um exame completo de todas as emissões dos países. Não se confunde com vinculação normativa irrestrita, nem autoriza a criação judicial de condicionantes específicas ou a suspensão de licenças regularmente concedidas com base em standards amplos e indeterminados.

144. Não há, portanto, ilegalidade na licença pelo simples fato de não terem sido incorporadas, de forma imediata e automática, diretrizes formuladas em opinião consultiva internacional. A compatibilização entre compromissos internacionais e direito interno demanda mediações: atos normativos, diretrizes administrativas, padrões técnicos, planejamento de transição e definição institucional de competências. A sentença substitui esse percurso por determinação judicial direta, convertendo “persuasão” em “comando” e hermenêutica em sanção. Assim, ainda que se reconheça a importância da OC-32/25 como marco interpretativo relevante, ela não elimina o espaço decisório da Administração Pública, não cria ilegalidade superveniente, não autoriza a suspensão de licenças válidas e não legitima a imposição imediata de condicionantes climáticas fora do devido processo regulatório.

145. Em síntese, o controle jurisdicional pode exigir que o Estado atue; mas não pode, sem regra interna suficientemente determinada e sem mediação institucional, converter deveres gerais em suspensão automática de licenças e em criação judicial de regime procedimental detalhado. Ao fazê-lo, a sentença substitui indevidamente o Poder Executivo e o Poder Legislativo, convertendo controle de legalidade em redefinição judicial de política pública. São todos esses limites jurídicos que a sentença ultrapassa — e é por tudo isso que ela deve ser reformada.

146. É sobre a violação ao modelo constitucional de separação de poderes — que essa construção decisória inevitavelmente produz — que se desenvolvem os argumentos a seguir.

B. INEQUÍVOCA VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CF/88)

147. Apesar de o i. Desembargador Relator, quando do julgamento do AI n.º , 5027945-19.2023.4.04.0000, já ter concluído (ainda que em cognição sumária), que a pretensão das Autoras não mereceria prevalecer, pois “*as questões alusivas à eficiência de determinadas soluções administrativas técnicas ou à regulamentação de certos direitos escapam do controle judicial, sob pena de se instituir um governo de juízes, inviabilizando-se a própria Administração Pública e comprometendo o sistema de pesos e contrapesos. As escolhas técnicas e as medidas requeridas, como no caso concreto, fogem, em regra, do controle jurisdicional, salvo quando se tratar de escolhas manifestamente*

desastrosas, desproporcionais, que comprometam a própria legalidade e moralidade públicas ou mesmo uma noção mínima de eficiência”.

148. A sentença, de outro lado, ignorando completamente o entendimento proclamado por esta 4ª Turma, concluiu que, embora inexistentes vícios formais ou procedimentais nos atos administrativos que culminaram na expedição e renovação da Licença de Operação da UTE Candiota III, não haveria impedimento para a determinação de suspensão por decisão judicial. Nesse ponto, a sentença decidiu que os processos de licenciamento ambiental da UTE Candiota III e da Mina Candiota não teriam contemplado avaliação específica e adequada dos impactos climáticos decorrentes de suas atividades, qualificando tal ausência como uma lacuna relevante apta a justificar a suspensão das Licenças de Operação.

149. O raciocínio, todavia, não está correto.

150. A exigência da separação dos poderes, entendida como divisão de funções, determina que cada um dos Poderes exerça suas funções típicas respeitando as funções típicas exercidas pelos demais Poderes. Mais do que delimitar o que se faz, a separação dos poderes visa a definir quem faz e quem pode fazer. Ao Poder Legislativo incumbe a criação de normas gerais e abstratas, a definição de políticas públicas estruturantes, a aprovação de marcos regulatórios e o estabelecimento de diretrizes vinculantes para a Administração. No campo da política climática, é ao Legislativo que compete editar leis como a Política Nacional sobre Mudança do Clima, definir objetivos nacionais e fixar princípios gerais de atuação estatal. Sua função típica, portanto, é editar os fundamentos relativos às normas gerais, abstratas e prospectivas, que regulam um número indeterminado de sujeitos e de situações, e cuja eficácia se projeta para o futuro – não para o passado²⁴.

151. Ao Poder Executivo, por sua vez, compete implementar as políticas definidas pelo Legislativo, regulamentar normas abertas, densificando-as tecnicamente, e exercer discricionariedade administrativa dentro dos limites legais. Essa função envolve escolhas técnicas, econômicas e de oportunidade, conveniência e eficiência próprias da gestão pública. No âmbito do licenciamento ambiental, essas atribuições são exercidas pelos

²⁴ ÁVILA, Humberto. *Constituição, liberdade e interpretação*. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 26.

órgãos técnicos licenciadores — como o IBAMA e os órgãos estaduais competentes — aos quais cabe definir termos de referência para estudos ambientais, estabelecer condicionantes específicas com base em análise técnica, ponderar impactos ambientais à luz da viabilidade técnica e econômica e fiscalizar o cumprimento das obrigações impostas.

152. A discricionariedade exercida pelo administrador nesses casos não é expressão de arbítrio ou capricho, mas discricionariedade qualificada, fundada em expertise técnica específica, construída institucionalmente, e indispensável à adequada concretização de normas de conteúdo aberto. A função do administrador é, portanto, executar as normas gerais, dentro do âmbito de liberdade que lhe foi assegurado pela Constituição e pelas leis, definindo as políticas públicas e seu plano de governo.

153. E, por fim, ao julgador cabe, quando provocado, interpretar as disposições constantes dos diplomas normativos e aplicar o resultado da interpretação a casos concretos. Sua função consiste, portanto, na interpretação das fontes do direito e na concretização das normas a casos concretos que lhe sejam submetidos²⁵. Nesse sentido, ao Poder Judiciário compete o controle da legalidade dos atos administrativos, a fiscalização da constitucionalidade de leis e atos normativos e a garantia de direitos fundamentais contra violações. O controle judicial incide, portanto, sobre a conformidade do ato com a norma, não sobre o mérito administrativo. Não cabe ao Judiciário formular políticas públicas, definir *standards* técnicos e regulatórios, substituir escolhas administrativas legítimas por suas próprias escolhas ou determinar como a Administração deve exercer discricionariedade dentro dos limites legais.

154. Relativamente a esse ponto, a Constituição Federal consagra, nos arts. 2º e 60, §4º, III, o princípio da separação de poderes como cláusula pétrea do sistema constitucional brasileiro. Trata-se de elemento estruturante do Estado de Direito, que não se limita a uma separação formal entre órgãos, mas impõe uma alocação funcional específica de competências, com atribuições próprias e limites recíprocos. Essa separação funcional traduz-se na distribuição de tarefas estatais conforme a natureza das decisões a serem tomadas. Quer-se com isso dizer que cada um dos poderes está legitimado e limitado pela

²⁵ Idem.

Constituição, não podendo jamais atuar fora das faculdades que lhes são atribuídas e dos limites que lhes são traçados.

155. Na situação ora examinada, a sentença recorrida ultrapassou de modo manifesto os limites do controle judicial de legalidade e ingressou indevidamente na esfera da função executiva, substituindo o administrador público em decisões que lhe são constitucionalmente reservadas, e violando a separação dos poderes.

156. **Em primeiro lugar**, ao definir o conteúdo de condicionantes ambientais que deveriam ser impostas para a regularização da atividade, como a exigência de avaliação de impacto climático ao longo da “cadeia de valor”, a elaboração de plano de descomissionamento e a observância de supostos “padrões mínimos” extraídos da Opinião Consultiva OC-32/25, a r. sentença decide sobre o mérito do ato administrativo – o que é sabidamente vedado.

157. Isso porque essas escolhas envolvem conhecimento técnico especializado, definição de metodologias de avaliação, ponderação de viabilidade técnica e econômica, análise de alternativas e delimitação de escopo — inclusive quanto ao significado e à extensão de expressões abertas como “cadeia de valor”, às emissões a serem consideradas e aos limites da análise. São decisões técnico-regulatórias que competem ao administrador, não ao magistrado. Ao Judiciário cabe, quando muito, controlar a razoabilidade e a proporcionalidade das condicionantes impostas pelo órgão competente, jamais defini-las diretamente.

158. É preciso recordar, sobre esse ponto, que a Constituição Federal atribui à União a competência para explorar, planejar e regulamentar os serviços e instalações de energia elétrica, bem como para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Nada há, no entanto, que autorize a transferência dessa incumbência ao Poder Judiciário. As escolhas em matéria energética e climática não se confundem com a aplicação concreta de normas jurídicas a situações específicas, mas envolvem decisões de alta complexidade técnica, de repercussão econômica e de impacto social.

159. A definição da matriz energética, a ponderação entre segurança energética e mitigação de emissões de gases de efeito estufa, a determinação do ritmo de transição energética e a viabilidade de empreendimentos de base térmica são opções políticas e

administrativas, tomadas a partir de informações técnicas, orçamentárias e de planejamento estatal de longo prazo.

160. É por esse motivo que o Poder Judiciário tem a função de controle de legalidade: verificar se os atos administrativos respeitam os limites constitucionais e legais, mas não substituir, a seu critério, o juízo político-administrativo sobre qual deve ser a política energética ou ambiental a ser seguida. Qualquer tentativa de impor obrigações genéricas ou de determinar a paralisação de empreendimentos regulares de geração de energia, sem respaldo em norma específica, transforma o processo em um instrumento de implementação indireta de políticas públicas pelo Judiciário.

161. Esse deslocamento institucional acarreta consequências graves.

162. Primeiro, viola o núcleo essencial da separação dos poderes, convertendo o juiz em formulador de políticas públicas em substituição aos órgãos democraticamente legitimados. Segundo, gera insegurança jurídica, pois introduz instabilidade regulatória em setor estratégico para a economia nacional, capaz de comprometer investimentos, contratos de fornecimento e a própria confiabilidade do sistema elétrico. Terceiro, representa desrespeito à isonomia democrática: decisões de larga escala, que afetam milhões de pessoas, não podem ser impostas por decisão judicial isolada, mas devem decorrer do processo legislativo e administrativo, permeado pela participação social e pela responsabilidade política.

163. Vale mencionar que não se ignora que o Poder Judiciário desempenha papel fundamental na tutela de direitos fundamentais, inclusive ambientais. O seu papel, todavia, é subsidiário, não substitutivo. Cabe-lhe impedir ilegalidades, não definir políticas. No presente caso, a sentença busca obrigar o Estado brasileiro a adotar, pela via judicial, uma política climática e energética distinta daquela atualmente implementada pelos órgãos competentes.

164. Essa situação, além de juridicamente inviável, afronta a lógica da separação de funções estatais e deve ser integralmente reformada por este Tribunal. Em situações como a ora examinada, assim já se pronunciaram o STJ e STF:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMITES DACOMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO PARA DETERMINAR OBRIGAÇÕESDE FAZER AO ESTADO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.MUNICÍPIO DE ASSIS/SP. DANO AMBIENTAL. ATROPELAMENTO DE FAUNAEM VIA PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS URBANÍSTICAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.AUTOCONTENÇÃO. PRECEDENTES . NECESSIDADE DE REVOLVIMENTODO CONJUNTO FÁTICO PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE.SÚMULA 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO INTERNODESPROVIDO. (ARE 1523004 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 14-04-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-04-2025 PUBLIC 23-04-2025)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO DOS DESPACHANTES ADUANEIROS. PROGRAMA BRASILEIRO DE OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO - OEA. RECEITA FEDERAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 1.834/2018. OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INOCORRÊNCIA. INCURSÃO NO TEOR DA INSTRUÇÃO NORMATIVA IMPUGNADA, IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE NULIDADE OU DESPROPORCIONALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. INAFSTABILIDADE JUDICIAL. FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADOS DE FORMA ESPECÍFICA. SÚMULAS 283/STF E 284/STF. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. MERA EXPECTATIVA DE DIREITO. (...) VI - O ato administrativo em questão não está ao alcance do controle judicial, posto que diz respeito exclusivamente ao mérito administrativo, sem esbarrar em limites desproporcionais, "vez que não houve ofensa à liberdade de trabalho da categoria profissional representada pelo sindicato apelante. Isso porque, não se discute propriamente o exercício da profissão de despachante aduaneiro, condição esta já regularmente assegurada aos representados [...]". Precedentes: AgInt no REsp n. 1.823.636/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 14/9/2021, DJe de 16/9/2021. VII - Não ofende o princípio da inafastabilidade judicial o ato administrativo cujo efeito não seja de constrição daquele que deseja vir ao Judiciário discutir sua legalidade, seja de forma individual ou coletiva, como o fez o sindicato. (...) (REsp n. 1.937.791/CE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 7/2/2023, DJe de 10/2/2023.)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. RÁDIO COMUNITÁRIA. AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO. COMPETÊNCIA DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. CONCESSÃO, AINDA QUE EM CARÁTER PRECÁRIO, PELO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. "A demora da Administração para apreciar o pedido de autorização

para funcionamento de rádio comunitária não legitima ao Poder Judiciário conceder o direito de continuidade das atividades" (AgRg no REsp 1.090.517/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 14/11/2014). Antes ainda, e nesse mesmo sentido: EREsp 1.100.057/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 10/11/2009. 2. "Para que a divisão dos Poderes ministre seus benéficos resultados, é mister que seja real, que prevaleça não só de direito como de fato, que seja uma realidade e não somente nominal, que seja efetiva e não uma idealidade apenas escrita. É essencial que seja respeitada, e fielmente observada, que cada Poder efetivamente se contenha em sua órbita, que reciprocamente zelem de suas atribuições, não tolerando a invasão e o despojo de sua competência constitucional" (trecho do voto do em. Ministro CELSO DE MELLO, proferido na ADI 6.062 MC-Ref, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, TRIBUNAL PLENO, DJe 28/11/2019). 3. Acrescente-se, outrossim, que a jurisprudência deste Superior Tribunal é pacífica no sentido de que, **"no controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade"** (MS 22.289/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 25/10/2018). 4. Embargos de divergência parcialmente conhecidos e, nessa parcela, providos. (EDv nos EREsp n. 1.797.663/CE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 10/8/2022, DJe de 5/10/2022.) [grifamos].

165. **Em segundo lugar**, cumpre destacar que a competência para suspender licença ambiental é atribuída ao órgão licenciador, nos termos do art. 10 da Lei nº 6.938/81. O Poder Judiciário pode, evidentemente, determinar que o órgão competente proceda à suspensão da licença, desde que demonstrado descumprimento de condicionantes ou irregularidade concreta que, à luz da legislação, justifique tal medida. O que não pode fazer é suspender diretamente a licença, substituindo o juízo técnico do órgão competente, sem identificar violação específica de condicionante ou de norma cogente. É exatamente isso que ocorre no caso: a sentença suspende a licença sem apontar descumprimento de condicionante determinada ou afronta concreta a norma legal específica, assumindo para si competência que não lhe pertence.

166. Cumpre ainda notar, sobre esse ponto, que a leitura adotada pela sentença está longe de refletir qualquer consenso técnico-administrativo consolidado. Ao contrário: o próprio IBAMA, órgão licenciador federal, tem sustentado de forma expressa que a imposição judicial de condicionantes climáticas gerais e a exigência de instrumentos como a Avaliação Ambiental Estratégica extrapolam o regime legal do licenciamento ambiental e invadem o mérito da atuação administrativa.

167. Esse dado é juridicamente relevante, pois reforça que não se está diante de ilegalidade manifesta ou de desvio qualificado do poder administrativo, mas de opção interpretativa, situada no âmbito da discricionariedade técnica da Administração. Em tal contexto, a adoção de medida extrema e sancionatória – como a suspensão de licenças válidas – revela-se incompatível com os limites do controle jurisdicional da legalidade.

168. **Em terceiro lugar**, ao fixar prazo unilateral até 31.01.2026 para a apresentação de um “roteiro” de cumprimento das obrigações impostas, a r. sentença deixa evidente que busca avocar para si assunto reservado à Administração. Ora, a definição de prazos para cumprimento de obrigações ambientais envolve avaliação da complexidade técnica das medidas exigidas, ponderação de viabilidade temporal e consideração da capacidade técnica e dos recursos disponíveis. Trata-se, novamente, de juízo que compete ao órgão técnico, não ao Poder Judiciário. O prazo de aproximadamente três meses fixado pela sentença para obrigações complexas, amplas e indeterminadas — como avaliação de impactos na cadeia de valor, planejamento de descomissionamento e definição de padrões mínimos — revela-se manifestamente exíguo e evidencia, mais uma vez, a substituição do juízo técnico-administrativo pelo juízo judicial.

169. Mas isso não é tudo: a sentença condiciona a recuperação da eficácia da licença à submissão de um procedimento integralmente estruturado e controlado pelo Judiciário. Exige-se a apresentação de “roteiro” ao juízo, sua aprovação judicial e o cumprimento de etapas sob supervisão jurisdicional contínua. Com isso, cria-se um procedimento administrativo paralelo, deslocando do órgão licenciador sua função típica e transferindo ao magistrado a condução do licenciamento ambiental. O resultado é a substituição integral da função executiva pela função jurisdicional: o licenciamento deixa de ser conduzido pela autoridade administrativa competente e passa a ser dirigido pelo Judiciário.

170. Não por outra razão, em casos semelhantes (para não dizer idênticos ao ora examinado), há numerosas decisões deste e. TRF4 – e sobretudo do Exmo. Desembargador Federal Relator – reconhecendo a inadmissibilidade de ações civis públicas, em que são formulados pedidos tais como os apresentados nesta ACP, justamente sob o fundamento de que o acolhimento dessas pretensões representaria indevida intervenção do Poder Judiciário em matérias de competência exclusiva do Poder Executivo. Tome-se como referência, nesse sentido, os seguintes recentíssimos acórdãos desta 4ª Turma:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PRETENDE COMPELIR O IBAMA A EXERCER A FISCALIZAÇÃO NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO TRAMANDAÍ. IMPROCEDÊNCIA. [...]. 1. O reexame necessário imposto pelo art. 19 da Lei n. 4.717/65, que regulamenta a Ação Popular, aplica-se em analogia à ACP, levando à segunda instância qualquer sentença de improcedência, inerente ao valor da causa. 2. **A imposição de Políticas Públicas a Administração Federal pelo poder Judiciário não pode e não deve ser admitida, salvo em casos extremos de risco de morte a população, verbi gratia: omissão em realizar campanha de vacinação infantil quando determinada por lei.** 3. No caso em tela, como bem delineado pelo Julgador Monocrático, não existe legislação que obrigue a existência de uma fiscalização ambiental perpétua e fisicamente localizada pelo IBAMA na região da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. **Cabe ao órgão ambiental, dentro dos limites territoriais continentais e dentro do parâmetro existente de orçamento, fixar os parâmetros de atuação do órgão.** 4. [...] 6. Reexame necessário conhecido e improvido e apelação improvida. (TRF4, AC 5001356-40.2018.4.04.7121, 4ª Turma, Relator MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS, julgado em 10/07/2024)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA, AJUIZADA PELO INSTITUTO PRESERVAR. REQUER CONDENAÇÃO DE PLANOS E CRONOGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO OSTENSIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. UNIÃO E FEPAM, PARA VERIFICAR PULVERIZAÇÕES DE AGROTÓXICOS, NOS ASSENTAMENTOS SANTA RITA DE CÁSSIA/RS. INVIABILIDADE. MÉRITO ADMINISTRATIVO. INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO. INVIÁVEL. DANOS COLETIVOS. INEXISTENTES. OMISSÃO ESTATAL. AUSÊNCIA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. ART. 2º DA CF/88. OBSERVÂNCIA. AUTOCONTENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA PELAS PULVERIZAÇÕES DE AGROTÓXICOS DOS PARTICULARES/PRIVADOS. DECLINADA A COMPETÊNCIA JURISDICIONAL AO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. 1[...]. 2. Tal prerrogativa de organizar e planejar a fiscalização nas pulverizações de agrotóxicos insere-se no mérito administrativo, que corresponde à atividade discricionária da Administração Pública, quando a lei lhe confere espaços para atuar de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, atendendo sempre aos princípios constitucionais e o interesse público e coletivo, ou seja, é inviável ao Poder Judiciário incursionar no exame do mérito administrativo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes, preconizado pelo art. 2º da CF/88. 3. Em relação ao mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos técnico-especializados, sobretudo os dotados de previsão constitucional para tanto, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Consequentemente, não sendo cabível, em regra, a interferência judicial em

políticas públicas - que apenas pode ser realizada de forma excepcional, quando latente a ausência ou deficiência grave do serviço - MS 36993 AgR, Relator: LUIZ FUX. 4. [...]. (TRF4, ApRemNec 5067546-43.2021.4.04.7100, 4ª Turma , Relator para Acórdão LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE , julgado em 16/07/2025)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES. PERÍCIA MÉDICA PREVIDENCIÁRIA. INCAPACIDADE LABORAL. UTILIZAÇÃO DA CID E CIF. DIAGNÓSTICO DE FIBROMIALGIA. ACONSELHÁVEL PELA CIÊNCIA MÉDICA. ALTERAÇÃO DOS REGULAMENTOS DO INSS. IMPOSSIBILIDADE. MÉRITO ADMINISTRATIVO. DEFESO AO PODER JUDICIÁRIO. **1. Não se visualiza a possibilidade de mitigar a interferência do Poder Judiciário no Executivo, pois envolve de maneira inafastável o mérito administrativo, porquanto a alteração dos regulamentos internos da Autarquia para adequá-los aos termos da condenação, requeridos na inicial, indubitavelmente adentra no mérito administrativo, sendo que dos autos não se extrai ilegalidades qualificadas ou abusividades perpetradas pelos réus, já que os peritos examinam caso a caso a incapacidade, ou não, para deferir ou indeferir o benefício previdenciário, sempre considerando as circunstâncias específicas no caso concreto periciado, tendo como papel preponderante no laudo médico pericial a elaboração com coerência, de acordo com a realidade fática de cada indivíduo periciado, a fim de não serem cometidas injustiças entre os segurados que necessitam do benefício que se pleiteia, pois a doença que acarreta incapacidade em uns, pode não significar incapacidade para outros.** 2. A aplicação da CID e CIF concomitantemente em laudos periciais previdenciários para atestar a morbidade é aconselhada pela ciência médica ao portador de fibromialgia, sendo que os laudos médicos não afastam in totum a utilização da CIF, sendo considerada quando necessária. (TRF4, ApRemNec 5003881-87.2020.4.04.7100, 4ª Turma , Relator para Acórdão LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE , julgado em 09/04/2025)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROGRAMA MAIS MÉDICOS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ALOCAÇÃO EM VAGA OCIOSA SEM INSCRIÇÃO EM PROCESSO SELETIVO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO NÃO PROVIDO. **1. Não cabe ao Poder Judiciário reapreciar os critérios adotados pela Administração Pública, salvo quando eivados de vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade, o que não ocorreu no presente caso.** 2. Tal prerrogativa insere-se no mérito administrativo, que corresponde à atividade discricionária da Administração Pública, quando a lei lhe confere espaços para atuar de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, atendendo sempre aos princípios constitucionais. 3. Ademais, os candidatos devem ser alocados às vagas por meio de concurso público. Se há vagas ainda não providas, cabe ao Poder Executivo abrir concurso para provê-las, não cabendo ao Poder Judiciário prover referidas vagas. 4. Recurso desprovido.

(TRF4, AG 5007547-80.2025.4.04.0000, 12ª Turma, Relatora para Acórdão GISELE LEMKE, julgado em 04/06/2025)

171. O exame atento desses importantes acórdãos evidencia que esta i. 4ª Turma, em casos como o presente, consolidou sua interpretação a partir da seguinte “ratio”: ***“a imposição de Políticas Públicas a Administração Federal pelo poder Judiciário não pode e não deve ser admitida [...] Portanto a regra geral é a não intervenção do Poder Judiciário em área afeta claramente ao Poder Executivo, salvo em casos extremos. Em relação ao mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos técnico-especializados, sobretudo os dotados de previsão constitucional para tanto, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria”***.

172. Na presente situação, tem-se exatamente essa hipótese.

173. Para confirmar essa segunda afirmação, basta que se considere que, tanto naqueles casos, quanto neste, a pretensão das Autoras era (e é), a de interferir diretamente em assuntos restritos à discricionariedade da Administração Pública. Nesta ACP, as Autoras buscam incluir em Licenças de Operação condicionantes a partir de normas que são reconhecidamente meramente programáticas, sem eficácia imediata.

174. Note-se que o Instituto autor da ACP n.º 5067546-43.2021.4.04.7100 – a qual foi julgada totalmente improcedente por esta i. 4ª Turma – é um dos autores que figuram no polo ativo desta ACP, sendo que as pretensões formuladas em ambos os casos são equivalentes, sendo clara a tentativa do Instituto Preservar de, em reiteradas vezes, buscar a implementação de política pública através do Poder Judiciário.

175. Ocorre, porém, que – desconsiderando as normas aplicáveis, o entendimento jurisprudencial consolidado por este e. TRF4, e a própria compreensão proclamada por este i. Desembargador Federal Relator quando do julgamento do AI n.º 5027945-19.2023.4.04.0000 – a r. sentença acolheu grande parte dos pedidos formulados na ACP em epígrafe, fazendo exatamente aquilo que é vedado: implantar política pública através de decisão judicial.

176. E o que é pior: ao decidir nesse sentido, a própria Magistrada reconheceu que: (i.) *“por mais que não esteja na seara do Poder Judiciário decidir exatamente os contornos técnicos desta exigência”*; e (ii.) compete apenas ao IBAMA e À FEPAM suspender, cancelar, ou modificar a Licença de Operação, ao consignar *“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”*²⁶.

177. Assim, ao suspender a Licença de Operação da UTE Candiota III, alcançou-se um efeito jurídico não previsto no ordenamento brasileiro, e que não encontra correspondência na premissa estabelecida pela própria r. sentença. Repete-se mais uma vez: ao Poder Judiciário compete o controle da legalidade dos atos administrativos de licenciamento, jamais a sua substituição por juízos de conveniência ou por exigências sem amparo normativo – ou decorrentes de interpretações de leis abstratas e não autoaplicáveis. A criação judicial de condicionantes em Licença de Operação afronta diretamente o princípio da legalidade (art. 5º, II, CF), bem como o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), pois transfere ao magistrado atribuição típica do administrador.

178. Insista-se neste ponto: inexistente qualquer previsão legal que imponha a inclusão de condicionantes climáticas em processos de licenciamento ambiental, conforme determinado pela r. sentença. Trata-se de matéria de índole programática, vinculada à implementação de políticas públicas, e não de obrigação autoaplicável apta a infirmar a regularidade da Licença de Operação. É por essa razão que este TRF4 consolidou jurisprudência firme no sentido da autocontenção judicial em matérias de mérito administrativo, reconhecendo que não cabe ao Judiciário substituir escolhas técnicas do Executivo, salvo em hipóteses extremas de ilegalidade manifesta ou teratologia (o que não é o caso dos autos, conforme o raciocínio decisório da própria sentença).

179. **Em quinto lugar**, é preciso ainda esclarecer que, ao impor regramento estadual específico ao licenciamento de termelétricas, a r. sentença interfere diretamente - e também - na gestão da política energética nacional, matéria de inequívoca competência

²⁶ Não fosse suficiente, a i. Juíza também reconheceu que *“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”*.

federal, invadindo competência privativa da União de explorar os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, “b” da CF/88) e legislar sobre energia (art. 22, IV da CF/88). O Supremo Tribunal Federal, a esse propósito, tem reiteradamente decidido que a competência para legislar sobre energia elétrica é privativa da União:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.724/2006 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA DO ESTADO NO REGIME JURÍDICO DAS CONCESSIONÁRIAS DESSE SERVIÇO PÚBLICO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A interpretação sistemática dos arts. 21, XII, ‘b’; 22, IV; e 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal revela que a União é responsável pela prestação dos serviços de fornecimento de energia elétrica, incumbindo-lhe também legislar sobre o regime jurídico das autorizadas, concessionárias e permissionárias desse serviço público, bem como sobre os direitos do usuário, a política tarifária e a obrigação de manutenção da qualidade adequada desse serviço. 2. A norma impugnada altera aspectos relevantes da relação jurídico-contratual mantida entre o Poder concedente federal e as empresas concessionárias do setor de energia elétrica, estabelecendo direito, em benefício do usuário do serviço público, não previsto no instrumento contratual. A lei estadual onera as concessionárias de serviço público ao dispor sobre a obrigatoriedade de a empresa expedir notificação, acompanhada de aviso de recebimento, previamente à realização de visita técnica no âmbito residencial. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.724, de 15 de março de 2006, do Estado do Rio de Janeiro. (STF - ADI 3703, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 06/03/2023, Data de Publicação: 09/05/2023)

180. Note-se, relativamente a esse ponto, que a Lei Federal nº 9.478/97, que dispõe sobre a Política Energética Nacional, define que são objetivos das políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia, entre outros (art. 1º): (i.) a preservação do interesse nacional; (ii.) a valorização de recursos energéticos; e (iii.) a identificação de soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País. Na mesma linha, a Lei Federal nº 7.783/1989, que define as atividades e serviços essenciais ao funcionamento do país diante das “necessidades inadiáveis da comunidade”, prevê, de forma suficientemente clara: “Art. 10 - São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; (...)”.

181. Diante de todas essas circunstâncias, não resta dúvida de que a r. decisão apelada controverteu o processo em expediente de imposição de agenda ideológica por via

transversa – o que é sabidamente inadmissível e claramente incompatível com o princípio da separação dos Poderes.

182. **Em sexto lugar**, a imposição judicial imediata de novos deveres, sem reabertura do procedimento administrativo e sem qualquer etapa de adaptação, viola frontalmente a racionalidade do sistema de licenciamento e os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. Ao desconsiderar o procedimento administrativo existente e impor, de forma direta e imediata, condicionantes não previstas no marco normativo vigente à época da concessão das licenças, a r. sentença, como afirmado, ultrapassa os limites do controle jurisdicional da legalidade, afrontando o princípio da separação dos poderes.

183. **Em sétimo lugar**, ressalte-se que a substituição do regulador pelo juiz na situação ora examinada evidencia-se, ainda, por elementos fáticos concretos da decisão recorrida. Note-se que a sentença não se limita a anular ato administrativo supostamente ilegal por opinião internacional superveniente e devolver a matéria ao órgão competente para nova deliberação. Antes pelo contrário: mantém para si a condução do processo decisório, condicionando as ações futuras à aprovação judicial. Nesse sentido, a sentença não identifica descumprimento de condicionante específica previamente imposta pela autoridade licenciadora, mas cria novas exigências que não constavam das licenças ambientais. Soma-se a isso a fixação unilateral de prazo manifestamente exíguo, incompatível com a complexidade técnica das obrigações impostas, bem como a estruturação integral de um procedimento de regularização, com etapas, prazos e controle jurisdicional permanente.

184. A situação apresenta-se ainda mais grave quando se constata que a r. sentença funda conclusões sancionatórias de extrema gravidade em dados, estudos e referências extraídos de fontes externas ao processo, não submetidos ao contraditório técnico e não integrados à instrução probatória. Ainda que tais referências possam possuir relevância acadêmica ou informativa, elas não substituem a demonstração concreta, nos autos, do nexo causal entre a operação específica da UTE Candiota III e os efeitos climáticos que se pretende evitar. A utilização de elementos não debatidos processualmente fragiliza a base empírica da decisão e impede que se sustente, com a segurança jurídica exigida, a adoção de medida tão radical quanto a suspensão de licenças válidas.

185. Cada um desses elementos, considerado isoladamente, já indicaria substituição indevida da função executiva pela jurisdicional. Sua combinação, contudo, torna essa substituição inequívoca e juridicamente inadmissível, evidenciando que a sentença extrapola os limites do controle judicial de legalidade e assume papel normativo e regulatório que não lhe compete.

186. Logo, não resta qualquer dúvida de que a r. sentença deve ser necessariamente reformada, sob pena de incontestável violação à separação dos poderes e comprometimento da eficiência e racionalidade da Administração Pública – além de violação à isonomia e fragmentação de política energética e climática. É sobre esses pontos que se desenvolvem os argumentos a seguir.

**C. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA, À ORDEM ECONÔMICA E À LIVRE
CONCORRÊNCIA | INCONSTITUCIONALIDADE OSTENSIVA**

187. A r. sentença recorrida incorre em vício autônomo de juridicidade ao impor condicionantes ambientais adicionais exclusivamente à UTE Candiota III e à Mina Candiota, e outros empreendimentos situados no Estado do Rio Grande do Sul (o que não era sequer objeto dos pedidos formulados na ACP de origem), sem que haja demonstração técnica ou jurídica idônea capaz de justificar a diferenciação estabelecida.

188. O princípio da isonomia, positivado no art. 5º, caput, da Constituição da República, não impede tratamentos diferenciados, mas exige que toda distinção seja fundada em critério objetivo, racionalmente controlável e explicitamente motivado. No âmbito da tutela ambiental — em que se conjugam direitos fundamentais, regulação administrativa e impactos sistêmicos — essa exigência assume especial relevo, justamente para impedir que medidas restritivas sejam impostas de forma seletiva, assimétrica ou casuística.

189. No caso concreto, a própria sentença reconhece a existência de um complexo minerário-energético integrado, cujas atividades são funcionalmente interdependentes e inseridas em um mesmo contexto territorial, ambiental e regulatório. Ainda assim, opta por concentrar ônus regulatórios adicionais apenas sobre a UTE Candiota III e a Mina Candiota, deixando outros empreendimentos em situação equivalente e em outros estados

imunes às mesmas exigências, sem explicitar qualquer critério técnico diferenciador que legitime essa escolha.

190. Essa seletividade decisória coloca a ora Apelante em posição desfavorável e injustificada, criando assimetria regulatória incompatível com a isonomia material. Não se trata, aqui, de discutir a legitimidade abstrata de condicionantes ambientais, mas de questionar a validade constitucional de sua imposição apenas a determinados agentes, quando os impactos relevantes são comuns, sistêmicos ou, ao menos, não individualizados de forma suficiente pela decisão recorrida.

191. Como sabido, a igualdade constitucionalmente assegurada é igualdade perante a tutela ambiental e perante os ônus dela decorrentes. Se determinadas condicionantes são consideradas necessárias à mitigação de impactos ambientais relevantes, impõe-se que sua incidência observe critérios mínimos de generalidade, coerência e universalidade, ou, ao menos, que eventual diferenciação seja rigorosamente justificada à luz de elementos técnicos concretos, submetidos ao contraditório — o que não ocorreu na situação ora examinada.

192. Ao impor encargos adicionais apenas à ora Apelante, a sentença desloca custos regulatórios de forma seletiva, sem amparo em procedimento administrativo prévio, sem estudo comparativo e sem demonstração de que a UTE Candiota III e a Mina Candiota ostentem singularidade fática, ambiental ou operacional apta a justificar tratamento mais gravoso quando comparadas às demais termelétricas existente no Brasil. Tal circunstância evidencia não apenas violação à isonomia, mas também comprometimento da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, ao alterar, de modo imprevisível e *ex post*, o equilíbrio regulatório aplicável a atividades regularmente licenciadas.

193. A assimetria regulatória produzida pela decisão recorrida projeta, outrossim, efeitos diretos e nocivos sobre a ordem econômica constitucional, fundada na livre iniciativa e na livre concorrência (art. 170, caput e IV, da Constituição). Ao impor, exclusivamente no território do Rio Grande do Sul, exigências adicionais e não previstas no regime federal de licenciamento ambiental, a sentença cria um ambiente institucional menos atrativo para investimentos no setor de geração termelétrica, distorcendo a lógica concorrencial entre entes federados e comprometendo a neutralidade regulatória que deve caracterizar setores econômicos estruturados em escala nacional.

194. Tal diferenciação não se limita a uma questão de técnica administrativa. Ela afeta diretamente a racionalidade econômica do sistema, ao produzir desigualdade competitiva entre empreendimentos submetidos à mesma legislação federal e ao mesmo mercado regulado. O resultado é a violação simultânea da isonomia, da livre concorrência e do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais, na medida em que se transfere para um único Estado o ônus de uma política que deveria ser concebida e implementada de forma uniforme e sistêmica.

195. A uniformidade de critérios regulatórios, nesse contexto, não constitui uma opção política, mas um verdadeiro corolário da segurança jurídica. Projetos de geração de energia são, por natureza, intensivos em capital, de longa maturação e dependentes de elevado grau de previsibilidade normativa. A fragmentação dos parâmetros aplicáveis ao licenciamento ambiental federal rompe essa previsibilidade, introduz incerteza estrutural e compromete o planejamento racional de investimentos no setor energético, em afronta direta ao princípio da livre iniciativa (art. 170, IV, da Constituição).

196. A manutenção da decisão recorrida, ao admitir a aplicação compulsória de normativas estaduais específicas a processos de licenciamento federal apenas no Rio Grande do Sul, rompe a coerência do sistema jurídico-administrativo e produz insegurança jurídica qualificada. Em lugar de um regime nacional estável e previsível, instaura-se um cenário de excepcionalidade regional, no qual o investidor passa a ser submetido a riscos regulatórios não replicáveis nos demais entes da Federação.

197. Essa condição adicional – juridicamente indevida e desnecessária – eleva custos, desestimula investimentos e coloca empreendimentos localizados no Estado gaúcho em desvantagem estrutural em relação àqueles situados em outros Estados, sem que exista qualquer necessidade preponderante local que justifique a criação de exigências além daquelas já estabelecidas, de forma suficiente e uniforme, pela legislação federal aplicável ao setor. Trata-se, portanto, de intervenção que não apenas fragiliza a segurança jurídica, mas compromete a própria lógica federativa e a integridade da ordem econômica constitucional.

198. Cumpre ainda mencionar que não há, na fundamentação, qualquer critério técnico explicitado que justifique a diferenciação imposta. Seria possível cogitar, em tese, de tratamento específico caso estivesse demonstrado que Candiota apresenta magnitude de

emissões absolutamente excepcional, desproporcionalmente superior à de empreendimentos equivalentes. Essa demonstração, porém, não é realizada. A decisão não apresenta comparação com outras termelétricas, outras minerações ou outros setores intensivos em carbono, nem demonstra que Candiota ocupe posição singular, em termos relativos ou absolutos, capaz de justificar tratamento isolado.

199. O quadro que se forma é inequivocamente grave: dentre o amplo universo de atividades emissoras de GEE no Brasil, a sentença seleciona apenas empreendimentos situados no Estado do Rio Grande do Sul como objeto de imposição de condicionantes climáticas.

200. Outrossim, também não se sustenta a diferenciação pelo simples tipo de fonte energética. Ainda que o carvão seja, em média, mais intensivo em carbono do que o gás natural, esse critério, se adotado, deveria alcançar todas as termelétricas a carvão, e não apenas uma instalação específica. Além disso, política climática racional não opera com categorias abstratas isoladas, mas com emissões efetivas e impactos agregados: uma instalação a gás de grande porte pode emitir mais do que uma usina a carvão de menor escala. Esse exame não é realizado.

201. Tampouco se invoca qualquer especificidade locacional – como inserção em área ambientalmente sensível, vulnerabilidade regional diferenciada ou circunstância territorial singular - que pudesse justificar tratamento mais gravoso. Nada disso é apontado.

202. Resta, assim, apenas um critério de fato para explicar a seletividade e a atual posição jurídica enfrentada pela ora Apelante: três associações resolveram ajuizar ação civil pública no Estado do Rio Grande do Sul.

203. Esse dado, porém, não constitui critério técnico, racional ou juridicamente legítimo para fins de política pública. Ser parte em um processo é contingência processual, não fundamento normativo. Política climática não pode depender do acaso da judicialização; deve aplicar-se com generalidade, coerência e previsibilidade. A consequência direta dessa seletividade é a criação de assimetria regulatória grave.

204. Nesse contexto, a UTE Candiota III e a Mina de Candiota passam a suportar custos adicionais de conformidade, riscos operacionais e ônus regulatórios que não recaem sobre empreendimentos equivalentes, não por razão técnica ou normativa, mas unicamente por terem sido objeto de demanda judicial. Isso gera distorção concorrencial, insegurança jurídica e inviabiliza o planejamento setorial, na medida em que os agentes econômicos deixam de ter parâmetros claros e antecipáveis sobre os *standards* aplicáveis.

205. Sob a perspectiva constitucional, a violação é evidente. Repete-se que a isonomia não se limita à igualdade formal, mas exige igualdade material: situações equivalentes devem receber tratamento equivalente, e diferenciações somente se legitimam quando fundadas em critérios objetivos, racionais e explicitamente motivados. No caso, empreendimentos em situação jurídica e técnica comparável recebem tratamento profundamente distinto, sem que a decisão apresente justificativa técnica idônea para tanto.

206. Assim, caso se entenda necessária a incorporação de condicionantes climáticas no licenciamento ambiental, o caminho juridicamente adequado é a regulamentação geral, isonômica e prospectiva, aplicável a todos os empreendimentos de categorias equivalentes, mediante critérios técnicos transparentes, participação institucional e regime de transição adequado. O que não se admite é a imposição judicial casuística, seletiva e assimétrica, que converte um instrumento de política pública sistêmica em sanção individual arbitrária.

207. Quer-se com tudo isso dizer que, ainda que a atuação jurisdicional seja legítima na proteção do meio ambiente, ela encontra limites claros nos princípios constitucionais que regem o Estado de Direito. A jurisdição ambiental não se exerce de modo discricionário ou seletivo, mas deve observar racionalidade técnica, coerência sistêmica e igualdade material entre os agentes submetidos à mesma realidade fática.

208. Em termos diretos: a r. sentença impõe condicionantes climáticas específicas exclusivamente à UTE Candiota III e à Mina de Candiota e outros empreendimentos situados no Estado do Rio Grande do Sul, elegendo-os como destinatários únicos do comando judicial. Assim, permanecem fora do alcance da decisão todas as demais usinas termelétricas a carvão em operação no país, outras minerações de carvão, usinas termelétricas a gás natural — igualmente emissoras de gases de efeito estufa —, bem como

diversos empreendimentos industriais e de infraestrutura cujas emissões são equivalentes ou superiores.

209. Por todas essas razões, a sentença deve ser reformada, afastando-se a imposição seletiva de condicionantes climáticas exclusivamente à UTE Candiota III e à Mina de Candiota, com o restabelecimento da isonomia, da segurança jurídica e da coerência regulatória exigidas pelo Estado de Direito. A ausência de fundamentação específica para a imposição diferenciada de condicionantes não configura mera deficiência argumentativa, mas vício substancial do comando decisório, pois converte uma tutela que se pretende estrutural e sistêmica em sanção casuística, com efeitos regulatórios e concorrenciais assimétricos, incompatíveis com a isonomia constitucional.

D. SELETIVIDADE REGULATÓRIA INJUSTIFICADA | FRAGMENTAÇÃO DA POLÍTICA CLIMÁTICA

210. Há, ainda, um problema adicional e estrutural decorrente da substituição judicial do regulador: a fragmentação da política climática, o que compromete a eficiência da Administração Pública, e embaralha as cartas necessárias para a execução de medidas e alcance de fins legítimos, paradoxalmente previstos pelas próprias normas programáticas tão referidas pela r. sentença.

211. A política climática, por sua própria natureza, é sistêmica. Seus objetivos são definidos em termos agregados — redução global das emissões nacionais — e não por referência a instalações isoladas. Seus instrumentos são integrados e transversais, envolvendo planejamento da matriz energética, transporte, indústria e agricultura. A responsabilidade por sua formulação e implementação é do Poder Público, especialmente dos Poderes Legislativo e Executivo, por meio de coordenação interinstitucional. Sua avaliação se dá a partir de inventários nacionais de emissões, balanços setoriais e do cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs).

212. Decisões judiciais proferidas em processos individuais rompem essa racionalidade sistêmica. A manutenção da sentença recorrida projeta um cenário de desagregação normativa: um juiz, em determinado processo, impõe a uma usina termelétrica condicionantes climáticas de certo conteúdo; outro juiz, em processo diverso, estabelece exigências distintas para empreendimento minerário semelhante; um terceiro não é

sequer provocado, mantendo empreendimento equivalente sem qualquer condicionante adicional. O resultado inevitável é a criação de assimetrias regulatórias injustificadas, nas quais cada agente econômico passa a estar sujeito a *standards* distintos não em razão de critérios técnicos gerais, mas da contingência de ter sido ou não demandado judicialmente.

213. Mais grave ainda é a perda da visão agregada.

214. Políticas climáticas eficazes exigem perspectiva de conjunto. A redução de emissões não se mede, nem se realiza, instalação por instalação, de modo isolado, mas por meio de estratégias coordenadas que consideram eficiência marginal, custo de abatimento, impacto sistêmico e segurança energética. Pode ser, por exemplo, muito mais eficiente – do ponto de vista da política climática nacional - substituir termelétricas antigas e menos eficientes do que impor condicionantes severas a uma instalação específica. Essa ponderação, contudo, só pode ser feita por quem detém a visão do todo: o planejador energético e o regulador setorial, não o juiz de um processo individual.

215. A fragmentação judicial da política climática produz efeitos institucionais negativos evidentes. Compromete a racionalidade técnica das escolhas regulatórias, gera assimetrias competitivas injustificadas, introduz insegurança jurídica – pois se torna impossível antecipar quais standards serão aplicados – e conduz à ineficiência, na medida em que impõe medidas desconexas, não coordenadas e potencialmente contraditórias. Reconhecer que a sentença viola a separação de poderes não significa afirmar que o Poder Judiciário esteja impedido de atuar em matéria de política climática. Significa, isso sim, identificar o caminho jurídico adequado para essa atuação.

216. Novamente, é preciso esclarecer que, se houver omissão legislativa ou regulatória, o instrumento correto é a provocação dos entes competentes para que editem normas gerais aplicáveis a todos, seja por meio de ação civil pública de natureza sistêmica, seja por controle concentrado de constitucionalidade por omissão. Se houver inadequação de política pública, o controle judicial deve incidir sobre a política como um todo – matriz energética, planejamento setorial, desenho institucional – e não sobre atos administrativos individuais regularmente praticados.

217. O que não constitui caminho juridicamente legítimo é a proliferação de processos individuais, a criação judicial de *standards* técnicos casuísticos, a imposição de condicionantes apenas a determinados empreendimentos situados em determinadas regiões e, sobretudo, a substituição do órgão licenciador pelo Judiciário na condução do licenciamento ambiental. A diferença entre esses caminhos não é meramente processual; é substancial. No caminho constitucionalmente adequado, questiona-se a política pública, a norma geral, a regulação setorial, buscando-se solução sistêmica, aplicável de modo isonômico e racional a todos os agentes.

218. De outro lado, no caminho adotado pela sentença recorrida, questiona-se um ato individual e impõe-se solução casuística, com efeitos restritos a empreendimentos situados em uma única região, mas com repercussões desorganizadoras para todo o sistema. Também sob essa perspectiva, a conclusão inarredável é a de que a substitui o órgão licenciador na definição de condicionantes técnicas de licenciamento ambiental. Suspende licenças, impõe condicionantes específicas, fixa prazos e estrutura procedimentos — atribuições típicas da Administração Pública, não do Poder Judiciário.

219. Isto é: afigura-se institucionalmente inadequado admitir que tribunais estaduais, em litígios individuais, passem a reconfigurar metas climáticas ou padrões de descarbonização por decisões pontuais, quando a consecução desses compromissos exige análises abrangentes, integradas e sistêmicas, que considerem múltiplos setores, impactos econômicos, segurança energética e escolhas distributivas. A fragmentação judicial da política climática em decisões individuais compromete a racionalidade técnica do planejamento ambiental, produz assimetrias regulatórias, viola a isonomia concorrencial e desloca, sem base normativa e sem mediação democrática, a formulação de políticas públicas do espaço administrativo para o âmbito jurisdicional.

220. O vício é agravado pelo fato de a própria sentença reconhecer expressamente que não cabe ao Judiciário definir contornos técnicos, mas, ainda assim, fazê-lo de modo reiterado, configurando contradição lógica insuperável. A manutenção da decisão ora apelada, portanto, implicaria a fragmentação da política climática nacional, substituindo a racionalidade sistêmica e a eficiência por casuismo judicial incompatível com o desenho constitucional.

**E. CONVERSÃO DE DIRETRIZES EM CONDIÇÕES IMEDIATAS DE APLICAÇÃO | ADPF 708 STF E
TEMA 698 STF**

221. A r. sentença reconheceu expressamente que seus fundamentos foram amparados em princípios nacionais e internacionais. Além disso, a r. sentença atribuiu ao julgamento da ADPF 708 (Fundo Clima) o papel de fundamento normativo central para sustentar a exigibilidade doméstica das metas do Acordo de Paris e, por consequência, da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), qualificando-as como parâmetros supralegais aptos a condicionar o regime jurídico ambiental interno e, em particular, o licenciamento ambiental. Com base nessas razões, concluiu por suspender as Licenças de Operação, e por determinar a inclusão de abstratas condicionantes climáticas no processo de licenciamento.

222. O entendimento, contudo, também não merece prevalecer.

223. **Em primeiro lugar**, cumpre referir que a premissa – a supralegalidade do Acordo de Paris – não é objeto de controvérsia. O que se controverte é o alcance jurídico que a r. sentença pretende extrair dessa premissa no plano do controle de legalidade de atos administrativos concretos. A ADPF 708 reconhece a exigibilidade de deveres estatais de proteção climática e a impossibilidade de inércia deliberada na implementação de instrumentos públicos. Esse reconhecimento, porém, não transforma metas sistêmicas em deveres operacionais autoexecutáveis no licenciamento de empreendimentos individualizados, nem cria, por via jurisdicional, um novo rol de condicionantes técnicas cuja ausência pretérita passe a ser tratada como vício de legalidade, suficiente para justificar a intervenção do Judiciário em matéria própria da Administração Pública.

224. A distinção é trivial, mas decisiva: metas climáticas e NDC possuem natureza estrutural e macrocoordenada, orientando políticas públicas, planejamento setorial e escolhas regulatórias agregadas. O modo de internalização dessas metas em procedimentos administrativos específicos exige mediação institucional: definição de metodologia, escopo, critérios técnicos, governança regulatória, cronograma de transição e isonomia setorial. Sem essas mediações, o que se tem não é controle de legalidade, mas substituição de competência normativa e técnica atribuída aos órgãos próprios do sistema ambiental, com deslocamento da decisão sobre “quando, como e com que intensidade” incorporar componente climático ao licenciamento para um processo judicial individual.

225. É precisamente por isso que a invocação do Acordo de Paris e da NDC como parâmetros supralegais, ainda que correta em abstrato, não resolve o problema jurídico concreto destes autos: a r. sentença suspende licenças de operação regularmente expedidas sem apontar ilegalidade procedimental, sem identificar violação concreta de norma interna cogente, e sem demonstrar nexos jurídicos entre o suposto *déficit* de avaliação e a consequência máxima imposta (paralisação imediata), convertendo diretrizes e metas em sanção atípica. A supralegalidade do Acordo de Paris, com efeito, não opera como cláusula geral de invalidação de licenças válidas; opera como vetor interpretativo e como fundamento de deveres estatais de política pública, cuja concretização deve respeitar competência, legalidade, transição e racionalidade institucional.

226. **Em segundo lugar**, e em consequência, a passagem da diretriz (política climática) para a sanção (suspensão de LO) pressupõe um elemento normativo que não foi demonstrado: a existência de regra interna que estabeleça, de modo suficientemente determinado, que a ausência de determinado conjunto de “condicionantes climáticas” torna a licença ilegal e impõe sua suspensão. Políticas públicas – especialmente quando formuladas como diretrizes, metas e planos – têm normatividade, mas sua normatividade não se confunde com autoexecutoriedade regulatória. Quer isso dizer que essas políticas vinculam o Estado quanto aos fins, porém reclamam mediações institucionais para definição dos meios: atos infralegais, termos de referência, guias técnicos, processos participativos, definições de transição regulatória e compatibilização com o conjunto do ordenamento.

227. O problema central desse raciocínio não é (apenas) institucional. Trata-se que problema igualmente normativo: a sentença realiza uma operação juridicamente indevida ao converter diretrizes programáticas – metas, planos e compromissos de política pública – em condição imediata de validade de um ato administrativo individual, com a consequência máxima de suspensão de licença regularmente expedida. Diretrizes climáticas possuem relevância e normatividade, mas sua normatividade é teleológica e estruturante: vinculam o Estado quanto aos fins e orientam políticas públicas. Elas não operam, por si só, como regras autoexecutáveis aptas a gerar sanções imediatas contra licenças existentes, sem que haja densificação normativa interna e tradução técnico-procedimental no regime próprio do licenciamento.

228. Quando o Judiciário converte diretrizes em obrigações técnicas imediatamente exigíveis, ele passa a operar não como controlador de legalidade, mas como instância de definição do conteúdo regulatório. Isso, porém, e como antes afirmado, contraria o princípio da legalidade (ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei) e o princípio da separação de poderes, por transferência ao juiz de atribuição típica do administrador.

229. A consequência desse raciocínio da r. sentença é particularmente grave quando o resultado imposto é a suspensão da licença. Suspensão de LO não é providência simbólica: é medida de alto impacto econômico e social, e só se legitima quando fundada em hipóteses normativas e procedimentais específicas (ilegalidade do ato, violação de condicionantes, risco grave devidamente caracterizado, fato superveniente relevante etc.).

230. Insista-se também neste ponto: a passagem da diretriz (política climática) para a sanção (suspensão de LO) exige um elemento que a sentença não demonstra: uma regra interna suficientemente determinada que estabeleça que a ausência de um “componente climático” — tal como concebido na decisão — torna a licença ilegal e impõe sua suspensão. Novamente, cumpre esclarecer que políticas públicas, metas e planos podem orientar a Administração, podem impulsionar evolução regulatória, podem servir como parâmetro interpretativo. Mas não se convertem automaticamente em regras de invalidação de atos administrativos individuais.

231. **Em terceiro lugar**, a sanção máxima do licenciamento não nasce de “finalidades” e “direções”; nasce de hipóteses jurídicas tipificáveis, controláveis e verificáveis. Sem essa ponte normativa, a sentença substitui a lógica do Estado de Direito administrativo (legalidade, tipicidade e controlabilidade) por uma lógica de “resultado”: como o fim é relevante, o meio (suspender LO) seria admissível.

232. Essa operação, no entanto, é juridicamente incorreta.

233. Para confirmar essa afirmação, basta que se considere que a sentença não reconduz a suspensão a uma hipótese típica de invalidade do ato; ela a reconduz a uma “lacuna” derivada de diretrizes supervenientes e de um roteiro internacional – quando o licenciamento ambiental, na realidade, é procedimento técnico-administrativo: envolve instrução, estudos, manifestações, motivação e imposição de condicionantes pelo órgão

competente. O controle judicial é imprescindível, mas tem objeto próprio: verifica-se competência, regularidade procedimental, motivação e compatibilidade com o direito vigente; não se reescreve o conteúdo técnico do ato.

234. Nesse ponto, ressalte-se que a sentença admite, expressamente, que não determinou fechamento compulsório nem fixou data para descomissionamento, mas determinou a suspensão “para inclusão de condicionantes climáticas” e ordenou avaliação “atual e detalhada” com elaboração de “requisitos que serão considerados”. Trata-se, portanto, de um comando que não corrige um vício do ato; ele cria um novo patamar de exigências e transfere ao Poder Judiciário a definição do que “deveria” constar do licenciamento.

235. Ora, uma decisão judicial pode exigir que a Administração decida (por exemplo, que instaure procedimento, que fundamente, que conclua análise). O que não pode é substituir a Administração na definição do conteúdo técnico e da arquitetura procedimental do licenciamento, sobretudo com prazo exíguo e sob sanção de suspensão. É exatamente esse ponto que o i. Desembargador Federal Relator ressaltou ao afirmar que as determinações “*qualificam-se, de maneira transversa, em tentativa de implementação de política pública por meio do Poder Judiciário*”, com dever de autocontenção para não invadir a independência e harmonia dos poderes – o que demonstraria a probabilidade do direito sustentado pelos Réus e a impositiva reforma da r. sentença.

236. **Em quarto lugar**, ainda que se reconheça a importância do tema climático, a implementação administrativa de diretrizes programáticas depende de mediações institucionais e densificação técnica, sob pena de indeterminação e arbitrariedade. Para que uma diretriz climática passe a integrar o licenciamento como obrigação operacional verificável, é indispensável que o Direito interno defina, ao menos: (i) escopo (o que exatamente será avaliado); (ii) metodologia (baseline, critérios, parâmetros); (iii) autoridade competente e responsabilidades técnicas; (iv) procedimento, participação e contraditório técnico; (v) efeitos jurídicos do resultado (o que acontece se houver “inconformidade”); e (vi) regime de transição para situações consolidadas.

237. A sentença, entretanto, exige “condicionantes climáticas” e “avaliação atual e detalhada” como se essas expressões já tivessem conteúdo normativo determinado, quando, na realidade, sem densificação, elas permanecem conceitos abertos, incapazes de fundamentar uma sanção imediata e máxima como suspensão de licença. Mesmo que se

admitisse maior consolidação hermenêutica no plano internacional, disso não decorre, automaticamente, a criação de dever administrativo interno autoexecutável nem, menos ainda, a possibilidade de tratar licenças pretéritas como “atualmente ilegais” por ausência de requisito que não era juridicamente exigível no regime vigente à época.

238. Em licenciamento ambiental, a evolução regulatória é possível – e, em temas climáticos, frequentemente necessária –, mas sua implementação, quando recai sobre situações consolidadas, exige avaliações técnicas pelos órgãos competentes, parâmetros, proporcionalidade e procedimento próprios. Não se faz por “atalho sancionatório”. Com efeito, a suspensão de uma LO pressupõe que a decisão identifique o vício concreto que torna o ato passível de suspensão. Isso não é formalismo: é requisito de controlabilidade e racionalidade. Na situação ora examinada, contudo, a sentença não demonstra: (i) ilegalidade procedimental específica; (ii) descumprimento de condicionantes vigentes; (iii) violação de norma cogente aplicável ao tempo do ato; ou (iv) norma interna superveniente suficientemente densa que imponha readequação com regime jurídico definido.

239. Em lugar disso, conclui pela “insuficiência material” do licenciamento à luz de parâmetros climáticos extraídos de diretrizes e referências amplas, como se a ausência de um recorte posterior fosse, por si, um defeito invalidante. O licenciamento é procedimento regulado por normas próprias. Ele não é – e não pode ser transformado – em instrumento de concretização imediata, exaustiva e sancionatória de todas as diretrizes setoriais existentes, sem densificação e sem regra de transição.

240. **Em quinto lugar**, a r. sentença incorre em vício adicional e autônomo ao estruturar, ela própria, o modo de cumprimento das obrigações impostas, com definição judicial de etapas, convergência de providências complexas em marco temporal único e cominação automática de multa diária. Não se trata apenas de fixação de prazo, mas da construção judicial de um modelo executivo fechado, que pressupõe respostas técnicas previamente definidas e antecipa consequências sancionatórias antes mesmo da conclusão da análise administrativa.

241. Essa técnica decisória é incompatível com o parâmetro constitucional do controle jurisdicional de políticas públicas e de decisões administrativas de alta complexidade. Conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 (RE 684.612), quando

a controvérsia envolve providências técnicas, planejamento e escolhas administrativas estruturais, o papel do Judiciário não é substituir a Administração na definição de meios, metodologia e cronograma, mas indicar finalidades e exigir que o órgão competente apresente, de forma motivada, plano e sequência de atuação compatíveis com sua capacidade técnica e institucional.

242. A r. sentença, porém, opera em sentido inverso: ao mesmo tempo em que reconhece não lhe competir definir metodologia técnica, impõe um desenho decisório que pressupõe exatamente essa definição, ao exigir resultados complexos em prazo previamente fechado e sob ameaça imediata de sanção. Com isso, elimina-se o espaço legítimo de deliberação técnica do órgão licenciador, transformando a futura atuação administrativa em mero cumprimento formal de um roteiro judicial previamente traçado.

243. O vício não reside, portanto, apenas na eventual inexecuibilidade do cronograma, mas na própria lógica institucional do comando: a decisão judicial deixa de exigir que a Administração decida e passa a decidir por ela, comprimindo artificialmente o tempo técnico, antecipando efeitos sancionatórios e convertendo o licenciamento em execução forçada de diretrizes ainda indeterminadas. Tal desenho compromete a racionalidade, a previsibilidade e a controlabilidade da atuação administrativa, além de desorganizar o exercício legítimo da discricionariedade técnica do órgão licenciador.

244. Por fim, ainda que se admitisse, apenas por hipótese argumentativa, que a Política Nacional sobre Mudança do Clima autorizasse o órgão licenciador a impor condicionantes climáticas no âmbito do licenciamento ambiental, a ausência dessas condicionantes não configuraria ilegalidade. Configuraria, como já afirmado, exercício legítimo de discricionariedade administrativa. Normas programáticas estabelecem objetivos, não predeterminam os meios.

245. Elas vinculam o Estado quanto aos fins, mas conferem à Administração margem de escolha quanto às estratégias e instrumentos adequados para perseguir-los. É precisamente esse o sentido da discricionariedade administrativa em contextos regulatórios complexos: a possibilidade juridicamente reconhecida de optar, entre alternativas legítimas, por aquela que se mostre mais adequada à realidade técnica, institucional e temporal.

246. Se a PNMC estabelece como objetivo a compatibilização entre desenvolvimento econômico e proteção do sistema climático, o órgão licenciador poderia, legitimamente, adotar diferentes caminhos para concretizar esse objetivo. Poderia optar por impor condicionantes específicas no licenciamento ambiental; poderia perseguir o mesmo fim por meio de políticas setoriais mais amplas, como planejamento da matriz energética, incentivos à transição para fontes renováveis ou programas de eficiência; poderia, ainda, adotar estratégia gradual, priorizando novos empreendimentos, em lógica preventiva, e preservando empreendimentos existentes sob o regime regulatório vigente, em respeito à segurança jurídica e à proteção da confiança.

247. Todas essas alternativas se inserem no espaço legítimo de discricionariedade administrativa. Não há, nas normas programáticas invocadas, uma única resposta correta previamente determinada, nem comando que imponha, de modo vinculante, a adoção de condicionantes climáticas específicas em licenças já expedidas. Foi nesse contexto que o órgão licenciador, à época, optou por não impor condicionantes climáticas específicas. Essa opção estava inserida no âmbito de sua discricionariedade; encontrava respaldo no entendimento técnico e institucional então dominante; e não contrariava qualquer norma cogente específica. Escolha discricionária legítima não se converte, por si só, em ilegalidade.

248. Repete-se mais uma vez que a ideia que permeia toda esta apelação: o controle judicial sobre atos discricionários existe, mas tem objeto delimitado e limitado. Cabe ao Judiciário verificar se a escolha administrativa é manifestamente inadequada, arbitrária ou desproporcional. Não lhe cabe substituir a opção do administrador por outra que considere, subjetivamente, mais adequada ou desejável, sobretudo quando inexistente violação a norma jurídica vinculante.

249. Em suma: o erro decisivo da r. sentença consiste em converter normas programáticas e diretrizes estruturais em condição imediata de aplicação, fazendo delas o fundamento direto de suspensão de licença individual válida. Sem regra interna suficientemente determinada, sem densificação técnico-procedimental e sem regime de transição, a sanção máxima não se sustenta. Eventuais aperfeiçoamentos do licenciamento — inclusive com maior integração de componentes climáticos — podem ser legítimos e desejáveis. Mas sua implementação exige mediação normativa interna, parâmetros verificáveis e procedimento próprio. O que não se admite é a transformação de diretriz

programática em “norma sancionatória instantânea”, apta a suspender licenças regularmente expedidas.

250. As normas invocadas pela sentença — em especial aquelas extraídas da Política Nacional sobre Mudança do Clima e da Política/Plano de Gestão Climática — possuem natureza tipicamente programática. São normas de conteúdo indeterminado, estruturadas por enunciados abertos e finalísticos, como a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático”, a “redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa” e a “implementação de medidas para promover a adaptação”.

251. Trata-se de comandos principiológicos, que não definem, por si, condutas específicas, parâmetros operacionais ou deveres imediatamente exigíveis. Sua eficácia jurídica depende de processos de densificação normativa, de regulamentação administrativa e de escolhas técnicas e políticas realizadas pelos órgãos competentes, no exercício da discricionariedade que o próprio sistema constitucional lhes reserva.

252. A indeterminação não se limita às normas invocadas. Ela se reproduz, de modo ainda mais acentuado, nas próprias obrigações impostas pela sentença. Exigir “avaliação de impacto climático na cadeia de valor” pressupõe definir até onde essa cadeia se estende, quais etapas devem ser consideradas, quais emissões devem ser incluídas e segundo quais metodologias. Determinar “descomissionamento” reclama esclarecer quando, de que modo, com quais alternativas energéticas e sob quais critérios de transição. Invocar “padrões mínimos segundo a OC-32/25” exige reconhecer que a própria opinião consultiva não estabelece *standards* técnicos operacionais, mas apenas princípios gerais e deveres estatais de organização e planejamento.

253. Tudo isso quer dizer que, na tentativa de prolatar uma decisão para um caso específico, a r. sentença incorre em um encadeamento de indeterminações: normas programáticas abertas servem de fundamento para comandos judiciais igualmente abertos, que não delimitam com precisão o conteúdo do dever imposto nem os critérios de sua verificação.

254. Trata-se de normas e obrigações de conteúdo indeterminado por excelência, cuja conversão direta em exigências sancionatórias imediatas, especialmente mediante

suspensão de licenças, rompe a lógica do Estado de Direito administrativo, que exige legalidade, determinabilidade e mediação institucional para a imposição de deveres concretos.

F. O ACÓRDÃO PROFERIDO NO CASO DA USINA NOVA SEIVAL

255. A r. sentença invoca ainda julgado desta Corte relativo à Usina Nova Seival como fundamento para exigir a inclusão de condicionantes climáticas e para justificar a suspensão das Licenças de Operação da UTE Candiota III e da Mina Candiota.

256. Esse raciocínio, contudo, desconsidera distinção fática essencial entre os casos, comprometendo a conclusão alcançada.

257. Cumpre esclarecer que o correto exame daquele julgado demonstra que o caso da Usina Nova Seival referia-se a empreendimento ainda não implantado, cujo licenciamento ambiental se encontrava em fase prévia. Tratava-se, portanto, de atividade econômica futura, cujos impactos ambientais e climáticos ainda não haviam se concretizado, nem poderiam ser concretamente dimensionados, subsistindo elevado grau de incerteza quanto à magnitude, à extensão e à cumulatividade das emissões a serem geradas.

258. É precisamente nesse contexto, de incerteza *ex ante* e de decisões ainda reversíveis, que se justifica, sob o ponto de vista jurídico e técnico, a exigência de avaliações ampliadas, estratégicas e prospectivas. Quando se está diante de empreendimento novo, a lógica do licenciamento ambiental é eminentemente preventivo-cautelar: busca-se antecipar impactos ainda não materializados, avaliar cenários futuros e condicionar a própria viabilidade do projeto à compatibilidade com políticas públicas ambientais e climáticas em processo de consolidação.

259. Não é essa, contudo, a situação destes autos.

260. A UTE Candiota III e a Mina Candiota são empreendimentos em operação há décadas, inseridos em cadeia produtiva historicamente regulada, submetidos a sucessivos processos de licenciamento, renovações periódicas de licenças, monitoramentos contínuos e fiscalização permanente pelos órgãos ambientais competentes. Diferentemente do que ocorria no caso da Nova Seival, os impactos ambientais decorrentes das atividades da UTE

Candiota III e da Mina Candiota não são desconhecidos, hipotéticos ou meramente projetados. Ao contrário, trata-se de impactos amplamente mapeados, mensurados e acompanhados ao longo do tempo, inclusive no que se refere às emissões atmosféricas e aos demais efeitos ambientais associados à operação.

261. Justamente por se tratar de empreendimentos em operação consolidada, os órgãos licenciadores dispõem de dados históricos consistentes, séries temporais de monitoramento e instrumentos permanentes de controle das emissões. Não se está diante de risco desconhecido a ser antecipado, mas de atividade regulada, fiscalizada e condicionada, cuja adequação ambiental vem sendo reiteradamente avaliada e reconhecida no âmbito dos procedimentos administrativos competentes.

262. Essa distinção fática é juridicamente relevante. O julgado da Nova Seival operava em cenário de incerteza estrutural, típico de empreendimentos novos, no qual a ausência de avaliação estratégica poderia comprometer decisões futuras de difícil reversibilidade. No caso de empreendimentos existentes, a lógica é diversa: não se trata de decidir sobre a viabilidade inicial da atividade, mas de gerir, aperfeiçoar e controlar impactos já conhecidos e institucionalmente acompanhados.

263. A própria sentença recorrida reconhece, em diversos trechos, que até o momento não havia impedimento legal, administrativo ou judicial à continuidade das operações da UTE Candiota III e da Mina Candiota. Esse reconhecimento confirma que não se estava diante de situação de desconhecimento relevante ou de risco não avaliado, mas de atividade cuja compatibilidade ambiental vinha sendo reiteradamente afirmada pelos órgãos competentes. Assim, a tentativa de transposição automática do julgado da Nova Seival para o presente caso ignora essa diferença estrutural e acaba por converter decisão de caráter prospectivo e preventivo em fundamento para sanção imediata e retroativa.

264. Além disso, o próprio raciocínio adotado pela sentença, ao reconhecer a existência de discricionariedade administrativa até a alegada mudança de paradigma (julho de 2025, com a OC-32), evidencia que não havia dever jurídico vinculante previamente definido que pudesse ter sido descumprido, nem no contexto do julgado invocado. Isso reforça que a aplicação daquele julgado deve restringir-se a situações futuras e análogas, notadamente a novos empreendimentos ou a fases iniciais de licenciamento.

265. Insista-se neste ponto: o empreendimento denominado Nova Seival dizia respeito a projeto de nova usina termelétrica, ainda não construída, submetido à fase de licenciamento prévio, com particularidades próprias que não se confundem com este caso. O empreendedor buscava a obtenção de Licença justamente para avaliar a viabilidade ambiental do projeto antes de qualquer autorização de instalação ou operação. Tratava-se, portanto, de empreendimento novo, sem histórico operacional, sem situação jurídica consolidada e sem expectativas legitimamente protegidas quanto à continuidade de atividade econômica já em curso.

266. Nesse contexto, a lógica aplicável é preventiva-precaucional. Em projetos novos, o licenciamento ambiental opera como instrumento de antecipação de riscos: busca evitar impactos antes que ocorram e, diante de incertezas relevantes quanto à magnitude ou à cumulatividade desses impactos, adota postura cautelosa. É precisamente nesse ambiente que se justifica a exigência de avaliações prospectivas ampliadas, inclusive quanto a impactos climáticos, como condição para a própria autorização do empreendimento, considerando os objetos centrais de descarbonização.

267. O contexto fático e jurídico de Candiota é inteiramente diverso. Aqui não se está diante de licenciamento prévio de projeto novo, mas de renovações de Licenças de Operação de um complexo minerário-energético em funcionamento há décadas. As instalações foram construídas, entraram em operação e vêm exercendo suas atividades ao longo de anos sob licenças válidas, regularmente expedidas e sucessivamente renovadas, com fiscalização contínua pelos órgãos ambientais competentes.

268. Há, portanto, situação jurídica consolidada. Houve investimentos relevantes, infraestrutura instalada, contratos firmados, custos irrecuperáveis e expectativas legítimas formadas ao longo do tempo. A operação prolongada sob licenças válidas gera confiança no marco regulatório e expectativa de continuidade condicionada ao cumprimento das obrigações impostas, o que atrai a proteção da segurança jurídica e da confiança legítima.

269. Em operações existentes, a lógica jurídica não é mais a da prevenção de impactos futuros desconhecidos, mas a da gestão e do controle de impactos já conhecidos. Não se trata de decidir se a atividade deve existir, mas de administrar, fiscalizar e, quando necessário, aperfeiçoar a forma como impactos são controlados. Os efeitos ambientais da operação não são hipotéticos nem incertos; são conhecidos, monitorados e avaliados ao

longo do tempo. A atuação estatal, nesse contexto, exige ponderação entre a necessidade de ajustes ambientais, a viabilidade técnica e econômica, os custos sociais de medidas abruptas e a eventual necessidade de regimes de transição.

270. Essa diferença não é acidental, mas essencial. Repete-se: enquanto no caso da Nova Seival, a lógica era prospectiva, no caso de Candiota, a lógica é retrospectiva e contínua. Trata-se de gerir impactos de atividade já autorizada e em curso, em ambiente no qual existem direitos consolidados, investimentos realizados e confiança legítima no regime jurídico vigente. Se novas exigências são introduzidas, elas devem ser acompanhadas de ponderação, proporcionalidade e, quando necessário, regime de transição.

271. Some-se a tudo isso o fato de que o referido acórdão sequer transitou em julgado, inexistindo, portanto, qualquer situação juridicamente consolidada. Note-se, sobre esse ponto, que o Recurso Especial interposto pelo IBAMA naquele feito tem como objeto central justamente os limites da intervenção judicial em matéria de mérito do ato administrativo de licenciamento ambiental, o que apenas reforça a impropriedade de sua utilização como fundamento para ampliar, por via judicial, restrições não previstas no regime jurídico aplicável ao caso presente.

272. Cumpre ainda sublinhar que, nos autos relativos à denominada Usina Nova Seival, nem a Âmbar, nem os demais agentes que, segundo a ótica da r. sentença, seriam potencialmente atingidos pelos efeitos daquele julgamento integraram a relação processual ou tiveram qualquer oportunidade de se manifestar e de exercer defesa. Trata-se, portanto, de processo no qual terceiros supostamente alcançados pelas conclusões decisórias permaneceram completamente alheios ao contraditório.

273. Em suma: não procede a invocação do precedente relativo à UTE Nova Seival como parâmetro decisório para o presente caso. Ali se discutia um contexto inteiramente distinto, marcado por múltiplos problemas próprios do procedimento então analisado: vícios técnicos expressamente apontados nos autos, falhas procedimentais que culminaram na anulação de audiência pública, além de questionamentos estruturais relacionados à própria conformação do licenciamento.

274. Tratava-se, ademais, da constituição de empreendimento novo, cuja compatibilidade com as metas de descarbonização foi examinada em perspectiva

prospectiva, própria de projetos ainda não implantados. Nada disso se verifica aqui, onde se está diante de empreendimentos antigos, em operação há décadas, cujos impactos são conhecidos, monitorados e regulados no âmbito da atuação administrativa ordinária.

275. Todas essas observações resultam na inarredável conclusão de que o precedente da Usina Termelétrica Nova Seival, além de não se aplicar ao presente caso, também não autoriza a suspensão de licenças de empreendimentos em operação, tampouco legitima a imposição de condicionantes climáticas como requisito de validade de atos administrativos pretéritos.

**G. A IMPOSSIBILIDADE DE GENERALIZAÇÃO DO RACIOCÍNIO DECISÓRIO | OUTRO
MANIFESTO EQUÍVOCO DA SENTENÇA**

276. A sentença merece reforma, também pelo argumento da impossibilidade de generalização de seu raciocínio decisório. Emprega-se, neste ponto, o raciocínio segundo o qual as teses jurídicas que, conquanto genéricas, só “funcionam” no caso concreto, produzindo resultados inviáveis quando generalizadas, devem ser rejeitadas.

277. A tese adotada pela sentença também não supera esse teste.

278. Para confirmar essa afirmação, basta que se considere, se fosse correto afirmar que: (i.) normas programáticas são suficientes para suspender licenças válidas; (ii.) opiniões consultivas internacionais criam obrigações administrativas imediatas; (iii.) mudanças interpretativas autorizam invalidações retroativas; e (iv.) o Judiciário pode definir condicionantes técnicas de licenciamento, então nenhuma licença ambiental no Brasil estaria segura. Qualquer empreendimento poderia ter sua licença suspensa a qualquer tempo, bastando invocar diretrizes climáticas genéricas.

279. O resultado seria a insegurança jurídica sistêmica, a inviabilização do planejamento de longo prazo, a fragmentação do regime de licenciamento e a substituição da racionalidade técnico-administrativa por casuísmo judicial – e, mais do que tudo isso, a violação à segurança legítima e à confiança legítima dos administrados. Uma tese que conduz a esse cenário é não apenas institucionalmente perigosa e inadmissível, como também juridicamente insustentável.

H. APLICAÇÃO DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

280. Caso superados todos os argumentos autônomos acima apresentados, cumpre esclarecer que a sentença recorrida merece reforma na medida em que viola frontalmente os comandos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente os arts. 20, 21, 23 e 24, que disciplinam a atuação administrativa e jurisdicional em contextos de elevada complexidade técnica, regulatória e institucional.

281. O art. 24 da LINDB veda expressamente a invalidação ou revisão de atos administrativos com fundamento em mudança posterior de orientação geral. A própria sentença reconhece que, à época da expedição e renovação das licenças, havia margem legítima de escolha administrativa e que a obrigatoriedade ora exigida simplesmente não existia. Ao suspender licenças válidas com base em orientação interpretativa superveniente, a decisão afronta diretamente esse comando legal, comprometendo a estabilidade das relações jurídicas e a proteção da confiança legítima.

282. O art. 23 da LINDB, por sua vez, exige a previsão de regime de transição sempre que a decisão judicial estabelecer interpretação nova sobre norma de conteúdo indeterminado e, com isso, criar ou intensificar deveres concretos. A sentença, contudo, impõe efeito imediato máximo — a suspensão das atividades — sem qualquer modulação, escalonamento ou período de adaptação. Em matéria regulatória complexa, essa ausência de transição é especialmente grave, pois mudanças abruptas produzem impactos econômicos, sociais e institucionais significativos, sem permitir planejamento, coordenação administrativa ou adequação progressiva.

283. Os arts. 20 e 21 da LINDB impõem exigência adicional de racionalidade decisória: a consideração explícita das consequências práticas da decisão e a formulação de comandos determináveis. A sentença, embora mencione consequências em termos genéricos, não realiza análise concreta dos efeitos da medida adotada, nem demonstra por que a suspensão das licenças seria necessária e adequada diante de alternativas menos gravosas. Tampouco explicita de que forma a suspensão imediata contribuiria, de modo efetivo e mensurável, para a mitigação das emissões, limitando-se a afirmações abstratas e finalísticas.

284. E o que é ainda mais grave: os comandos impostos pela r. sentença para restabelecer as licenças de operação são amplos e indeterminados. A decisão exige a inclusão de “condicionantes climáticas”, “avaliação da cadeia de valor”, “balizas mínimas” e “plano de descomissionamento”, sem especificar critérios técnicos, parâmetros objetivos, metodologia de avaliação ou autoridade competente para a densificação desses conceitos. Essa indeterminação compromete a executabilidade do comando e transfere à Administração ônus excessivo de interpretar obrigações judiciais vagas, exatamente o que a LINDB busca evitar.

285. Insista-se também neste ponto: a sentença impõe medidas de grande magnitude e natureza estrutural, com prazo exíguo e obrigação de redesenho técnico e institucional do licenciamento. A racionalidade decisória exigida pela LINDB, todavia, demanda demonstração de que o meio escolhido é adequado, necessário e proporcional, sobretudo quando interfere em políticas públicas e mobiliza recursos humanos e financeiros relevantes.

286. A decisão recorrida, todavia, opta pela medida mais gravosa (a suspensão) e impõe, como condição para sua superação, um conjunto de providências estruturais, sem demonstrar por que meios menos intrusivos seriam insuficientes. Não enfrenta alternativas como a instauração de procedimento administrativo prospectivo, cronogramas graduais, revisão normativa setorial, integração progressiva em futuras renovações de licença ou mecanismos de monitoramento e reporte. A urgência do tema não elimina o ônus argumentativo de demonstrar a urgência e a necessidade do remédio específico escolhido.

287. O *déficit* de transição revela problema ainda mais profundo. A própria sentença afirma que havia controvérsia interpretativa e que esta teria sido superada por orientação superveniente, inclusive por opiniões consultivas recentes. Ao fazê-lo, reconhece implicitamente que está densificando o conteúdo de deveres abertos e atribuindo-lhes consequências operacionais imediatas. Trata-se, precisamente, da hipótese prevista no art. 23 da LINDB. Nessas situações, a decisão judicial deve prever regime de transição indispensável para que o novo dever seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente.

288. Cumpre mencionar que este i. Desembargador Federal Relator, com precisão, reconheceu que o cumprimento imediato de providências estruturais implicaria mobilização significativa de recursos, de difícil reversão, e que a Administração necessita de tempo hábil para planejar, orçar e estruturar políticas dessa natureza.

289. Exame climático em “cadeia de valor”, definição de “balizas mínimas”, elaboração de plano de descomissionamento e condicionantes correlatas não são obrigações que se implementem por mera declaração judicial. Exigem engenharia procedimental, densificação técnica, coordenação interinstitucional e definição metodológica. A sentença impõe o dever, mas não institui a transição. Substitui a transição por coerção, e a coerção por suspensão da licença. Reconhece a abertura interpretativa do tema e, ao mesmo tempo, age como se o dever fosse sempre claro e imediatamente exigível. Essa contradição evidencia a inadequação do modelo decisório adotado.

290. Trata-se de equívoco grave, que sinaliza concepção incompatível com o Estado de Direito administrativo: a ideia de que o Judiciário pode, mediante nova orientação interpretativa, produzir ruptura abrupta de situações jurídicas legitimamente constituídas, sem oferecer caminho institucional de adaptação.

291. Ainda que não se trate, formalmente, de retroatividade normativa clássica, o efeito prático do dispositivo é equivalente. A decisão utiliza orientação interpretativa superveniente para suspender, de forma imediata, licença regularmente expedida e até então válida. A confiança protegida pelo art. 24 da LINDB não é expectativa subjetiva do administrado, mas estabilidade institucional. Atos praticados sob determinada moldura normativa não podem ser destruídos por mudança posterior de orientação geral sem justificativa reforçada, sem ponderação e sem mecanismos de adaptação.

292. A sentença não aponta, descumprimento de condicionantes ou ilegalidade originária. O fundamento do dispositivo é a “inobservância atual” de diretrizes gerais, reconstruída a partir de orientação posterior. Esse modo de decidir converte evolução interpretativa em retroatividade sancionatória, em afronta à LINDB. A violação à LINDB, portanto, não é periférica. Ela atinge o próprio modo de decidir adotado pela sentença e, por isso, constitui fundamento autônomo e suficiente para a reforma do dispositivo, com o afastamento da suspensão das Licenças de Operação e da própria inclusão de novas condicionantes conforme determinado.

**I. METAS CLIMÁTICAS, A RELEVÂNCIA DA UTE CANDIOTA III, OS PRECEDENTES
ESTRANGEIROS E A ATUAÇÃO DAS AUTORIDADES COMPETENTES**

293. Por fim, importa ainda referir que a sentença merece reforma, na medida em que, como antes afirmado, não é sequer seguro afirmar que o seu incorreto raciocínio decisório é passível de produzir os objetivos por ela buscados (redução de emissão de GEE). É que as metas climáticas não se avaliam instalação por instalação. Avaliam-se de forma agregada, sistêmica e multissetorial. Esse é um ponto fundamental e, conquanto referido anteriormente, merece ênfase neste momento, porque está no centro do equívoco metodológico da sentença.

294. No âmbito do Acordo de Paris, o compromisso assumido pelo Brasil é expresso em termos de metas nacionais agregadas. O país se comprometeu a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em determinados percentuais até determinado período de tempo. Essas metas não se fragmentam por empreendimento, nem por instalação individual. São metas de resultado nacional, aferidas a partir do inventário brasileiro de emissões, que engloba todos os setores da economia — energia, transportes, indústria, agropecuária, uso da terra e florestas.

295. Não existe, no regime jurídico climático brasileiro ou internacional, o conceito de “cota individual de emissões” por empreendimento. Não há norma que estabeleça que cada usina, isoladamente considerada, deva demonstrar compatibilidade climática autônoma com as metas nacionais. O sistema opera por agregação: o que se avalia é o desempenho global do país, e não a conformidade climática atomizada de cada instalação. Por essa razão, avaliar a compatibilidade climática da UTE Candiota III de forma isolada, desconsiderando a composição da matriz elétrica brasileira e o desempenho agregado do setor, é metodologicamente incorreto.

296. Trata-se de erro de escala de análise.

297. Emprega-se, neste ponto, novamente a analogia considerável simplicidade antes referida: é como avaliar a salubridade de um único ingrediente de uma receita complexa, ignorando o prato como um todo. Um ingrediente isolado pode ser calórico ou intenso, mas o conjunto pode ser equilibrado e saudável. Tomada isoladamente, a UTE Candiota III emite determinada quantidade de CO₂ e de GEE equivalente por ano. Isso é um dado

factual. Mas esse dado só adquire sentido quando inserido no contexto da matriz elétrica nacional, que é majoritariamente renovável, e de um setor elétrico que, no Brasil, responde por parcela relativamente baixa das emissões totais de gases de efeito estufa. As metas climáticas nacionais consideram esse conjunto, e não a atuação isolada de uma usina específica.

298. Daí porque julgar a UTE Candiota III isoladamente, como se fosse unidade autônoma de aferição climática, significa deslocar indevidamente o foco da política climática, substituindo uma análise sistêmica por um recorte fragmentado e descontextualizado. Se, em tese, o Brasil não estivesse cumprindo suas metas climáticas assumidas internacionalmente, o caminho jurídico adequado não seria a imposição de condicionantes ou sanções a empreendimentos isolados por meio de processos individuais. O caminho correto seria sistêmico.

299. Seria possível questionar, por exemplo, as políticas públicas centrais de planejamento energético e de regulação setorial, mediante ação civil pública de caráter estrutural, com alcance geral e pedidos voltados à atuação coordenada da União. Poder-se-ia, ainda, discutir eventual omissão inconstitucional por meio de ações de controle concentrado, ou provocar órgãos de controle para avaliar a eficácia e a eficiência das políticas climáticas adotadas. O que não se mostra juridicamente adequado é a fragmentação da política climática por decisões judiciais casuísticas, dirigidas a instalações isoladas. Política climática não se constrói empreendimento por empreendimento. Constrói-se por políticas públicas gerais, coordenadas e aplicadas de forma coerente.

300. De outro lado, sobre os precedentes estrangeiros oriundos de países como Alemanha, Austrália, Reino Unido e África do Sul referidos pela r. sentença, cumpre novamente esclarecer que todos esses paradigmas precisam ser lidos com atenção ao contexto em que foram proferidos. Em todos esses casos, tratava-se de países com matrizes energéticas fortemente dependentes de fontes fósseis e com desafios estruturais muito distintos dos enfrentados pelo Brasil.

301. Na Alemanha, por exemplo, o Tribunal Constitucional reconheceu a insuficiência da lei climática nacional em um contexto de matriz ainda majoritariamente fóssil, sem determinar o fechamento de instalações específicas, mas exigindo reforço legislativo prospectivo. Na Austrália, as decisões se referiram à necessidade de considerar impactos

climáticos na aprovação de novos projetos de mineração de carvão, em país cuja economia e matriz energética dependem fortemente desse combustível. No Reino Unido, os casos envolveram planejamento público de grandes infraestruturas em contexto de transição energética ainda em curso. Na África do Sul, discutiu-se a aprovação de nova termelétrica em país cuja matriz é uma das mais intensivas em carbono do mundo.

302. A transposição acrítica desses precedentes para o contexto brasileiro é erro metodológico. Recorde-se que o Brasil possui uma das matrizes elétricas mais limpas do planeta, com mais de 80% de fontes renováveis. Aplicar precedentes formulados para países cuja matriz não é majoritariamente limpa a um país com matriz predominantemente renovável equivale a ignorar a realidade fática subjacente à decisão. O contexto importa. Sempre. Retoma-se, assim, a segunda ideia que permeia toda esta apelação: política climática é, por natureza, sistêmica.

303. Sua implementação exige legislação geral, regulação setorial, planejamento integrado, instrumentos econômicos e coordenação interinstitucional. Esse conjunto não pode ser substituído por decisões judiciais fragmentárias, que variam conforme o juiz, o processo e o empreendimento demandado. A fragmentação judicial da política climática produz assimetrias regulatórias, insegurança jurídica e perda de racionalidade técnica. Se o objetivo é enfrentar a crise climática de forma eficaz, o caminho é a construção e o aperfeiçoamento de políticas públicas coordenadas e aplicáveis com generalidade — não o casuísmo judicial aplicado a instalações isoladas.

304. Em síntese, a UTE Candiota III possui relevância sistêmica para a estabilidade do sistema elétrico, que não se mede por percentuais estáticos. O Brasil já dispõe de matriz elétrica predominantemente renovável, resultado de planejamento de longo prazo. O carvão é marginal na matriz nacional. As metas climáticas assumidas pelo país são agregadas e multissetoriais, não individualizadas por empreendimento. Precedentes estrangeiros citados pela sentença referem-se a contextos energéticos radicalmente distintos.

305. A política climática, por sua própria natureza, não se implementa por decisões judiciais fragmentárias, mas por instrumentos normativos e regulatórios sistêmicos. Se há insuficiência no cumprimento das metas, o questionamento deve ser estrutural e geral, e não dirigido a um único empreendimento por meio de sanção isolada.

306. Por fim, vale ainda mencionar, sobre a relevância da UTE Candiota III no Município de Candiota, que a sociedade civil do Município de Candiota tem, há meses, se mobilizado em defesa da continuidade das operações da Usina, com manifestações públicas em frente à planta, buscando sensibilizar o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sobre a importância da sanção do Projeto de Lei nº 576/2021, que visa assegurar à região de Candiota um período de transição energética planejado, sustentável e socialmente justo²⁷.

307. Alinhado a esse movimento, o deputado federal Paulo Pimenta apresentou emenda à Medida Provisória nº 1.304/2025, instituindo o Programa de Transição Energética Justa para as regiões carboníferas dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. O programa propõe uma transição gradual até o ano de 2040, permitindo que usinas a carvão, como a UTE Candiota III, adaptem-se às novas diretrizes ambientais sem comprometer a economia local nem sacrificar empregos abruptamente.

308. Trata-se de plano que visa preservar a operação da UTE Candiota III, bem como proteger os empregos envolvidos e a economia regional, garantindo segurança jurídica, previsibilidade e planejamento adequado para a conversão tecnológica das plantas térmicas, em consonância com as metas de redução de emissões assumidas pelo Brasil – o que está sendo diretamente comprometido com a prolação da r. sentença.

309. Assim, também sob essa perspectiva, não há qualquer omissão que legitime a atuação do Poder Judiciário na questão controversa nesta demanda. O que há, isto sim, é um planejamento técnico do governo, que busca equacionar segurança energética, desenvolvimento social e meio ambiente.

J. CONCLUSÃO

310. Todas essas observações demonstram que a r. sentença subverteu a finalidade do processo judicial, atuando fora das faculdades que são atribuídas ao Poder Judiciário e dos limites que lhes são traçados. Como sabido, o Judiciário pode exigir a implementação de normas já existentes, mas não substituir a escolha política pelo seu próprio programa de ação.

²⁷ Disponível em: [Mobilização em frente a termoeletrica de Candiota \(RS\) pede a Lula por sanção de PL que propõe mais tempo para transição energética - Brasil de Fato](#)

311. Na situação ora examinada, a sentença recorrida: (i) transformou diretrizes de política climática em condições imediatas de validade/eficácia do licenciamento; (ii) aplicou sanção máxima (suspensão de LO) sem identificar vício típico de ilegalidade do ato administrativo; (iii) estruturou, no próprio dispositivo, o conteúdo mínimo de condicionantes e o procedimento administrativo a ser seguido, com remissão direta à OC-32/25; (iv) utilizou um marco interpretativo superveniente (julho/2025) como fundamento para vinculação judicial absoluta e para imposição imediata; (v) impõe providências estruturais com prazos exíguos, sem vencer o teste de adequação/necessidade/proporcionalidade exigido pela LINDB.

312. Nessa conformação, a r. sentença ultrapassa os limites do controle jurisdicional e invade a esfera própria do Executivo, o que, inclusive, já foi reconhecido pelo i. Desembargador Federal Relator ao suspender a eficácia da sentença, enfatizando o caráter programático das normas invocadas e o risco de ingerência na discricionariedade administrativa (ainda que em cognição sumária).

313. Some-se a isso a completa inadequação institucional de se admitir que o Tribunais Estaduais, no exame de litígios individuais, passem a reconfigurar metas climáticas ou a redefinir padrões de descarbonização por meio de decisões pontuais. A consecução dos compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e dos parâmetros enunciados em opiniões consultivas internacionais exige uma análise abrangente, integrada e sistêmica, que considere múltiplos setores, impactos econômicos, segurança energética, políticas de transição e escolhas distributivas, sendo incompatível com avaliações isoladas, descontextualizadas e circunscritas a um único empreendimento.

314. Fragmentar a política climática em decisões judiciais individuais não apenas compromete a racionalidade técnica do planejamento ambiental, como também produz assimetrias regulatórias, viola a isonomia concorrencial e desloca, sem base normativa, a formulação de políticas públicas do espaço democrático e administrativo para o âmbito jurisdicional. Nesse cenário, o controle judicial legítimo deve permanecer circunscrito à legalidade e à observância dos procedimentos, não à redefinição judicial de metas climáticas de caráter geral.

315. Com efeito, pretender que o Judiciário determine a suspensão de uma usina termoeétrica por razões de política energética é subverter a ordem constitucional. Não

cabe ao juiz implementar metas climáticas globais sem regulação normativa interna. A definição da política energética nacional compete ao Poder Executivo, nos termos da Lei nº 9.478/1997, sendo também certo que o Poder Judiciário não pode substituir-se à Administração Pública em escolhas que envolvem ponderações técnicas, econômicas e estratégicas, sob pena de violação frontal ao princípio da separação dos Poderes.

316. Nesse contexto, a manutenção da r. sentença importaria, em última análise, em retirar do Estado a prerrogativa de formular a transição gradual da matriz energética, impondo solução judicial descolada de critérios técnicos e de planejamento nacional. Tal prática, além de violar de modo incontestado o princípio da separação dos poderes, o princípio da legalidade, bem como as presunções de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, compromete o funcionamento do próprio Estado e de seus órgãos técnicos e competentes – estes sim capazes de examinar assuntos de envergadura técnica e relevância social como o presente caso, que envolve a segurança energética e a soberania nacionais.

317. Cumpre ainda esclarecer que a manutenção da sentença não produziria efeitos apenas no caso concreto. Ela criaria precedente profundamente danoso para todo o sistema jurídico-administrativo brasileiro. No plano normativo, significaria admitir que normas programáticas passem a operar como normas cogentes autoaplicáveis; que opiniões consultivas internacionais criem obrigações administrativas imediatas; que instrumentos de *soft law* assumam a força de *hard law*; e que mudanças interpretativas superem a proteção da confiança legítima.

318. No plano institucional, abre-se espaço para que o Poder Judiciário substitua órgãos técnicos na definição de condicionantes regulatórias, imponha *standards* técnicos sem regulamentação prévia e relativize a separação de poderes sempre que invocada a urgência do tema. No plano da segurança jurídica, consolida-se a ideia de que atos administrativos válidos quando praticados podem ser invalidados por evolução interpretativa posterior; e de que o planejamento de longo prazo em setores regulados se torna inviável. No plano da política pública, a política climática se fragmentaria em decisões judiciais pontuais, com cada magistrado definindo padrões próprios, gerando assimetrias regulatórias generalizadas e perda de racionalidade sistêmica.

319. No plano procedimental, o licenciamento ambiental deixaria de ser função primordial do órgão técnico e passaria a ser redesenhado caso a caso pelo Judiciário, incentivando a judicialização em massa e comprometendo a própria viabilidade do sistema de licenciamento.

320. As consequências são graves e incompatíveis com a segurança jurídica, com a racionalidade administrativa e com a eficácia das políticas públicas que se pretende proteger. Cabe a este Egrégio Tribunal impedir a consolidação desse precedente, mediante a reforma da sentença recorrida. Por todos os fundamentos expostos, a sentença não pode ser mantida. A sua reforma não é apenas uma questão de justiça no caso concreto. Trata-se de preservar a coerência do ordenamento jurídico, o equilíbrio entre os Poderes, a racionalidade do sistema administrativo, a confiança legítima e a segurança jurídica.

K. SUBSIDIARIAMENTE:

321. Na remota hipótese de se entender que os pedidos formulados na ACP de origem não devem ser julgados totalmente improcedentes, ainda assim a r. sentença merece ser reformada, devendo ser, no mínimo, afastada a suspensão da Licença de Operação da UTE Candiota III e da Mina Candiota, bem como a condução judicial da inclusão das novas determinações impostas pela r. sentença.

L. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

322. Ainda que se admitisse, apenas para fins argumentativos, a legitimidade do Poder Judiciário para exercer controle sobre a conformidade climática de políticas públicas setoriais – o que se afirma unicamente em caráter hipotético –, a r. sentença não resistiria ao exame mínimo de proporcionalidade exigido pelo sistema constitucional.

323. Isso porque a suspensão imediata da Licença de Operação da UTE Candiota III, bem como a imposição de condicionantes climáticas amplas e genéricas, configura medida manifestamente desproporcional, por não atender aos requisitos cumulativos da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, parâmetros que vinculam toda atuação estatal, inclusive a jurisdicional.

324. No que se refere à adequação, a medida imposta pela sentença não se revela apta a atingir o fim declarado de mitigação das mudanças climáticas. A suspensão isolada de um único empreendimento, regularmente licenciado e inserido no Sistema Interligado Nacional, não possui capacidade real, mensurável ou demonstrada de produzir redução relevante nas emissões nacionais de gases de efeito estufa. Note-se, nesse ponto, que própria sentença não apresenta qualquer demonstração empírica ou técnica de que a paralisação da UTE Candiota III seria capaz de gerar impacto climático efetivo, limitando-se a afirmações genéricas sobre a gravidade da crise climática.

325. Metas climáticas são, como afirmado, sistêmicas e agregadas, dependentes de planejamento integrado da matriz energética nacional. A supressão judicial pontual de uma fonte de geração, sem coordenação com o planejamento setorial e sem avaliação dos efeitos compensatórios decorrentes da necessidade de acionamento de outras fontes de energia, revela-se incapaz de alcançar o resultado pretendido, caracterizando manifesta inadequação do meio eleito.

326. Outrossim, e ainda que se admitisse alguma utilidade abstrata da medida – o que se afirma novamente apenas para argumentar – a suspensão das operações da UTE Candiota III tampouco se mostra necessária. O ordenamento jurídico ambiental dispõe de instrumentos progressivos e graduais aptos a compatibilizar a atividade econômica com objetivos ambientais, mediante ajustes regulatórios prospectivos, revisões periódicas de parâmetros técnicos e exigências adicionais em futuras renovações de licença, sempre por meio de regular procedimento administrativo.

327. A r. sentença, contudo, salta diretamente para a medida mais extrema possível, sem justificar por que tais alternativas seriam insuficientes ou inadequadas. A inexistência dessa demonstração evidencia violação ao dever de fundamentação qualificada exigido quando se impõem restrições severas a direitos e a atividades lícitas.

328. A medida também não supera o juízo de proporcionalidade em sentido estrito. De um lado, tem-se um benefício ambiental meramente hipotético, não quantificado e não demonstrado; de outro, impõem-se danos concretos, imediatos e severíssimos, que atingem não apenas a Apelante, mas toda a coletividade local e regional, com potencial comprometimento da segurança energética nacional.

329. A r. sentença não realiza qualquer ponderação real entre esses elementos. Limita-se a afirmar, de forma abstrata, a centralidade da crise climática, como se tal constatação, por si só, fosse suficiente para legitimar qualquer medida, independentemente de sua intensidade, de sua racionalidade e de seus custos sociais. Esse modo de decidir esvazia o próprio conteúdo normativo do princípio da proporcionalidade, convertendo-o em retórica justificadora de decisões maximalistas e incompatíveis com o Estado de Direito.

330. A ausência de adequação, de necessidade e de proporcionalidade em sentido estrito evidencia que a suspensão da Licença de Operação da UTE Candiota III não constitui exercício legítimo de controle jurisdicional da legalidade, mas sim a imposição de sanção atípica, fundada em juízo de conveniência política e não em critérios jurídicos verificáveis.

331. Por essa razão, ainda que se afastassem – o que não se admite – todas as demais ilegalidades e inconstitucionalidades apontadas nesta apelação, a r. sentença deveria ser reformada apenas e tão somente pela flagrante violação ao princípio da proporcionalidade, que impede a adoção de medidas extremas, descoordenadas e desprovidas de racionalidade jurídica mínima. Nesta hipótese, é preciso reformar a r. sentença, julgando-se improcedente o pedido de suspensão da Licença de Operação.

M. OBRIGAÇÕES INDETERMINADAS DA SENTENÇA E IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO

332. Não fosse tudo isso suficiente, há, ainda, outros fundamentos igualmente relevantes que resultam na reforma da r. sentença. Trata-se da interpretação que deve ser conferida aos arts. 21 e 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, também frontalmente violados pela sentença.

333. Para confirmar essa afirmação, basta que se considere que o art. 21 da LINDB estabelece que toda decisão administrativa, controladora ou judicial que invalide ato, contrato, processo ou norma administrativa deve indicar, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas. Exige, ainda, que a decisão indique, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de forma proporcional e equânime, sem prejuízo ao interesse geral, sendo vedada a imposição de ônus ou perdas anormais ou excessivos aos sujeitos atingidos.

334. A finalidade do dispositivo é clara: garantir racionalidade, previsibilidade e controlabilidade das decisões que interferem em situações jurídicas constituídas. O destinatário da decisão deve saber quais são as consequências da invalidação, o que precisa fazer para regularizar a situação e em que condições essa regularização será considerada suficiente. Trata-se de exigência estrutural do Estado de Direito administrativo, voltada a impedir comandos vagos, inviáveis ou coercitivos sem lastro procedimental.

335. No caso concreto, todavia, a sentença suspende as Licenças de Operação e condiciona a retomada de sua eficácia ao cumprimento de obrigações de regularização. Ocorre que tais obrigações são formuladas de maneira amplamente indeterminada, sem definição mínima de conteúdo, escopo, metodologia ou critérios de aferição. A exigência de “avaliação de impacto climático na cadeia de valor” é exemplo eloquente dessa indeterminação.

336. A sentença não define objetiva o que entende por “cadeia de valor”, nem até onde essa cadeia deve ser considerada. Não se esclarece se a análise deve abranger apenas emissões diretas, se deve incluir fornecedores de insumos, transporte, fornecedores indiretos ou mesmo os usos finais da energia produzida. Tampouco se define qual metodologia deve ser adotada, se análise de ciclo de vida, inventário de emissões por escopos, protocolos internacionais ou outro método. Não se indica quais escopos de emissões devem ser considerados, nem qual autoridade técnica será responsável por validar a suficiência da avaliação realizada. O comando é imposto sem qualquer densificação mínima.

337. O mesmo ocorre com a referência genérica ao “descomissionamento”. A sentença não esclarece se se trata de descomissionamento imediato ou futuro, gradual ou integral, tampouco estabelece horizonte temporal, critérios técnicos ou alternativas energéticas que assegurem continuidade do abastecimento. Não há qualquer consideração sobre os impactos socioeconômicos regionais, a mitigação de efeitos sobre o Município de Candiota ou a responsabilidade por eventual transição produtiva. O descomissionamento é mencionado como obrigação abstrata, sem definição operacional.

338. A imposição de observância a “padrões mínimos segundo a OC-32/25” tampouco supre essa deficiência. Novamente, é preciso esclarecer que a Opinião Consultiva enuncia princípios gerais e deveres estatais de organização, prevenção e planejamento, mas não

estabelece padrões técnicos específicos, metodologias verificáveis ou critérios regulatórios diretamente aplicáveis. Transformar tais princípios em obrigações técnicas exigíveis pressupõe tradução normativa e procedimental que a sentença não realiza nem indica como deve ser realizado (nada obstante tenha nomeado um perito quando do julgamento dos embargos declaratórios, sem nem sequer ter havido pleito das partes nesse sentido).

339. O resultado é a criação de um comando simultaneamente máximo em termos coercitivos e mínimo em termos de determinação. As licenças são suspensas de imediato, mas o caminho para sua regularização é descrito de forma vaga e indeterminada. O empreendedor não sabe exatamente o que deve fazer, quais critérios serão utilizados para avaliar o cumprimento, qual autoridade validará os estudos realizados ou sequer se as providências exigidas são exequíveis no prazo fixado. Os órgãos licenciadores não sabem qual papel devem desempenhar, quais parâmetros aplicar ou se devem submeter sua atuação à aprovação judicial. O próprio Judiciário se coloca na posição de avaliar escolhas técnicas sem dispor de critérios normativos claros para fazê-lo.

340. Esse cenário viola diretamente o art. 21 da LINDB.

341. A decisão que invalida ou suspende ato administrativo deve indicar condições claras, proporcionais e equânimes de regularização. Não se satisfaz esse comando com a enunciação de deveres abertos, dependentes de densificação futura e desprovidos de critérios de controlabilidade. A indeterminação não é detalhe secundário, mas vício estrutural: impede o cumprimento racional da decisão e converte a suspensão da licença em medida de coerção indefinida.

342. Ao impor obrigações vagas e indeterminadas como condição para afastar a sanção máxima, a sentença desconsidera o núcleo normativo do art. 21 da LINDB e compromete a própria executabilidade da decisão. Esse vício, por si só, é suficiente para justificar a reforma do julgado, e resultar na reforma da r. sentença tanto no tópico em que determinou a suspensão das Licenças de Operação, quanto no tópico em que genericamente estipulou as condicionantes a serem incluídas.

343. De outro lado, o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem a consideração das consequências práticas da decisão.

O dispositivo exige, ainda, que a motivação demonstre a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação do ato administrativo, inclusive em face das alternativas possíveis.

344. Trata-se de exigência de racionalidade decisória qualificada. O art. 20 não admite decisões fundadas exclusivamente em valores abstratos ou proclamações de princípio. Impõe ao julgador, isto sim, o dever de analisar concretamente os efeitos da decisão específica, ponderar custos e benefícios, avaliar a viabilidade prática do comando imposto e demonstrar, de forma controlável, por que a medida escolhida é necessária e adequada em comparação com alternativas menos gravosas.

345. No caso concreto, a sentença invoca consequências de forma meramente retórica. Refere-se à urgência da crise climática, à gravidade dos impactos ambientais e à necessidade de ação imediata. Essas afirmações, embora relevantes no plano axiológico, não satisfazem o comando do art. 20. A lei não autoriza decisões baseadas apenas na gravidade abstrata do tema. Exige a análise das consequências práticas da decisão tomada, isto é, da suspensão específica das Licenças de Operação da UTE Candiota III e da Mina de Candiota.

346. A sentença, todavia, não realiza essa análise.

347. Não há exame das consequências energéticas da medida. Não se avalia o papel da UTE Candiota III na estabilidade do sistema elétrico regional e nacional, sua função de complementaridade em relação a fontes renováveis intermitentes, nem os riscos associados à retirada abrupta de capacidade térmica em um sistema que depende de fontes despacháveis para garantir segurança de abastecimento. Não se examina o impacto da suspensão sobre a confiabilidade do sistema elétrico do Sul do país, tampouco o risco concreto de desabastecimento ou de necessidade de acionamento emergencial de fontes alternativas potencialmente mais onerosas ou menos eficientes.

348. Também não há análise das consequências econômicas.

349. A sentença ignora os investimentos já realizados, de natureza irrecuperável, os empregos diretos e indiretos vinculados ao complexo minerário-energético, a arrecadação

municipal e estadual associada à operação e os contratos de fornecimento de carvão e de energia em curso. Não se examina a repercussão em cadeias produtivas dependentes, nem o risco de inadimplemento contratual forçado decorrente da suspensão judicial.

350. E o que é absolutamente grave: as consequências sociais tampouco são consideradas. O Município de Candiota possui dependência econômica relevante em relação ao complexo mina-usina. A sentença não avalia a inexistência de alternativas econômicas imediatas para a região, nem o impacto da paralisação abrupta sobre comunidades locais, trabalhadores e serviços públicos sustentados pela atividade econômica do complexo.

351. Há, ainda, consequências jurídicas sistêmicas que permanecem inteiramente ignoradas. A decisão cria precedente segundo o qual licenças ambientais regularmente expedidas podem ser suspensas com base em mudança interpretativa posterior, sem norma cogente superveniente e sem regime de transição. Esse entendimento compromete a segurança jurídica, inviabiliza o planejamento privado de longo prazo e desestimula investimentos em setores fortemente regulados, nos quais a previsibilidade institucional é condição elementar de funcionamento.

352. Nada disso, porém, é enfrentado pela sentença.

353. Note-se, outrossim, que a decisão menciona a urgência climática de forma genérica, mas não demonstra que a suspensão específica da UTE Candiota III produzirá benefício climático concreto capaz de justificar os custos econômicos, sociais e jurídicos impostos. Não há demonstração de nexos minimamente consistente entre a medida adotada e a mitigação efetiva de emissões em escala relevante, seja nacional, seja global.

354. O que se observa, portanto, é uma decisão fundada em valores jurídicos abstratos – emergência climática, dever intergeracional – sem atendimento às exigências estruturais do art. 20 da LINDB. Não há análise concreta das consequências práticas da decisão, não há avaliação de alternativas menos gravosas, não há demonstração da necessidade e da adequação do meio escolhido. Somada à violação do art. 21, que exige comandos claros e condições proporcionais de regularização, bem como aos arts. 23 e 24, que impõem transição e proteção da confiança, a inobservância do art. 20 revela desrespeito sistemático à LINDB enquanto estatuto normativo da segurança jurídica e da racionalidade decisória.

355. Esses vícios são autônomos e suficientes para, no mínimo, determinar adequações sobre o alcance do dispositivo da sentença. Assim, é indispensável que este Tribunal afaste a suspensão como premissa e substitua-a por um regime de adaptação progressiva, com prazos compatíveis, metodologia definida pelo órgão competente (não pelo Juízo judicial), participação e governança executiva, em regime de transição (LINDB, art. 23), preservando a confiança legítima (art. 24) e explicitando consequências/alternativas (arts. 20 e 21).

356. Por conseguinte, ainda que se admita — apenas para argumentar — que a incorporação de um componente climático possa vir a integrar boas práticas de licenciamento no futuro, isso não autoriza tratar a sua ausência pretérita como vício de legalidade nem, menos ainda, como causa bastante para suspensão sancionatória de licenças válidas. O máximo que se poderia cogitar, nessa hipótese, é de orientação prospectiva, a ser densificada pelo órgão competente, com critérios técnicos, cronograma exequível e aplicação isonômica setorial. Assim, essa incorporação de novas condicionantes somente poderia ocorrer por meio dos canais institucionais próprios, com definição de metodologia, escopo, critérios técnicos e regime de transição, assegurando-se o contraditório técnico e a participação dos órgãos licenciadores.

357. Por isso, caso não acolhida a total improcedência, requer-se, também neste ponto, que este Tribunal afaste a suspensão da Licença de Operação e delimite expressamente que eventual integração climática se dê apenas na via administrativa, com regime de transição adequado (LINDB, arts. 23 e 24), preservando-se a continuidade operacional sob fiscalização ordinária. Portanto, deve ser determinado que qualquer alteração da Licença de Operação deve ocorrer no âmbito administrativo e regulatório competente, afastando-se a condução judicial da matéria (roteiros, aprovações e perícia de confiança do juízo), com devolução integral ao órgão competente.

VI. PEDIDOS

358. Por todo o exposto, e com os sábios conhecimentos deste i. Desembargador Federal Relator e desta colenda 4ª Turma, a J&F requer seja dado provimento a esta apelação, julgando-se totalmente improcedentes os pedidos formulados na ACP de origem, afastando-se todas as determinações impostas pela r. sentença.

359. Subsidiariamente: apenas na absolutamente remota hipótese de este Egrégio Tribunal não entender pela integral reforma da sentença, com o julgamento de improcedência dos pedidos, requer-se:

- a) seja afastada, em qualquer hipótese, a suspensão imediata das Licenças de Operação da UTE Candiota III e da Mina de Candiota, reconhecendo-se que inexistente ilegalidade originária ou superveniente apta a justificar medida de natureza sancionatória ou paralisação de atividades regularmente licenciadas;
- b) seja delimitado que eventual integração de componente climático no licenciamento ocorrerá exclusivamente na esfera administrativa, mediante critérios técnicos, regulamentação própria, cronograma exequível, consideração de viabilidade e aplicação isonômica setorial;
- c) seja reconhecida a necessidade de regime de transição, com prazos realistas e condições claras, nos termos do art. 23 da LIND
- d) seja afastada a condução judicial da matéria (roteiros, aprovações e perícia de confiança do juízo), com devolução integral ao órgão competente.

N. termos,

P. deferimento.

Porto Alegre/RS, 29 de janeiro de 2026.

Ricardo Barbosa Alfonsin

OAB/RS 9.275

Antonio Carmelo Zanette

OAB/RS 86.083

Vitorio Alfaro Boettcher

OAB/RS 126.701