



**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUÍZ(A) DA 9ª VARA FEDERAL DE PORTO ALEGRE/RS**

**INSTITUTO PRESERVAR**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ n. 05.858.859/0001-50, com sede na RS 040, Km 20, s/n, no Assentamento Sepé, interior do município de Viamão/RS; **ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL - AGAPAN**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ n. 87.169.488/0001-63, com sede na Rua Riachuelo, n. 301, no Município de Porto Alegre/RS; **NÚCLEO AMIGOS DA TERRA – BRASIL**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ n. 92.962.026/0001-39, com sede na Rua Olavo Bilac, n. 192, Bairro Azenha, no Município de Porto Alegre/RS, vêm, respeitosamente diante de Vossa Excelência, por meio de suas/eus procuradoras/es signatárias/os, todos membros da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP), com fulcro no art. 1º, incisos I, III e IV da Lei n. 7.347/85, apresentar

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA CLIMÁTICA c/c TUTELA DE URGÊNCIA**

em face de

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

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



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

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

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

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

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

pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

## SUMÁRIO

<b>1. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA CLIMÁTICA.....</b>	<b>4</b>
<b>2. DOS FATOS.....</b>	<b>10</b>
<b>3. DA LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES AUTORAS.....</b>	<b>23</b>
3.1 Da legitimidade do Instituto Preservar.....	24
3.2 Da legitimidade da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN	25
3.3 Da legitimidade do Núcleo Amigos da Terra Brasil – NAT.....	26
<b>4. DO DIREITO.....</b>	<b>29</b>
4.1 Do descumprimento à Política Nacional sobre Mudanças do Clima e de	
compromissos internacionais por parte da União, IBAMA e ANEEL.....	31
4.1.1 Do incentivo à empreendimentos minerários e termelétricas incompatível com	
os compromissos assumidos pelo Brasil. Apoio à matriz energética extremamente	
poluidora em detrimento das energias renováveis. Violação à PNMC e à PGMC....	38
4.1.2. Das irregularidades no licenciamento da Usina Termelétrica Candiota III.	
Inobservância ao componente climático no licenciamento ambiental de usinas	
termelétricas. Violações aos parâmetros de emissões de GEE. Da gravidade dos	
danos climáticos decorrentes do funcionamento da usina.....	47
4.1.3. Das irregularidades da renovação do licenciamento da Mina de Carvão	
Mineral Candiota e da nulidade do Termo de Compromisso Ambiental celebrado pela	
FEPAM e Companhia Riograndense De Mineração – CRM pela inobservância da	
legislação ambiental, especialmente, das diretrizes da PNMC e PGMC e inexistência	
de análise do componente climático em atividade altamente poluidora.....	59
4.2 Do descumprimento da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas. Fórum Gaúcho	
de Mudanças Climáticas do Estado do Rio Grande do Sul. Diretrizes de ações no âmbito	
estadual. Avaliação Ambiental Estratégica.....	66
4.2.1 Da necessidade de readequação da composição do Fórum Gaúcho de	
Mudanças Climáticas. Ausência de transparência dos atos do Fórum. Participação	
nos processos de licenciamentos ambientais de empreendimentos emissores de	
GEE's.....	68
4.2.2 Inércia do Estado na implementação da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)	
82	
4.3 Da necessidade de transição da matriz energética. Amparo aos trabalhadores.....	86
4.4 Do direito à assessoria técnica independente e do direito à participação informada	
das pessoas atingidas.....	93
4.5 Dos danos morais coletivos.....	96
4.6 Da inversão do ônus da prova. Súmula 618/STJ.....	103
<b>5. DA TUTELA DE URGÊNCIA.....</b>	<b>106</b>
<b>6. DA ISENÇÃO DE CUSTAS.....</b>	<b>111</b>
<b>7. DOS PEDIDOS.....</b>	<b>111</b>
<b>ROL DE DOCUMENTOS ANEXOS.....</b>	<b>125</b>

## 1. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA CLIMÁTICA

*“A questão climática é a questão do nosso tempo. É a pergunta interrogante que nos lança o destino e as respostas que nós pudermos formular decidirão qual futuro terá a humanidade – ou se haverá algum futuro. Não há outra pauta, não há outro problema, não há outra questão. A emergência climática é a antessala de todas as outras.” Voto do Ministro Luiz Edson Fachin no julgamento do Caso Fundo Clima pelo STF: ADPF 708/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Barroso, j. 01.07.2022.*

A presente Ação Civil Pública Climática<sup>1</sup> tem por objeto diversas obrigações de fazer em face dos entes públicos - **Estado do Rio Grande do Sul (ERS), FEPAM, IBAMA, ANEEL e União** -, bem como à **Central Geradora Termelétrica Candiota III** e a **Central Riograndense de Mineração**, por conta de inúmeros descumprimentos e inobservâncias à legislação federal (ex: Lei nº 6.938/1981 (PNMA), Lei nº 12.187/2009, que institui a **Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC**) e estadual (Lei Estadual nº 13.594/2010, que institui a **Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas - PGMC**), que versam sobre matéria ambiental, especialmente, as normas relacionadas às diretrizes, planos e metas Climáticas que devem ser adotadas pelo Brasil e seus estados e que ao longo de mais de uma década - **14 anos pela União e 13 anos pelo ERS** - foram reiteradamente descumpridos e acarretam na incompatibilidade da atual forma como vem ocorrendo a exploração do carvão mineral e sua queima nas Usinas Termelétricas, no Estado do Rio Grande do Sul.

---

<sup>1</sup> Sobre o tema, a doutrina especializada refere que: “Induvidoso que é cabível ação civil pública para prevenir e reparar danos decorrentes da poluição dos oceanos, do solo, do ar e aqueles decorrentes dos efeitos das mudanças climáticas ou da depleção da camada de ozônio”. WEDY, Gabriel. **A importância da Litigância Climática no Brasil**. In: Litigância Climática. Novas Fronteiras para o direito ambiental no Brasil. SETZER, Joana et. al. (Org). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 91.

Dentre as obrigações de fazer direcionadas ao Estado do Rio Grande do Sul, sumariamente, destacamos que há a evidente necessidade de cumprimento das disposições da Lei Estadual nº 13.594/2010 (Política Gaúcha de Mudanças Climáticas - PGMC), em especial aos seus arts. 3, 8, 9, 10, 29 e 30 da referida legislação, que dizem respeito à criação do **Sistema Estadual para implementação da PGMC**, aos respectivos **prazos e metas da PGMC**, à necessidade de **Avaliação Ambiental Estratégica (AEE)** setorial permanente dos setores emissores de GEE e potencialmente poluidores, assim como à **composição paritária do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas do Estado do Rio Grande do Sul - FGMC** - e seu funcionamento adequado ao previsto na legislação de regência.

No tocante aos órgãos federais e à União, verifica-se a necessidade de obrigações de fazer e não fazer relacionadas ao descumprimento das responsabilidades e metas assumidas pelo Brasil, especialmente, aquelas previstas no Acordo de Paris e na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) como forma de colaborar com a meta global de redução de emissões de gases do efeito estufa (GEE), bem como a necessidade de adoção de medidas e apresentação urgente de planos eficazes para a realização de uma **Transição Energética Justa – TEJ**.

Sobre o tema, recorda-se que a referida questão já possui precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF), como, por exemplo, a **ADPF 708**, na qual restou firmado o entendimento de que a questão climática deve ser compreendida como:

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

[...]

7. Tese: O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao



meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF). (ADPF 708, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/07/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 27-09-2022 PUBLIC 28-09-2022). (grifo nosso)

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

Portanto, a presente Ação Civil Pública almeja garantir o respeito ao art. 225, da Constituição Federal de 1988, além de múltiplos direitos fundamentais (DHESCA) relacionados à questão social, ecológica e climática que têm sido violados em decorrência do agravamento da questão ambiental brasileira, seja pela ação ou pela omissão da União e dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental da mineração e das Usinas Termelétricas, que utilizam carvão mineral no Rio Grande do Sul.

Além disso, na presente ação, busca-se assegurar o direito de acesso à informação, caracterizado como direito fundamental tanto pela Constituição Federal (art. 5º, inciso, XXXIII), quanto pela legislação federal (Lei 12.527/2011, art. 3º, caput e inciso II). Essa previsão ampla do direito de acesso à informação fortalece também o direito de participação social junto ao Poder Público (CF/88, art. 37, § 3º, II; Lei 12.527/2011, art. 3º, V).

Sobre essa questão, inclusive, o Superior Tribunal de Justiça, já firmou entendimento de que:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA (IAC N. 13/STJ). AMBIENTAL. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIO 10 DA DECLARAÇÃO DO RIO. PRINCÍPIO DA MÁXIMA DIVULGAÇÃO. PRINCÍPIO FAVOR INFORMAR. ACORDO DE ESCAZÚ. CONVENÇÃO DE AARHUS. LEGISLAÇÃO INTERNA POSITIVADA. CONVERGÊNCIA. ARTS. 2º DA LEI N. 10.650/2003, 8º DA LEI N. 12.527/2011 (LAI) E 9º DA LEI N. 6.938/1981 (POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE -

PNMA). TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL ATIVA. DEVER ESTATAL DE INFORMAR E PRODUIR INFORMAÇÃO AMBIENTAL. PRESUNÇÃO RELATIVA. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO ADEQUADA DA NEGATIVA. CONTROLE JUDICIAL DO ATO ADMINISTRATIVO. CABIMENTO.

(...) 1. O direito de acesso à informação no direito ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) o direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a administração (transparência reativa); 2. Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente (...) (REsp n. 1.857.098/MS, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022.)

Esta ação, portanto, busca garantir uma série de direitos fundamentais, principalmente, os relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à informação e à participação democrática em questões que envolvem matéria ambiental, assegurado em nosso art. 1º, parágrafo único, e art. 225, *caput*, ambos da CF/88, princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, a Convenção de Aarhus, Acordo de Escazú, Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto nº 5.208/2004), a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, de 1992 (Decreto nº 2.652/1998), Acordo de Paris (Decreto nº 9.073/2017), a Opinião Consultiva nº 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre “Meio Ambiente e Direitos Humanos”, que reafirma a jurisprudência consolidada pelo Tribunal e as normativas de direito internacional, reconhecendo as obrigações aos Estados-Partes para tutelar o meio ambiente que derivam do respeito e da garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal.

Nesse sentido, recorda-se que o STF na ADPF 708, já firmou o entendimento que:

“(…) os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos. Esse é o preocupante e persistente quadro em que se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, que coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro.”

Ademais, no voto do relator Min. Barroso ficou evidenciada a necessidade do Poder Judiciário aplicar os tratados internacionais que tratam sobre meio ambiente e a questão climática sob a ótica dos direitos humanos, visto que: **“Os tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional”**.

Além disso, o **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**, aprovou a **Recomendação nº 123/2022**, que dispõe sobre a necessidade de observar os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, bem como o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos por todos os órgãos do Poder Judiciário.

Por fim, informamos que a presente ação está relacionada com a agenda 2030 da ONU, assumida pelo Poder Judiciário brasileiro como prioritária, bem como trata-se de um litígio climático, nos moldes previstos pelo *jusclima2030*, abordando os seguintes objetivos para o desenvolvimento sustentável da ONU:



Dentre os 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), destacamos um deles especificamente sobre mudanças climáticas (ODS 13):



**Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.**

13.1 Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países.

13.2 Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais.

13.3 Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima.

13.a Implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] para a meta de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, de todas as fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento, no contexto das ações de mitigação significativas e transparência na implementação; e operacionalizar plenamente o Fundo Verde para o Clima por meio de sua capitalização o mais cedo possível.

13.b **Promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas.**

Diante disso, a seguir restará demonstrada a existência de diversas violações a esse conjunto de **Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA)** pelos réus, especialmente, aqueles relacionados com as questões socioambientais e climáticas.

Da mesma forma, será demonstrada a necessidade de que os réus adotem medidas urgentes e imprescindíveis para efetivar esse conjunto de normas internacionais, nacionais e estaduais que protegem essa multiplicidade de direitos fundamentais e são cruciais para mitigar a gravidade das mudanças climáticas que assolam o planeta, visto que, como referiu o secretário-geral das Nações Unidas António Guterres “(...) o sistema energético global está quebrado” e, por conseguinte: “estamos cada vez mais próximos de uma catástrofe climática”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Disponível em:

<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2022/05/18/oceanos-bateram-recorde-de-temperatura-e-acidez-em-2021.ghtml>

## 2. DOS FATOS

Em março deste ano (2023), os representantes do **Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)** – o órgão da ONU responsável pela ciência climática - apresentaram para a sociedade global a última parte de seu **6º Relatório de Avaliação (AR6)**.

Essa publicação aponta que as ações antrópicas, sobretudo as relacionadas à queima de combustíveis fósseis, têm gerado danos profundos aos ecossistemas e ao clima na Terra. Ou seja, o relatório demonstra que já há um consenso científico sobre o fato de que as mudanças climáticas são o resultado da atividade humana, representando uma ameaça ao bem-estar humano, às sociedades e à Natureza.

Segundo esse relatório, as mudanças climáticas estão modificando rapidamente as formas tradicionais das estações e tornando comuns situações extremas de temperatura, que provocam secas prolongadas ou chuvas torrenciais. Esse aumento das temperaturas está causando perda da massa das placas de gelo, geleiras e camadas de neve, impulsionando o aumento do nível do mar, a acidificação dos oceanos e ciclones intensos.

Essas mudanças afetam o acesso a bens comuns, como água potável, e prejudicam gravemente a produção e a disponibilidade de alimentos, particularmente para os mais pobres do mundo, expondo milhões de pessoas à insegurança alimentar e à escassez hídrica.

Desse modo, o último relatório do IPCC, deixa claro que as mudanças climáticas estão causando severos danos socioambientais e econômicos, afetando especialmente os modos de vida dos povos do Sul Global e pondo em risco os modos de vida, a nossa agricultura e a produção de alimentos. Nesse aspecto, o relatório refere que, na América do Sul, os principais riscos observados e projetados associados à emergência climática são:

- 1) Diminuição da capacidade de produção de alimentos e aumento da desnutrição, em virtude das secas frequentes e extremas;

- 2) Aumento de inundações e deslizamentos de terra, com consequente agravamento da exposição da população e infraestrutura vulnerável;
- 3) Escassez ou falta de água;
- 4) Risco de aumento de doenças infecciosas e comprometimento severo da saúde humana;
- 5) Esgotamento da capacidade de funcionamento e de infraestrutura dos serviços públicos, dado o aumento da exposição aos impactos dos desastres naturais e das epidemias;
- 6) Impactos de larga escala nos biomas, especialmente na Amazônia;
- 7) Branqueamento de corais com consequente comprometimento da biodiversidade e dos serviços de ecossistema;
- 8) Impactos relacionados ao aumento do nível do mar.

Dessas oito consequências apontadas pelo IPCC para a América do Sul, podemos afirmar que apenas uma delas (corais) não atinge diretamente o Rio Grande do Sul.

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

Se no último mês essas chuvas torrenciais apontam os graves riscos para a população gaúcha oriundos desse tipo de ciclones, que serão cada vez mais

---

<sup>3</sup> Disponível em:

<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/06/20/ciclone-do-rs-e-o-maior-desastre-natural-relacionado-a-chuvas-nos-ultimos-40-anos-diz-governo.ghtml>  
<https://www.brasildefato.com.br/2023/07/05/emergencia-climatica-e-democracia-um-problema-estrutural>



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

Destaca-se que o município de Candiota e região sofreram ao longo dos últimos 15 anos reiterados períodos de estiagem, razão pela qual falta água potável para a população do município, tendo inclusive declarado situação de emergência pela estiagem e falta de água praticamente em todos os anos **desde 2009**, totalizando 15 (quinze) decretos homologatórios de situação de emergência.

Ademais, na última semana foi assinado o **Decreto 4.595/2023**, pela prefeitura municipal, no qual resta demonstrada a gravidade da escassez de água e resta determinada a interrupção do fornecimento de água potável para a população de Candiota nos **próximos 30 dias, ao longo de 12h por dia, sendo das 8h da manhã às 20h da noite na área rural e das 20h da noite às 8h da manhã nas áreas urbanas.**<sup>4</sup>

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

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

---

<sup>4</sup> Disponível em:

<https://www.tribunadopampa.com.br/candiota-completa-10-dias-de-acionamento-com-consumo-de-a-gua-estavel/>



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

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

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

As atividades humanas em torno da combustão de combustíveis fósseis, processos industriais, mudanças no uso da terra e silvicultura fizeram com que as emissões de gases de efeito estufa (GEE), a causa das mudanças climáticas, aumentassem drasticamente desde os tempos pré-industriais, e as emissões entre 2010-2019 foram maiores do que em qualquer década anterior. **Dos GEE, o CO<sub>2</sub> contribuiu mais para o aquecimento registrado até o momento, seguido pelo metano.**

**Em 2019, o carvão contribuiu com 33% de todas as emissões de CO<sub>2</sub> relacionadas à economia**, seguido por petróleo (29%) e gás (18%). As finanças públicas e privadas continuam a fluir para os combustíveis fósseis e, como resultado, as emissões de GEE continuam a aumentar em todos os setores e subsetores, mais rapidamente nos transportes e na indústria. Entre 2019 e 2020, o investimento em combustíveis fósseis foi maior do que o da adaptação e mitigação do clima. No setor de energia, o investimento relacionado aos combustíveis fósseis foi, em média, de US\$ 120 bilhões por ano. Investiu-se em média US\$ 650 bilhões no fornecimento de petróleo e US\$ 100 bilhões no fornecimento de carvão. Em comparação, o financiamento público global real para adaptação foi de US\$ 46 bilhões.

A ação climática defasada na redução de nossa dependência de combustíveis fósseis é, em parte, o resultado de esforços conjuntos



para gerar retórica e desinformação que prejudicam a ciência climática e desconsideram o risco e a urgência.<sup>5</sup>

Essa questão assume extrema relevância, pois os dados apontam que o Brasil é o **quinto maior país emissor de Gases do Efeito Estufa (GEE), com cerca de 3,2% das emissões**. Além disso, se fizermos uma análise *per capita* da emissão de CO<sub>2</sub>, observaremos que, **em 2019, a média por brasileiro foi de 10,4 toneladas brutas, número superior à média mundial que ficou em torno de 7,1**. Além disso, o Brasil piorou significativamente a intensidade de suas emissões nos últimos anos, agravando a sua contribuição para o agravamento das mudanças climáticas e afrontando os acordos firmados em âmbito internacional. (Observatório do Clima, 2021).

Segundo o Relatório sobre a Lacuna de Emissões 2021 (Emissions Gap Report, 2021), o Brasil retrocedeu no combate à emissão de gases de efeito estufa e suas metas levarão ao aumento das emissões. Segundo o documento, a NDC atualizada pelo Brasil em dezembro de 2020 “leva a um aumento absoluto” nas emissões, adicionando cerca de **300 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> por ano**.(Conectas, 2022)

Ocorre que, como restará demonstrado de forma detalhada ao longo da presente ação, a União, o Estado do Rio Grande do Sul e os demais réus não têm tomado as medidas necessárias para cumprir as diretrizes previstas em nossa legislação federal (PNMC) e estadual (PGMC) sobre as mudanças climáticas.

Um dos exemplos da omissão são os persistentes investimentos e manutenção da matriz energética com base em combustíveis fósseis, especialmente o carvão. Não restam dúvidas que a queima de carvão mineral para a produção de energia é uma maneira ineficiente e altamente poluidora de produção de energia elétrica.

A tentativa de criação de um Polo Carboquímico, a criação de novos empreendimentos de megamineração de carvão e termelétricas, as propostas de

---

<sup>5</sup> Disponível em:

<https://climainfo.org.br/2023/03/19/ipcc-cinco-verdades-sobre-a-crise-climatica/#:~:text=O%20relat%C3%B3rio%20S%C3%ADntese%20abrangente%20o,no%20clima%20e%20no%20desenvolvimento>.



manutenção e continuidade das UTE's movidas a carvão, os investimentos e incentivos à matriz energética que utiliza a queima de combustíveis fósseis proporcionam elevada geração de GEE e inviabilizam as mudanças necessárias.

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

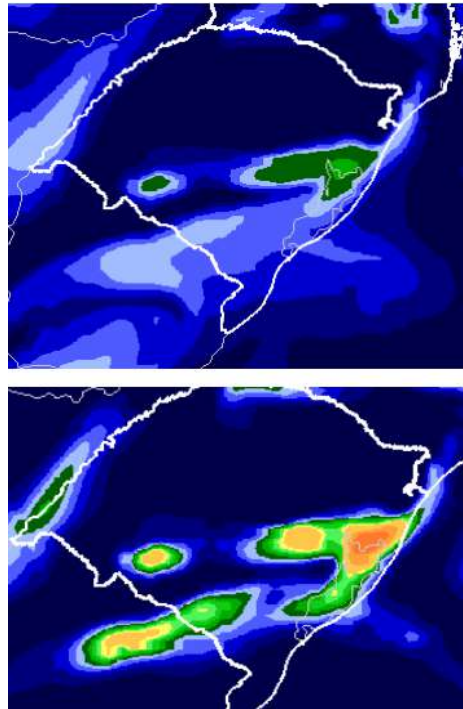
No mesmo sentido, o Sistema Interligado Nacional refere que as usinas movidas a combustíveis fósseis, especialmente, **as que geram energia a partir da queima de carvão mineral apresentam os piores resultados**, com apenas 33% de eficiência energética.

Ademais, com restará demonstrado, os níveis de emissões da região da campanha, especialmente do município de Candiota, são um exemplo paradigmático da necessidade de ações concretas para reduzir a elevada quantidade de termelétricas na região e alta emissão de GEE em nosso estado.

Com base nos estudos fornecidos pelo CPTEC/INPE, verifica-se que a situação da qualidade do ar de Candiota – cuja população é de aproximadamente 10 mil pessoas – é comparável à de uma metrópole urbana como Porto Alegre (1,5 milhões)<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Essas imagens a seguir foram extraídas do monitoramento permanente fornecido pelo portal <http://meioambiente.cptec.inpe.br/> da CPTEC/INPE, pelo qual é possível examinar medições de material particulado, monóxido de carbono e óxido de nitrogênio em intervalos de 3 horas. As medições mostram um comprometimento semelhante da qualidade do ar na região metropolitana e em Candiota em 24/05/2023.



Ademais, com base em recente estudo do IEMA (doc anexo), resta demonstrado que Candiota III é a unidade termelétrica mais poluente do Brasil, e apesar desses índices não consta entre as 10 maiores produtoras de energia, o que denuncia uma gravíssima ineficiência de sua capacidade de produção por poluição gerada – trata-se de um projeto da década de 80 cuja implementação aconteceu depois de duas décadas de obsolescência tecnológica.

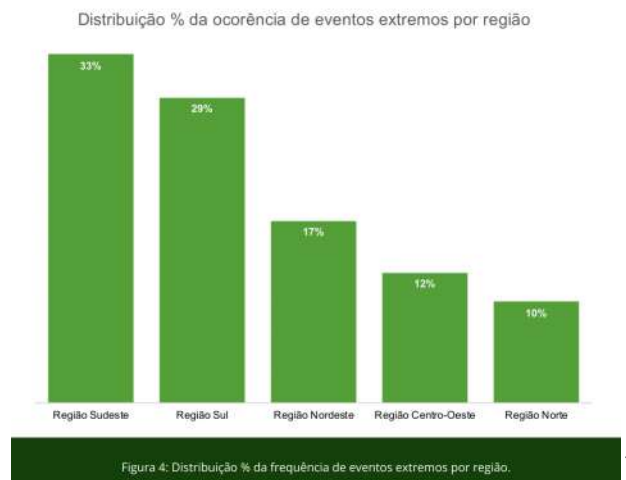
Verifica-se também que os réus têm negligenciado o componente climático e o conjunto de normas específicas de direito climático que deveriam ser observados no licenciamento e na renovação das licenças dessas atividades com alto grau de emissão de GEE no RS, em inobservância aos compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente, à PNMC e à PGMC.

Um dos exemplos evidentes dessa questão está relacionada a fragmentação dos processos de licenciamento ambiental da mineração e das termelétricas de carvão, a falta de publicidade e participação social nos debates sobre a renovação dos contratos de comercialização de energia elétrica contemplando formas de produção de energia elétrica extremamente poluidoras, em inobservância à legislação e tratados.



Portanto, verifica-se a necessidade de readequação das posições assumidas pela União e pelo Estado do Rio Grande do Sul, a fim de garantir um processo de transição energética justa, sob pena de postergar medidas urgentes e agravar a estiagem, a crise hídrica, a poluição das águas, do solo e do ar, além de problemas de saúde na região da campanha.

Segundo estudo realizado pelo *Jusclima 2030*, a região Sul do Brasil é a segunda em número de ocorrências relacionadas a eventos extremos do país, com 29% dos casos levados ao poder judiciário:



Além disso, no âmbito da preservação da sociobiodiversidade como forma de mitigar os efeitos das mudanças climáticas, deve-se recordar que o nosso Bioma possui dados alarmantes e necessita de uma atenção específica por parte da União e demais réus, visto que:

O Pampa é o bioma brasileiro com a maior perda percentual de áreas naturais no período 2000-2018, com uma redução de 16,8%, principalmente para fins agrícolas (IBGE, 2020). Entre 2012 a 2018, 125 mil hectares de campos nativos foram transformados anualmente em lavouras, silvicultura e pastagens plantadas, o equivalente a 2,5 vezes o território de Porto Alegre (Rede Campos Sulinos 2020).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Disponível em:

<https://jusclima2030.jfrs.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/Relato%CC%81rio-Mapeamento.pdf>

<sup>8</sup> Ibidem.

Nessa senda, há uma íntima relação entre a continuidade e a ampliação da exploração mineral de carvão no Rio Grande do Sul (que possui cerca de 90% das jazidas de carvão do país), com a continuidade ou não do funcionamento das Usinas Termelétricas que queimam esse combustível fóssil para a produção de energia elétrica em Candiota (cidade com a índice de emissões de GEE *per capita* mais alto do Brasil) e o cumprimento das metas e prazos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional (Acordo de Paris) e as diretrizes e medidas determinadas pela PNMC e PGMC.

Ocorre que **após 14 anos de vigência da PNMC e 13 anos da PGMC todas as metas e prazo determinados por essa legislação federal e estadual climática, não se tem qualquer notícia da criação e implantação dos instrumentos previstos nessas normas e as metas de redução de emissões de GEE não foram cumpridas.**

Isso porque, conforme se verá, a **União**, à revelia dos acordos e tratados internacionais e da legislação supra referida, tem promovido diversos incentivos a empreendimentos minerários e de termelétricas de matriz energética extremamente poluidora e ineficiente, com destaque para o carvão mineral.

Ainda, **o IBAMA e a FEPAM** têm realizado o licenciamento desses empreendimentos sem considerar o Componente Climático, de maneira que a análise dos efetivos impactos ao meio ambiente e às mudanças climáticas das atividades emissoras de GEE's é falha e insuficiente.

A **ANEEL**, por sua vez, tem realizado leilões de venda de energia elétrica direcionados à usinas termelétricas movidas a combustíveis fósseis, bem como firmado contratos de compra de energia elétrica com esses empreendimentos por períodos demasiadamente longos e que vão de encontro com as metas de reduções estabelecidas pelo Brasil.

O Estado do Rio Grande do Sul, por outro lado, demorou quase 12 anos para implementar o **Fórum Gaúcho sobre Mudanças Climáticas** e quando finalmente o instituiu, fez de forma equivocada, em afronta à determinação legal que



prevê a sua composição de forma equilibrada. Assim, mesmo com a sua criação, a atual composição do FGMC evidencia o desequilíbrio de representação, de maneira que esmagadora maioria dos participantes são integrantes do Poder Público, deixando a sociedade civil organizada e, sobretudo, a sociedade civil científica - que possui papel crucial para um bom planejamento e análise de medidas técnicas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas - em números ínfimos, prejudicando a atuação de um órgão tão importante para o combate das mudanças climáticas. Ainda sobre o Fórum, este funciona em total violação ao princípio da participação democrática e da publicidade, de maneira que não se tem qualquer equilíbrio e transparência sobre a sua atuação.

Não obstante, o **Estado do Rio Grande do Sul**, transcorrida mais de uma década da vigência da **Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas**, deixou de implementar a **Avaliação Ambiental Estratégica**, um importante mecanismo para a avaliação de planos, programas e políticas nos setores de transporte e energia, no uso do território e na análise de ações ou políticas que tenham um impacto ambiental significativo.

A **CRM**, empresa responsável pela **Mina Candiota**, por sua vez, opera em inobservância à legislação ambiental, em especial à Política Nacional e a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas, causando danos às águas, ao solo, às Áreas de Preservação Permanente e à qualidade do ar, em total desrespeito pelas normas ambientais e climáticas vigentes.

A **CTG - ELETROSUL**, responsável pela **Usina Termelétrica Candiota III**, por seu turno, é a síntese do descumprimento a todos os princípios e diretrizes que regem o direito ambiental, em especial os que visam combater e mitigar os efeitos das mudanças climáticas. Trata-se, conforme se verá, do **empreendimento mais poluidor e menos eficiente do país**, lançando na atmosfera níveis absurdos de Gases de Efeito Estufa, contribuindo nos elevados índices de poluição da região de Candiota, os quais são equiparáveis às emissões de GEE da cidade de Porto Alegre, capital do Estado.

**Trata-se, portanto, de explícita violação das determinações legais e das diretrizes nacionais e internacionais relacionadas ao direito climático.**

A efetivação das metas de redução de emissão de GEE, como esforço mundial para desaceleração da crise climática, passa pelo cumprimento integral dos objetivos e diretrizes previstos nas Políticas sobre Mudanças Climáticas.

O mundo está à beira de um colapso climático. Inúmeros são os alertas emitidos pela comunidade científica de que estamos muito próximos de um **ponto de não retorno (*tipping point*)**<sup>9</sup>. A temperatura planetária está crescendo em termos superiores às previsões mais conservadoras. Tal aspecto, resta demonstrado pelo fato de que a última segunda-feira, **3 de julho de 2023**, foi o “dia mais quente da história já registrado numa escala global”, de acordo com dados dos Centros Nacionais de Previsão Ambiental dos Estados Unidos, que é ligado à administração do Serviço Nacional de Meteorologia da Administração Oceânica e Atmosférica Nacional (NOAA)<sup>10</sup>:

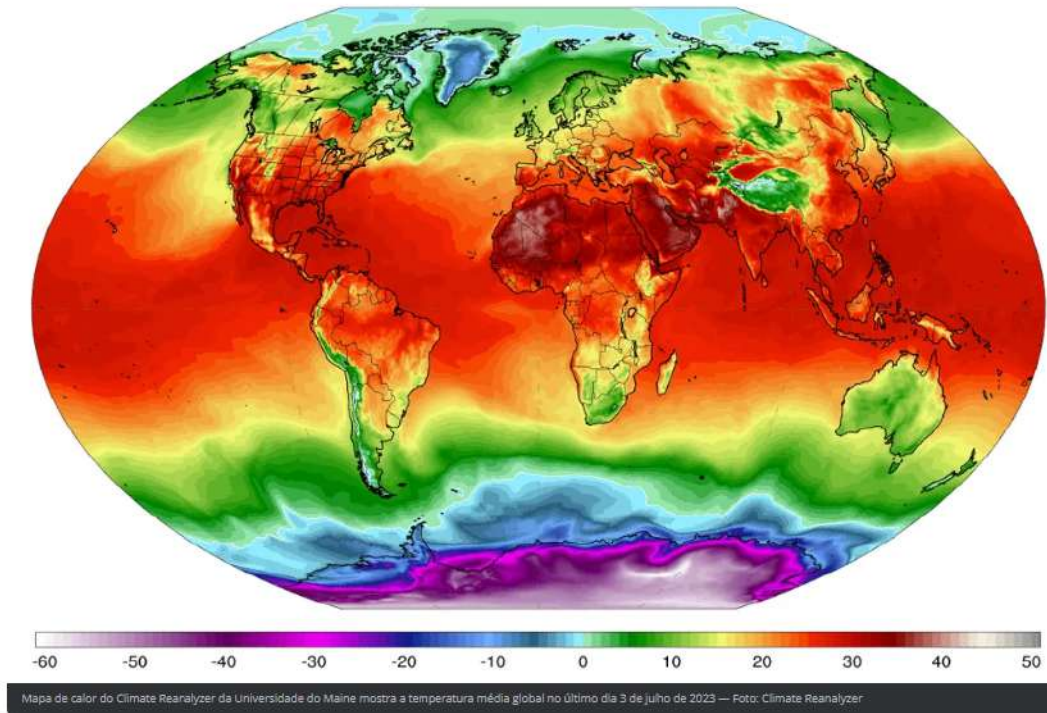
---

<sup>9</sup> Disponível em:

<https://apublica.org/2022/09/ja-atingimos-ponto-de-nao-retorno-em-algumas-regioes-da-amazonia-diz-pesquisadora/>

<sup>10</sup> Disponível em:

<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/07/04/dia-mais-quente-registrado-noaa.ghtml>



O meio ambiente, não há dúvidas, é um bem jurídico a ser protegido. Nesse cenário, devemos incorporar a necessidade proteger o clima, ou melhor, o “Sistema Climático”, compreendido como bem jurídico autônomo de caráter constitucional, isto é, como um direito fundamental. Os ilustres magistrados Ingo Wolfgang Sarlet e Gabriel Wedy, em conjunto com o Defensor Público Tiago Fensterseifer, na apresentação de sua obra recentíssima sobre o tema, ressaltam a importância dos litígios climáticos na defesa dos direitos de caráter difuso:

A “era das mudanças climáticas” é o tempo dos direitos fundamentais e da sustentabilidade ecológica, que também é um dever que vincula entes públicos – inclusive de Direito Internacional – e particulares. E, nessa era, os litígios climáticos, como será apreciado mais à frente, apresentam notável relevância.

É nesse contexto que se consolida a novel disciplina do Direito Climático, com forte natureza normativa multinível, ou seja, interligando as fontes internacionais e nacionais (constitucional e infraconstitucional) na sua conformação jurídica. A especialização da disciplina jurídica climática, amparada na consagração legislativa, doutrinária e jurisprudencial internacional, estrangeira e nacional,

caminha no sentido de consagrar um novo bem jurídico: o clima ou sistema climático.<sup>11</sup>

A propositura de uma Ação Civil Pública Climática como essa, objetiva chamar o Estado Brasileiro à responsabilidade. Não restam dúvidas que medidas urgentes devem ser adotadas para mitigação dos já graves efeitos das mudanças climáticas suportados pela sociedade.

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. Nesse sentido, os ilustres autores da recentíssima doutrina Curso de Direito Climático:

Se considerarmos o regime constitucional ecológico e climático consagrado pela CF/1988, a não atuação (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate à degradação ecológica e climática, pode ensejar até mesmo a responsabilidade do Estado e dos agentes estatais, inclusive no sentido de reparar os danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados pelos efeitos negativos dos danos ambientais e climáticos. A título de exemplo, a insuficiência ou deficiência – e, portanto, não apenas a completa omissão ou ausência – de medidas legislativa e administrativas voltadas à mitigação da emissão de gases do efeito estufa (ex. combate ao desmatamento florestal) e adaptação às mudanças climáticas pode caracterizar, a depender do caso concreto (como discutido na ADPF 760 perante o STF), violação aos princípios da proibição de proteção deficiente ou insuficiente em matéria climática.

(...)

**A vinculação do Poder Judiciário aos direitos fundamentais, e, portanto, aos deveres de proteção, inclusive como guardião de interesse e direitos das gerações jovens (crianças e adolescentes) e futuras, tem importância singular não só para a análise da categoria da proibição de proteção insuficiente, mas também para garantia da proibição de retrocesso, posto que, também no que diz respeito a atos legislativos e administrativos do poder público que tenham por escopo a **supressão ou redução dos níveis de proteção ecológica e climática** (cujo controle igualmente implica consideração dos critérios da proporcionalidade na sua dupla perspectiva), caberá aos órgãos jurisdicionais a tarefa de identificar a ocorrência de prática inconstitucional e, quando for o caso, afastá-la**

---

<sup>11</sup> WEDY, Gabriel; SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito climático**. 1. ed. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

ou corrigi-la, como o fez o STF na decisão referida anteriormente no âmbito da ADI 4.988/TO.<sup>12</sup>

**Assim, como restará plenamente demonstrado detalhadamente ao longo da presente ação, 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, bem como garantir o efetivo cumprimento das obrigações assumidas pela União e pelo próprio Estado do Rio Grande do Sul em matéria ambiental e climática.**

### 3. DA LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES AUTORAS

A Ação Civil Pública é uma importante ferramenta para a proteção de direitos e interesses difusos e coletivos, a fim de proteger o meio-ambiente, o consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como a honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e o patrimônio público e social. Assim dispõe o art. 1º da Lei n. 7.347/85, *in verbis*:

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

**I - ao meio-ambiente;**

II - ao consumidor;

**III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;**

**IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.**

V - por infração da ordem econômica;

---

<sup>12</sup> Idem.

VI - à ordem urbanística.

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

VIII – ao patrimônio público e social.

O art. 5º da referida legislação dispõe sobre os legitimados a propor Ação Civil Pública. No caso de associações, deve-se observar os requisitos previstos no inciso V do artigo, senão vejamos:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

[...]

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

### 3.1 Da legitimidade do Instituto Preservar

O **Instituto Preservar** é associação civil sem fins lucrativos, e foi constituída no ano de **2003**, conforme documento anexo. Ou seja, trata-se de associação com duas décadas de atuação nas questões socioambientais.

Ainda, é importante destacar que constam como objetivos da Associação, a defesa e proteção do meio ambiente, conforme se denota da leitura do art. 2º de seu estatuto. Destaca-se:

Art. 2º O INSTITUTO PRESERVAR tem por objetivos:

I - Atuar na defesa, preservação e conservação do meio ambiente, incentivar a agroecologia e promover a visão sistêmica da produção e o desenvolvimento sustentável.

II - Estimular o desenvolvimento rural e a melhoria das condições de vida do homem e da mulher do campo, da infância à velhice, e de suas comunidades.

[...]





Assim, verifica-se que a associação autora possui previsão estatutária de objetivos relacionados à temática da presente ação, sendo que atualmente atua em diversos projetos relacionados com a promoção dos direitos socioambientais e proteção dos modos de vida da população camponesa do Rio Grande do Sul.

Ademais, trata-se de entidade que tem atuado fortemente na preservação da natureza, contra a violação de direitos humanos gerada por projetos de megamineração e na promoção e conscientização da população em face da emergência climática.

### **3.2 Da legitimidade da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN**

A **Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN**, fundada em **27 de abril de 1971**, é considerada a primeira organização não-governamental ambientalista no Brasil, e uma das pioneiras do movimento ecológico no mundo. Teve como um de seus fundadores o ambientalista José Lutzenberger (1926-2002), que além de autor de vários livros sobre o assunto, foi conhecido por sua luta em defesa do meio ambiente equilibrado, desde os tempos que pouco ou nada sobre esta temática era considerado relevante.

Nesta perspectiva, a entidade dedica-se, há **50 (cinquenta) anos**, à luta em defesa do meio ambiente, da preservação da natureza e ao combate de todas as formas de depredação ambiental que afetem ou possam vir a afetar o equilíbrio ecológico. Desde sua fundação, tem desenvolvido uma série de importantes ações, entre elas a ativa participação no processo de tombamento da mata atlântica no Estado do Rio Grande do Sul, pelo que recebeu o Prêmio Muriqui, a luta contra o uso indiscriminado de agrotóxicos no Brasil, o movimento pela abertura à sociedade do debate em relação aos transgênicos, seu uso e rotulagem, entre outras atividades de caráter mais local e regional.



O art. 2º, alínea “b”, de seu Estatuto Social dispõe, dentre outros objetivos, o de que a entidade “promoverá campanhas para alertar as autoridades, entidades e público responsáveis pela manutenção do equilíbrio ecológico, **acionando a legislação em vigor quando aplicável**”.

Por sua vez, a alínea “f” do mesmo artigo, descreve que um de seus objetivos é estimular “a criação e o **cumprimento da legislação ambiental e as legislações associadas pertinentes**”.

As questões ambientais e climáticas ora em debate se enquadram dentro dos objetivos nos quais a entidade se propõe a atuar.

Em razão disso, resta comprovado que a entidade em questão possui notória especialização na temática ambiental e demais temas relacionados e, especificamente, no combate à megamineração de carvão e a utilização de combustíveis fósseis para produção de energia elétrica.

### **3.3 Da legitimidade do Núcleo Amigos da Terra Brasil – NAT**

O **Núcleo Amigos da Terra Brasil (NAT/Brasil)** é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) com sede em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que atua há mais de **40 anos na defesa do meio ambiente**.

Objetiva um mundo pacífico e sustentável, baseado em sociedades vivendo em harmonia com a natureza. Visa uma sociedade de povos interdependentes vivendo com dignidade, totalidade e realização, onde a equidade e os direitos humanos e dos povos são cumpridos e respeitados. Esta deve ser uma sociedade construída com soberania dos povos e participação, fundada na justiça social, econômica, ambiental e de gênero e livre de todas as formas de dominação e exploração.

Tem por objetivos, conforme consta em seu estatuto social:

art. 2º O NÚCLEO AMIGOS DA TERRA / BRASIL tem por objetivos:

- I – trabalhar por uma sociedade ecologicamente sustentável e socialmente justa;
- II – defender o meio ambiente, trabalhando pela melhor qualidade do ar, do solo, das águas e da vida em seu conjunto;
- III – desenvolver projetos e ações que objetivem a preservação ambiental e a recuperação das áreas degradadas;
- IV – defender os interesses difusos da sociedade;

Desse modo, observa-se que os objetivos estatutários do Núcleo Amigos da Terra Brasil possuem íntima relação com o escopo desta Ação Civil Pública Climática.

Portanto, resta demonstrado que as três associações autoras possuem ampla experiência na temática ambiental e que seus respectivos estatutos garantem e as legitimam para a atuação e promoção de ação civil pública climática.

No caso em tela, está a se debater violações dos réus aos compromissos internacionais e à legislação federal e estadual sobre as mudanças climáticas, em especial, no cumprimento das diretrizes, prazos, metas da PGMC, a criação paritária do FGMC, e nulidades no licenciamento de empreendimentos extremamente poluidores e ineficientes como é o caso da Usina Termelétrica Candiota III e Mina Candiota.

A legitimidade material das associações autoras resta ainda mais evidente ao observar o disposto no art. 225, da CF/88 e no art. 3º da Política Nacional sobre Mudança do Clima, a Lei n. 12.187/2009, *in verbis*:

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

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

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

[...]

Nesse aspecto, o juiz federal Gabriel Wedy menciona que:

Possuem legitimidade ativa para propor ação civil pública para tutela do clima e dos direitos individuais e fraternais lesados o Ministério Público (...), assim como as associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e incluam, entre as suas finalidades, a proteção do meio ambiente *ex vi* do art. 5º, da Lei 7.347/85 e do art. 82 da Lei 8.078/90.

É defensável a possibilidade de toda e qualquer associação possuir legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública, porquanto o dever fundamental de proteção ao meio ambiente, que emana do art. 225 da Constituição Federal, não vincula apenas as associações que possuem finalidade estatutária de tutela do meio ambiente, mas, de modo mais amplo, obriga o Estado, os cidadãos e toda a sociedades. Em razão da dicção constitucional, posterior à Lei 7.347/85, parece haver pouca justificativa para que não seja reconhecida a legitimidade de toda e qualquer associação para a defesa do meio ambiente como “bem de uso comum do povo” e do clima adequado para uma vida saudável.<sup>13</sup>

A discussão acerca da temática das mudanças climáticas é, portanto, indissociável à defesa, preservação e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, restando claro que as entidades autoras possuem legitimidade para figurar no polo ativo da presente Ação Civil Pública Climática, pois possuem ampla e notória atuação na temática socioambiental representando os interesses da sociedade civil gaúcha em seus objetivos estatutários demonstram que cumprem os requisitos previstos no art. 5º, V, alíneas “a” e “b”, da Lei n. 7.347/85.

---

<sup>13</sup> WEDY, Gabriel. **A importância da Litigância Climática no Brasil**. In: Litigância Climática. Novas Fronteiras para o direito ambiental no Brasil. SETZER, Joana et. al. (Org). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 92-93.

#### 4. DO DIREITO

Nas últimas décadas, um número significativo de países aprovaram legislações relacionadas com a temática das mudanças climáticas. Em grande medida, boa parte dessas normas estão relacionadas e influenciadas pelos compromissos assumidos no âmbito internacional e a necessidade de incorporar as diretrizes, planos, metas e prazos previstos nos tratados internacionais.

Diante desse conjunto normativo, uma série de casos têm sido levados aos tribunais por meio de ações coletivas que buscam assegurar o cumprimento desses compromissos internacionais por parte dos governos nacionais. Por esse motivo, podemos dizer que a litigância climática faz parte de um processo estratégico que a sociedade civil organizada tem adotado para alavancar, avançar no âmbito da governança climática e, principalmente, para exigir pela via judicial ou administrativa medidas e decisões urgentes que estão relacionadas às causas e aos impactos das mudanças do clima.

Nessa linha, segundo pesquisas recentes:

“O termo litigância climática tem sido utilizado para descrever o conjunto de ações judiciais e administrativas envolvendo questões relacionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) (mitigação), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (adaptação), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (perdas e danos) e à gestão dos riscos climáticos (riscos)”.<sup>14</sup>

Desse modo, a presente lide utiliza-se do principal instrumento de tutela processual coletiva, isto é, da Ação Civil Pública para assegurar o devido cumprimento do chamado Direito Climático, compreendido como um conjunto normativo que estabelece deveres para os poderes públicos e para os particulares de redução das emissões de GEE, reparação de danos e, sobretudo, de

---

<sup>14</sup> SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla e FABBRI, Amália Botter. **Panorama da Litigância Climática no Brasil e no mundo**. In: Litigância Climática. Novas Fronteiras para o direito ambiental no Brasil. SETZER, Joana et. al. (Org). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 59.

planejamento e gestão democrática para a adaptação decorrentes dos riscos climáticos.

Sobre a importância da Ação Civil Pública, o Min. Zavascki refere que:

“Merece destaque a ação civil pública, típico instrumento de tutela processual coletiva, que compreende o conjunto de mecanismos destinados a instrumentalizar demandas preventivas, reparatórias ou cautelares de quaisquer direitos e interesses difusos e coletivos.

(...)

A ação civil pública é instrumento com múltipla aptidão, o que a torna meio eficiente para conferir integral tutela aos direitos transindividuais: tutela preventiva e reparatória, para obter prestações de natureza pecuniária (=indenizações em dinheiro) ou pessoal (= de cumprir obrigações de fazer ou de não fazer), o que comporta todo o leque de provimentos jurisdicionais: condenatórios, constitutivos, inibitórios, executivos, mandamentais e meramente declaratórios”<sup>15</sup>.

Nesse ponto, é importante recordar que o STJ já decidiu no sentido de que a litigância em matéria ambiental climática se faz importante para proteção social, especialmente por seus impactos aos mais pobres. Para tanto, a atuação do judiciário deve estar alinhada ao mais moderno consenso científico, evitando o alinhamento com teses irracionais/negacionistas que, frequentemente, não passam de biombo para ocultar poderosos interesses econômicos :

“(...) No mais, importa lembrar que, atualmente, as mudanças climáticas representam um fenômeno incontestável: suas consequências estão por toda parte e a ninguém poupam. Atingem diretamente e arruinam milhões de pessoas, sobretudo as mais pobres; ameaçam centenas de milhões de outras tantas; incitam o espírito de investigação de pesquisadores; desafiam a antevisão de políticos e legisladores; e, cada vez mais, se fazem presentes no cotidiano dos Tribunais. Ou seja, já não pairam incerteza sobre a realidade, causas antrópicas e efeitos avassaladores das mudanças climáticas na comunidade da vida planetária e no cotidiano da humanidade. Embora ainda exista muito a descobrir e estudar, nem mesmo quem acredita em Papai Noel consegue negar os dados acumulados nas últimas décadas. Diante de tamanho consenso científico, os juízes precisam ficar vigilantes para não serem usados

<sup>15</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017. pp. 59 e 63.

como caixa de ressonância de ideias irracionais - negacionistas dos fatos e do saber -, posições que, frequentemente, não passam de biombo para ocultar poderosos e insustentáveis interesses econômicos esposados por adversários dos valores capitais do Estado de Direito Ambiental. 5. Agravo Interno não provido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relator Ministro Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin. AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2188380 - SE (2022/0252968-6). Julgado em 06.03.2023).

Nessa linha, a seguir restará demonstrado que os réus não tem dado a efetividade adequada à legislação federal (ex: Lei nº 6.938/1981 (PNMA), Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC) e estadual (Lei Estadual nº 13.594/2010, que institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas - PGMC), que versam sobre matéria ambiental, especialmente, as normas relacionadas às diretrizes, planos e metas Climáticas que devem ser adotadas pelo Brasil e seus estados, assim como a incompatibilidade da atual forma como vem ocorrendo a exploração do carvão mineral e sua queima nas Usinas Termelétricas, no estado do Rio Grande do Sul.

#### **4.1 Do descumprimento à Política Nacional sobre Mudanças do Clima e de compromissos internacionais por parte da União, IBAMA e ANEEL.**

Destaca-se, inicialmente, que em razão do reconhecimento da contribuição antrópica no crescimento da emissão de Gases de Efeito Estufa que acarreta no aumento da temperatura global, é que surgiu o regime internacional de mudanças climáticas. Trata-se de um conjunto de normas, princípios e regras que constituem obrigações dos países na mitigação das mudanças climáticas.

É o que aponta a nota técnica em anexo, produzida pelo **Grupo de Estudos em Relações Internacionais e Meio Ambiente (GERIMA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**, senão vejamos:

A realidade das mudanças climáticas e o crescente consenso científico em torno da contribuição antrópica para o fenômeno através das atividades de emissão de gases de efeito estufa (GEE),



particularmente com avanços nos estudos climatológicos na década de 1980, provocou o surgimento do que se denomina regime internacional de mudanças climáticas. Refere-se aqui ao conjunto de normas, princípios e regras compartilhado entre os países, em sua maioria frutos de negociações multilaterais. O Brasil participa ativamente desse arcabouço institucional de políticas climáticas desde seu início, ainda no século XX, e portanto assume compromissos importantes que são traduzidos em obrigações do Poder Público ao serem internalizados<sup>16</sup>.

Nessa perspectiva de fornecer maior resguardo e proteção ao meio ambiente, considerando ainda os direitos sociais, o Brasil, ao promulgar a Constituição Federal de 1988, reforçou a necessidade de se impor o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, imputando ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, conforme dispõe seu art. 225, *caput*:

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

Valendo-se desse preceito constitucional, o Brasil assumiu diversos compromissos e acordos internacionais relacionados com a questão climática, especialmente, a Conferência da ONU e mais recentemente o Acordo de Paris.

Repisa-se que a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Rio-92), realizada em 1992 no Rio de Janeiro, teve como resultado principal a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), a qual reconheceu as mudanças climáticas como uma questão de preocupação internacional, relacionando-as a questões de direitos humanos, sem deixar de estipular responsabilidades comuns dos Estados para estabelecer o equilíbrio climático através do controle de concentrações de Gases de Efeito Estufa na atmosfera:

---

<sup>16</sup> GERIMA. Política Climática no Brasil e no Rio Grande do Sul e a Necessidade de Ação no Setor do Carvão 2022, p. 2.



A Convenção reconhece as mudanças climáticas como preocupação internacional, relaciona a questão a direitos humanos, reivindicações de justiça e uma noção de desenvolvimento que acolha necessidades do Sul global, mas reconhecendo as responsabilidades comuns, estabelece como objetivo o equilíbrio climático através do controle de concentrações de GEE na atmosfera e compromete os Estados à ação, ainda que mecanismos de implementação sejam estabelecidos posteriormente<sup>17</sup>.

O Brasil ratificou a referida **Convenção-Quadro em fevereiro de 1994**, a qual passou a surtir seus efeitos em território brasileiro ainda em maio daquele ano.

Vale lembrar, ademais, que o **Acordo de Paris de 2015** é a base de instrumentalização e operacionalização de todos os acordos firmados na referida Convenção-Quadro, adotando para tanto, o compromisso voluntário de cada Estado-parte, estipulando metas de reduções de emissões de Gases de Efeito Estufa:

O Acordo representou uma mudança de paradigma na estrutura de compromissos climáticos, adotando um modelo *bottom-up*, assentado sobre a soberania nacional e o compromisso voluntário de cada Estado-parte. Para garantir a adoção de um tratado vinculante, todos os países foram incluídos no processo de determinação de metas de redução de emissões de GEE, que são nacionalmente determinadas, de forma a contemplar as necessidades diferenciadas de cada parte<sup>18</sup>.

Não obstante o caráter de voluntarismo para a adoção das medidas referidas, foram impostas duas questões determinantes para frear o avanço das mudanças climáticas: a limitação do aumento da temperatura média global a abaixo de 2°C até o ano de 2100 e a progressividade das Contribuições Nacionalmente Determinadas, sendo atrelada à revisão dos compromissos a cada cinco anos, de maneira que as novas metas devem ser mais ambiciosas que as anteriores:

Como contraponto ao voluntarismo do modelo, dois pontos foram estipulados no instrumento. Primeiro, o objetivo de limitar o aumento da temperatura média global até 2100 a bem abaixo de 2°C, e abaixo de 1,5°C, considerando os níveis pré-industriais. Essa meta geral é a âncora do Acordo de Paris, segundo a qual as

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 3

<sup>18</sup> Ibidem, p. 3

contribuições nacionalmente determinadas (NDCs, na sigla em inglês) devem ser avaliadas. Segundo, a progressividade das NDCs, atrelada à revisão dos compromissos a cada cinco anos, cujas metas devem ser mais ambiciosas que as anteriores, sem marco temporal estipulado para o fim do sistema de redução de emissões (CHRISTOFF, 2016). **Assim, os Estados são responsáveis por elaborar suas metas e torná-las públicas perante a sociedade internacional, que participa do processo de revisão periódica em reunião multilateral** — processo denominado *pledge and review* —, **bem como perante a sociedade nacional, que pode cobrar a ação climática com base nos compromissos que o país assume**<sup>19</sup>.

Recorda-se que o Acordo de Paris foi recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n. 9.073/2017, apresentando-se como instrumento fundamental do direito ambiental brasileiro, tornando o Brasil efetivamente responsável pela adoção das medidas acordadas. Além disso, em atenção aos compromissos consentidos, o país assumiu metas concretas de redução das emissões de GEE através de uma Contribuição Nacionalmente Determinada, cuja última atualização foi comunicada pelo governo federal em fevereiro de 2022. Assim consta:

Por meio desta comunicação, o Brasil confirma o compromisso apresentado em sua NDC revisada, submetida ao Secretariado da UNFCCC em 9 de dezembro de 2020, de **reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de referência de 2005, em 2025**. Adicionalmente, o país assume o compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa **em 50% abaixo dos níveis de 2005, em 2030**. ANDC revisada do Brasil antecipa para 2050, ainda, objetivo indicativo de longo prazo de **alcançar a neutralidade climática**. O escopo da NDC brasileira é amplo, **prevendo-se a implementação de ações de mitigação e adaptação à mudança do clima ao conjunto da economia brasileira, assim como considerações sobre meios de implementação**<sup>20</sup>. (grifo nosso)

Em observância à importância desses temas e à necessidade de medidas para sua efetivação, foi editada a Lei n. 12.187/09, que instituiu a Política Nacional

<sup>19</sup> Ibidem, p. 3

<sup>20</sup>

Disponível

em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-interministerial-sobre-mudanca-do-clima/arquivos-cimv/item-de-pauta-3-paris-agreement-brazil-ndc-final-1.pdf/view>. Acesso em: jun. 2023.

sobre Mudança do Clima – PNMC. A referida legislação tem como objetivos principais a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático, além da redução das emissões antrópicas de Gases de Efeito Estufa, dentre outros, conforme dispõe seu art. 4º, *in verbis*:

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

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

A referida Política tem como diretrizes o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito das mudanças climáticas, em especial a emissão de Gases de Efeito Estufa, senão vejamos:

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

- I - os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário;
- II - as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori;
- III - as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico;

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

Nota-se, portanto, que o Brasil, além de recepcionar os referidos acordos internacionais no ordenamento jurídico pátrio, ainda salientou a necessidade de cumprimento dos compromissos assumidos ao instituir sua Política Nacional sobre Mudanças do Clima.

Dentre tais compromissos, está também a criação de instrumentos institucionais para atuação da Política Nacional de Mudança do Clima, como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia, nos termos do art. 7º da Lei n. 12.187/09:

Art. 7º Os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima incluem:

- I - o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima;
- II - a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima;
- III - o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima;
- IV - a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima;
- V - a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Salienta-se que foram instituídos apenas o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, nos termos do Decreto 9.578/2018, e o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, pelo Decreto 9.082/2017. Contudo, não há comprovação de que a composição do Fórum é efetivamente paritária, como exige o art. 3º do referido Decreto, eis que não é possível localizar o instrumento de nomeação das e dos representantes, especialmente da sociedade civil.

Ou seja, a União resta omissa em criar e efetivar os instrumentos institucionais previstos na PNMC.

Salienta-se, ainda, que o Acordo de Paris (Decreto nº 9.073/2017) tem *status* de norma supralegal, nos termos do art. 5º, § 2º da Constituição Federal,

tendo sido objeto, inclusive, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708, pela qual foi analisada a inoperabilidade do Fundo Clima pela União, tendo sido julgado procedente em junho de 2022.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu o caráter supralegal do referido acordo internacional, especialmente por sua relação direta aos direitos humanos e com a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A ADPF 708 é importante para fixar o entendimento de que os acordos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário possuem caráter obrigatório e vinculante. Os compromissos internacionais assumidos pelo país devem ser cumpridos em sua totalidade, não sendo mera discricionariedade de governo, mas efetivamente tornando-os política de Estado. Ressalta-se o importante voto do Relator Min. Luís Roberto Barroso:

Na mesma linha, **a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º.** E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: “Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente” (p. 171). Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. **Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas.**

Além disso, os dados objetivos trazidos acima evidenciam uma situação de colapso nas políticas públicas de combate às mudanças climáticas, sem dúvida alguma agravada pela omissão do Executivo atual. Em contextos como esse, é papel das supremas cortes e dos tribunais constitucionais atuar no sentido de impedir o retrocesso. O princípio da vedação do retrocesso é especialmente proeminente quando se cuide de proteção ambiental. **E ele é violado quando se diminui o nível de proteção do meio ambiente por meio da inação ou se suprimem políticas públicas relevantes sem a devida substituição por outras igualmente adequadas**<sup>21</sup>. (grifo nosso)

Nesse sentido:

---

<sup>21</sup> Supremo Tribunal Federal. ADPF 708/DF. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 04/07/2022

[...] cabe considerar que **os compromissos assumidos pelo Brasil devem guiar a interpretação do arcabouço jurídico e institucional nacional de política climática**. Isso está implicado não somente no caráter supralegal do Acordo de Paris, mas também na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), de 2009, o principal instrumento de direito nacional em matéria climática. A PNMC assume como diretrizes a Convenção-Quadro, bem como outros tratados “dos quais [o Brasil] vier a ser signatário”, no que se inclui aqui o Acordo de Paris (BRASIL, 2009). Nesse sentido, **a Política Nacional não conflita com ou torna desnecessários os compromissos do Poder Público; pelo contrário, reforça a cobrança da atuação do Estado e estabelece as bases para a política climática**<sup>22</sup>. (grifo nosso)

Apesar disso, o que se observa no presente caso é justamente o contrário. Passada mais de uma década da criação dessas leis, são diversas as violações aos tratados internacionais, e por consequência à Política Nacional sobre Mudanças do Clima pela União, visto que seguimos aumentando as emissões de GEE pela queima de combustíveis fósseis (carvão) e descumprindo as diretrizes, metas e prazos previstos legalmente. Senão vejamos.

#### **4.1.1 Do incentivo à empreendimentos minerários e termelétricas incompatível com os compromissos assumidos pelo Brasil. Apoio à matriz energética extremamente poluidora em detrimento das energias renováveis. Violação à PNMC e à PGMC.**

Apesar dos diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil visando à diminuição da emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) e ao combate às mudanças climáticas, verifica-se, na prática, uma postura em sentido diametralmente oposto a esses preceitos.

O Brasil, ao contrário do que foi estabelecido nas convenções e na sua própria legislação, tem concedido incentivos a empreendimentos extremamente

---

<sup>22</sup> GERIMA. Política Climática no Brasil e no Rio Grande do Sul e a Necessidade de Ação no Setor do Carvão, 2022, p. 4

poluidores e tem priorizado matrizes energéticas de elevada emissão de GEE e de baixa eficiência energética.

A exemplo disso é o Decreto n. 4.524/2002, que zera as alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins para a venda de carvão mineral destinado à geração de energia, senão vejamos:

Art. 58. As alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins estão reduzidas a zero quando aplicáveis sobre a receita bruta decorrente:

[...]

XI - da venda de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica.

No Rio Grande do Sul, a questão do carvão enquanto matriz energética é um dos principais pontos de discussão. Isso porque o estado possui a maior reserva de Carvão Mineral do país, abrangendo cerca de 90% do estoque nacional, conforme dados da Companhia Riograndense de Mineração<sup>23</sup>.

Não por menos que foi editada a Lei Estadual nº 15.047/2017, que cria a **Política Estadual do Carvão Mineral e institui o Polo Carboquímico do Rio Grande do Sul**. O polo carboquímico é constituído por dois complexos, conforme dispõe o art. 1º, § 1º da referida legislação estadual: o Complexo Carboquímico do Baixo Jacuí e o Complexo Carboquímico da Campanha, sendo a questão central da presente ação este último.

Apesar de não ser o cerne da presente demanda, vale ressaltar que trata-se de legislação contraditória e que viola, em muitos aspectos, a legislação nacional e a própria legislação estadual que instituiu a **Política Gaúcha de Mudanças Climáticas**. Tem-se que a Política Estadual do Carvão visa à ampliação da cadeia produtiva do carvão mineral:

Art. 6º São diretrizes para a implantação do Polo Carboquímico:

I - apoiar as empresas estabelecidas no Estado do Rio Grande do Sul no desenvolvimento de ações para aumento de escala e de competitividade, **visando à ampliação da sua participação no**

<sup>23</sup>

Disponível em: <https://crm.rs.gov.br/carvao-mineral-desenvolvimento-e-industrializacao-5f072748840e3>. Acesso em: jun. 2023.

**fornecimento de insumos e serviços para a cadeia produtiva do carvão mineral;**

[...]

III - **atrair novas empresas e investidores na área do carvão mineral**, cadeia de fornecedores de bens e prestadores de serviços, fomentando a geração de postos de trabalho e renda no Estado do Rio Grande do Sul;

[...]

Ainda, a referida legislação prevê diversos incentivos para o crescimento dos empreendimentos vinculados ao Carvão Mineral, pelo o que se compreende de seus arts. 9º e 10, *in verbis*:

Art. 9º São instrumentos da Política Estadual do Carvão Mineral:

[...]

II - desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação que organizem a cadeia produtiva do carvão mineral;

[...]

VII - **incentivos fiscais e creditícios.**

Art. 10. Para atingir a finalidade desta Lei, ao Estado compete:

I - **estimular a criação de linhas de crédito com o propósito de incentivar a implantação das empresas no Polo Carboquímico**

II - estabelecer parcerias público-privadas para o desenvolvimento da cadeia produtiva;

III - **conceder tratamento tributário diferenciado para a extração e beneficiamento do carvão mineral, bem como para a produção de seus derivados.**

Não obstante, segundo dados do Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA), no período entre o ano 2000 e 2020, a geração de energia termelétrica alimentada por combustível fóssil teve um aumento de 117%, o que acarretou no aumento de 90% de emissões de Gases de Efeito Estufa do setor energético nesse período. A título de exemplo, a geração de energia elétrica por fonte hidráulica percebeu um aumento de apenas 30% no mesmo intervalo de tempo:

Desde o início dos anos 2000, a matriz elétrica brasileira passa por uma transição caracterizada pela crescente ampliação da participação de renováveis não hídricas, como biomassa e eólica, e pela expansão do uso de combustíveis fósseis. Nas duas últimas décadas, a geração total de energia elétrica cresceu 78%, enquanto



a geração por meio da fonte hidráulica teve ampliação de apenas 30%.

**A geração termelétrica fóssil teve um aumento de 177%, crescendo de 30,6 TWh em 2000 para 84,8 TWh em 2020. Consequentemente, o total de emissões de gases de efeito estufa (GEE) no setor elétrico brasileiro aumentou 90% entre 2000 e 2020.**<sup>24</sup> (grifo nosso)

Ainda, é importante salientar que a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, consolidou há muito, um procedimento de venda de energia elétrica por meio de leilões. Repise-se que a autarquia **é vinculada ao Ministério de Minas e Energia**, e detém competência para regulação e fiscalização das atividades relacionadas à energia elétrica nas etapas de produção, transmissão, distribuição e comercialização.

A relação do órgão com a exploração do carvão mineral se evidencia na medida em que é responsável pelas concessões de venda de energia elétrica, organizadas através dos leilões nacionais de energia.

Os leilões são procedimentos licitatórios, em que empresas do ramo competem entre si para fornecer energia elétrica a ser adquirida pela União. Em muitos casos, os empreendimentos sequer existem e, quando vencedores, lhes são garantidos contratos de grande duração.

A disponibilização de leilões para usinas termelétricas movidas a carvão, em detrimento de modalidades de geração de energia de matriz renovável, vai de encontro ao disposto na legislação. Conforme já salientado, são firmados contratos de concessão para a exploração do carvão que podem ultrapassar, por vezes, 15 (quinze) anos.

Insistir nesse modelo de concessão em detrimento a uma nova matriz energética limpa imprime enormes retrocessos e atrasa, ainda mais, o cumprimento das metas de redução de emissões de GEE.

---

<sup>24</sup> Instituto de Energia e Meio Ambiente. INVENTÁRIO DE EMISSÕES ATMOSFÉRICAS EM USINAS TERMELETRICAS: geração de eletricidade, emissões e lista de empresas proprietárias das termelétricas a combustíveis fósseis e de serviço público do Sistema Interligado Nacional (ano-base 2020). 2021, p.4.

Ressalta-se que as usinas termelétricas são responsáveis por um considerável volume de emissão de GEE. O Estado do Rio Grande do Sul se apresenta como o 8º maior emissor desses gases, tendo emitido mais de 100 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> no ano de 2021. O setor energético representa cerca de um quarto dessas emissões:

Segundo dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o Rio Grande do Sul apresentou emissões brutas de cerca de 108 MtCO<sub>2</sub>e no ano de 2021. No cenário nacional, as emissões brutas estimadas para o mesmo ano alcançaram 2.422 MtCO<sub>2</sub>e, sendo o Estado gaúcho o 8º maior emissor da federação. O setor mais responsável pelas emissões estaduais é o da Agropecuária (46%), seguido do setor de Mudança de Uso da Terra e Florestas (25%), **cuja relevância é muito próxima ao setor de Energia (24%)**, e então o setor de Resíduos (4%) e Processos Industriais (1%)<sup>25</sup>.

A partir dessas considerações, tem-se que, como bem aponta o Grupo de Estudos em Relações Internacionais e Meio Ambiente (GERIMA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), os principais desafios para a redução da emissão de GEE encontram-se nos setores da Agropecuária e da Energia, senão vejamos:

Considerando esse fato, bem como a importância da ação climática estadual para cumprir as metas de redução de emissões nacionais e o disposto na PGMC quanto a uma redução proporcional ao estabelecido no âmbito nacional, destaca-se que o principal desafio para o Estado está nos setores da Agropecuária e de Energia. Em outras palavras, os compromissos climáticos nacionais reforçam a necessidade da atuação do Rio Grande do Sul especificamente nesses setores como sua contribuição para a redução das emissões<sup>26</sup>.

Observa-se, portanto, que há elevado incentivo à geração de energia elétrica que vale-se de fonte energética insuficiente e altamente poluidora, como é o caso do carvão, a despeito do que foi instituído pela PNMC e PGMC. Significa dizer que não se está observando os compromissos assumidos pelo país na redução da

---

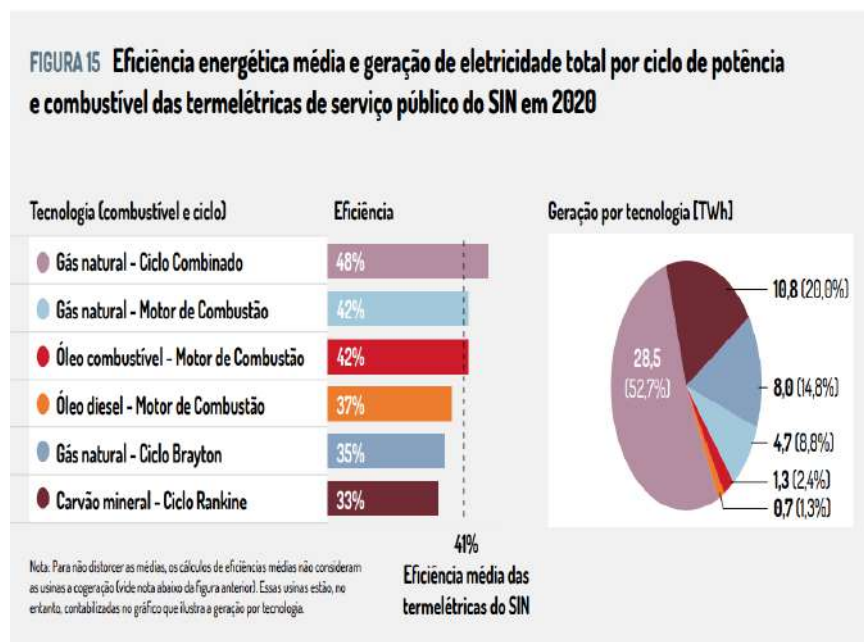
<sup>25</sup> GERIMA. Política Climática no Brasil e no Rio Grande do Sul e a Necessidade de Ação no Setor do Carvão, 2022, p. 8

<sup>26</sup> Ibidem.

emissão de Gases de Efeito Estufa. Isso porque o carvão é tido como uma matriz energética de baixa eficiência e elevado custo. Nesse sentido:

Ademais, o carvão gaúcho tem baixo potencial energético (MENEGAT et al., 2022) e o investimento no seu uso em usinas termelétricas implica em aumento dos custos marginais de produção de energia no Estado (BENSUSSAN; LOSS, 2004). Dessa forma, a exploração do mineral permanece relacionada a subsídios e a interesses econômicos particulares<sup>27</sup>.

Com relação a isso, importante dizer que dentre todas as termelétricas integrantes do Sistema Interligado Nacional movidas a combustíveis fósseis, **as que geram energia a partir da queima de carvão mineral apresentam os piores resultados**, com apenas 33% de eficiência energética. É o que aponta o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA):



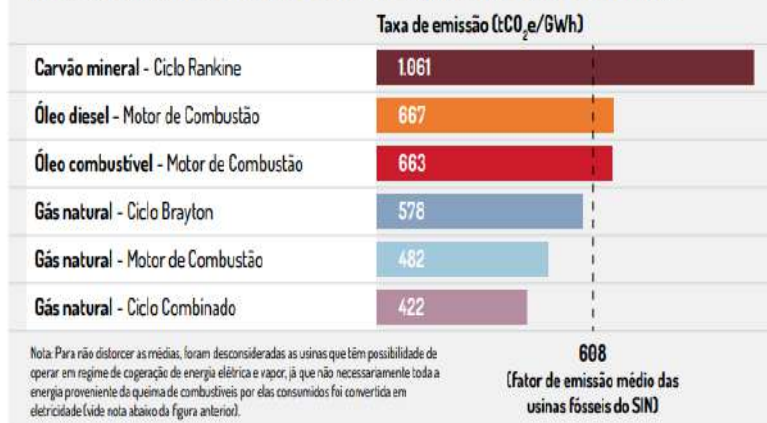
28

Ainda, segundo dados do IEMA, **as termelétricas movidas a carvão mineral tem a maior taxa de emissão média dentre todas as movidas a combustíveis fósseis:**

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> Instituto de Energia e Meio Ambiente. INVENTÁRIO DE EMISSÕES ATMOSFÉRICAS EM USINAS TERMELETRICAS: geração de eletricidade, emissões e lista de empresas proprietárias das termelétricas a combustíveis fósseis e de serviço público do Sistema Interligado Nacional (ano-base 2020). 2021, p. 27

**FIGURA 17 Taxa de emissão média para as termelétricas a combustíveis fósseis de serviço público do SIN por combustível principal e ciclo de potência**



29

Ainda conforme o instituto, as termelétricas movidas a combustíveis fósseis do Rio Grande do Sul emitiram uma elevada quantidade de GEE, o equivalente a mais de 10% da emissão do setor a nível nacional. Não obstante, constatou-se que as maiores taxas de emissões por usina termelétrica em todo o Brasil, originam-se de dois empreendimentos gaúchos. A UTE Candiota III, que apresentou taxa de emissões de 1.313 tCO<sub>2</sub>e/GWh e a UTE Pampa Sul apresentou taxa de emissões de 1.140 tCO<sub>2</sub>e/GWh:

Em estudo do inventário de emissões de usinas termelétricas no Brasil no ano de 2021, o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) estimou que termelétricas a combustíveis fósseis do Sistema Interligado Nacional no Estado do Rio Grande do Sul emitiram cerca de 5.814 tCO<sub>2</sub>e, correspondente a 10,5% das emissões do setor a nível nacional. Dessas termelétricas gaúchas, a maior parte utiliza carvão mineral como combustível, e a maioria das emissões provém do município de Candiota, responsável por 5.047 tCO<sub>2</sub>e. Ademais, constatou que as maiores taxas de emissões por usina termelétrica no país foram encontradas em dois empreendimentos gaúchos, em Candiota. Em primeiro lugar no ranking, a UTE Candiota III apresentou taxa de emissões de 1.313 tCO<sub>2</sub>e/GWh; em segundo lugar, a UTE Pampa Sul apresentou taxa de emissões de 1.140 tCO<sub>2</sub>e/GWh (IEMA, 2022)<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 29

<sup>30</sup> GERIMA. Política Climática no Brasil e no Rio Grande do Sul e a Necessidade de Ação no Setor do Carvão, p. 10.

Ou seja, **essas duas usinas termelétricas**, que utilizam o carvão como sua fonte de energia, **foram as mais ineficientes em todo o território nacional em produzir energia elétrica**. Em outros termos, emitiram uma elevada quantidade de Gases de Efeito Estufa para uma produção baixíssima de energia elétrica. Isso implica em sérios obstáculos ao cumprimento das metas de redução de GEE e no combate às mudanças climáticas estipuladas pelo Governo Federal e pelo Governo Estadual.

Nota-se que as duas termelétricas mais poluentes do país estão localizadas na região de Candiota, no Rio Grande do Sul, justamente no Complexo Carboquímico da Campanha. **Trata-se de município elevada concentração de termelétricas por habitante, contemplando 2 usinas termelétrica alimentadas por carvão mineral em uma cidade de apenas 10 mil habitantes<sup>31</sup>.**

Não ao acaso Candiota é o município do Rio Grande do Sul que tem, disparadamente, o maior índice de emissão de Gases de Efeito Estufa, conforme apontam dados do Sistema de Estimativa de Emissão de Gases:

---

<sup>31</sup> ibidem, p. 09.

EMISSÕES POR MUNICÍPIO  
toneladas (t) de CO<sub>2</sub>e (GWP-AR5) | ano-base 2019

CÓD. IBGE	Município	UF	Emissões (t) de CO <sub>2</sub> e (GWP-AR5)   ano-base 2019
4304358	Candiota	RS	4,450,820
4300406	Alegrete	RS	2,672,658
4304606	Canoas	RS	2,497,994
4314902	Porto Alegre	RS	2,417,257
4322400	Uruguaiana	RS	2,011,704
4317103	Sant'Ana do Livramento	RS	1,894,130
4306601	Dom Pedrito	RS	1,794,522
4318309	São Gabriel	RS	1,593,091
4310603	Itequi	RS	1,414,278
4315402	Rosário do Sul	RS	1,360,787
4318002	São Borja	RS	1,315,739
4317301	Santa Vitória do Palmar	RS	1,303,186
4301602	Bagé	RS	1,166,194
4315602	Rio Grande	RS	1,116,044
4305108	Caxias do Sul	RS	1,106,596
4303004	Cachoeira do Sul	RS	1,049,527
4314407	Peletas	RS	924,218
4315907	Santa Maria	RS	852,764
4318101	São Francisco de Assis	RS	820,589
4315305	Quaraí	RS	792,447
4302907	Cacequi	RS	780,060
4317400	Santiago	RS	753,978
4319604	São Sapé	RS	739,581
4318804	São Lourenço do Sul	RS	730,949
4301305	Arroio Grande	RS	726,337
4304507	Canguçu	RS	699,054
4323002	Viamão	RS	696,271

Em síntese, há o descumprimento por parte da União, do IBAMA, da ANEEL e do Estado do Rio Grande do Sul dos acordos firmados internacionalmente concernentes ao combate às mudanças climáticas, da Política Nacional sobre Mudanças do Clima e da Política Gaúcha sobre Mudanças Climática.

O licenciamento ambiental inconsequente de incontáveis empreendimentos relacionados à exploração do carvão mineral, seja pelos diversos projetos minerários, como pelas dezenas de usinas termelétricas, as quais são altamente poluentes e pouco eficientes, evidenciam a total inobservância à proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**À vista do apontado, é patente que passados 14 anos da PNMC e 13 anos da PGMC a situação atual do Brasil, especialmente do Estado do Rio Grande do Sul é grave, e não há demonstração de qualquer medida adotada que vá ao encontro do que restou estipulado pela legislação de regência, isto é, pelas diretrizes da Política Nacional sobre Mudanças do Clima e pela Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas.**



Nesse sentido, como restará demonstrado em tópico específico, a região Sul e, especialmente, o Estado do Rio Grande do Sul - com 90% das jazidas de carvão do país - e o município de Candiota - com o maior número de termelétricas movidas a carvão do Brasil, sendo que duas delas entre as mais poluentes - devem ser tratados como um caso paradigmático e central, no debate acerca da necessidade de redução do uso do carvão como forma de mitigação e enfrentamento às mudanças climáticas por nosso país, conforme se abordará a seguir.

#### **4.1.2. Das irregularidades no licenciamento da Usina Termelétrica Candiota III. Inobservância ao componente climático no licenciamento ambiental de usinas termelétricas. Violações aos parâmetros de emissões de GEE. Da gravidade dos danos climáticos decorrentes do funcionamento da usina**

Conforme amplamente já referido, a utilização de usinas termelétricas movidas a combustíveis fósseis, especialmente o carvão mineral, para a geração de energia elétrica, mostra-se completamente inviável e incompatível com as atuais concepções a respeito da necessidade de enfrentamento às mudanças climáticas.

As rés, ao revés do que foi imposto pela Política Nacional sobre Mudanças do Clima e pelos diversos acordos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, se mostram omissas quanto à necessidade de elaboração de medidas que visam promover a transição energética justa no Rio Grande do Sul, um dos estados mais afetados pela atual crise climática.

**Não se verifica qualquer medida dos entes públicos aqui demandados que vise o abandono dessa matriz energética extremamente ineficiente e altamente poluidora. Do contrário, como já salientado, os dados da IEMA apontam que a utilização da matriz energética fóssil mais que dobrou nas últimas duas décadas.**

Repisa-se que a PNMC tem como diretrizes a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção do sistema climático, a redução das emissões de GEE em relação às suas diferentes fontes e a preservação, conservação e recuperação de recursos ambientais, senão vejamos novamente:

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

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;
- II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;**

[...]

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

Ao que já reiteradamente salientado, a continuidade de utilização de empreendimentos geradores de energia elétrica movidos a combustíveis fósseis, em especial o carvão, vai de encontro aos objetivos da citada legislação. Isso porque não se pode falar em preservação dos recursos ambientais, em desenvolvimento econômico e social e em redução das emissões de Gases de Efeito Estufa quando se prioriza a instalação e operação de Usinas Termelétricas extremamente ineficientes e altamente poluidoras, como é o caso de Candiota III.

**A Usina Termelétrica Candiota III iniciou sua operação no ano de 2011, valendo-se da utilização do Carvão Mineral para a geração de energia elétrica. A usina compreende a “Fase C” do projeto, cujo processo administrativo de licenciamento no IBAMA é cadastrado sob o n. 02001.002567/1997-08.**

O empreendimento sagrou-se vencedor do 1º Leilão de Energia Nova pela ANEEL em dezembro de 2005, de prazo de 15 anos, com contrato de comercialização de energia **até o final do ano de 2024.**

O licenciamento ambiental do empreendimento, desde o início, mostra-se incompatível com todos os tratados internacionais sobre mudanças climáticas e compromissos assumidos pelo Brasil na temática, como já amplamente referidos. A





renovação do empreendimento, no ano de 2016, e, portanto, na vigência da PNMC, viola a perspectiva de combate às mudanças climáticas abrangida pela legislação.

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

Ainda, a emissão de gases tóxicos em parâmetros muito acima dos limites aceitáveis promove sérios danos à saúde da população local por meio da contaminação da qualidade do ar e das águas. É o que aponta a Nota Técnica em anexo:

Os principais dados da UTE Candiota III chamam a atenção para dois pontos. Primeiro, **a eficiência energética da termelétrica é consideravelmente baixa**, mesmo para a produção de energia a partir de combustíveis fósseis, **sendo a pior entre empreendimentos semelhantes no Brasil**. Segundo, e já mencionado anteriormente, **a taxa de emissão é a mais alta do país**. Isso demonstra que os impactos da usina para o meio ambiente e o clima são altos e o benefício decorrente da produção de energia é proporcionalmente baixo. **Assim, os dados mostram que, diferentemente do que foi divulgado durante a construção da UTE, Candiota III não pode ser considerada um empreendimento moderno, menos poluidor.**

**Pelo contrário, os impactos negativos ao meio ambiente e à saúde são reconhecidos desde o início do empreendimento.** Em setembro de 2010, ainda antes da finalização da construção de Candiota III, os relatórios do Ibama sobre a irregularidade das emissões de SO<sub>2</sub> e material particulado nas Fases A e B do Complexo Termelétrico e os consequentes impactos na saúde da população levaram a críticas à usina. Como consequência, o Ministério Público Federal suspendeu a licença de operação da UTE Candiota III logo após o início de seu funcionamento, em 4 de



fevereiro de 2011. Em dezembro de 2012, a operação da usina seria retomada, com permissão do MPF (MAPA DE CONFLITOS, 2023)<sup>32</sup>.

Isso demonstra que o empreendimento em tela não cumpre sequer os que havia sido originalmente projetado.

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

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

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

Contudo, apesar dos empecilhos no acesso a essas informações, é possível verificar que o funcionamento do empreendimento em tela não deveria ter sido renovado pela autarquia federal, que o prorrogou até 2026.

Isso porque dos documentos a que se teve acesso, foi possível verificar diversas violações à PNMC, à PGMC e à própria Licença de Operação concedida ao empreendimento.

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

---

<sup>32</sup>GERIMA. Política Climática no Brasil e no Rio Grande do Sul e a Necessidade de Ação no Setor do Carvão, 2022, p. 11

### **2.5.10 Programa de Monitoramento de Dados Meteorológicos, de Emissões Atmosféricas, e Qualidade do Ar**

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

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

### **III. CONCLUSÕES**

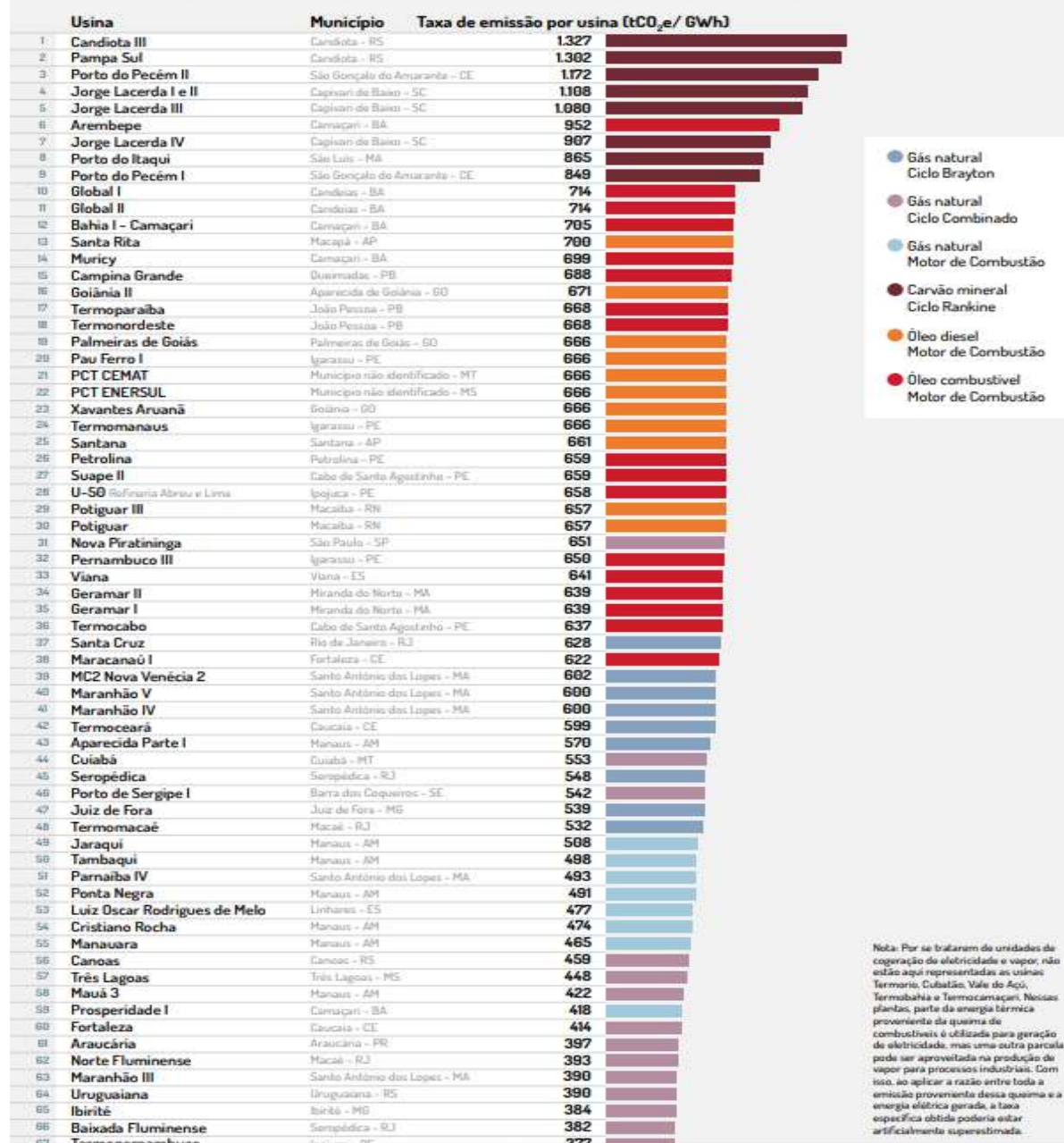
Diante da análise desenvolvida neste Parecer, constata-se:

- Descontinuidade nos monitoramentos ambientais de emissões atmosféricas e qualidade do ar, em descumprimento às exigências regulatórias do licenciamento ambiental;
- Violações dos limites máximos de emissão atmosférica regulados pelo licenciamento ambiental;
- Violações dos padrões secundários de qualidade do ar de Dióxido de Enxofre em descumprimento à Resolução CONAMA n. 03/1990.

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

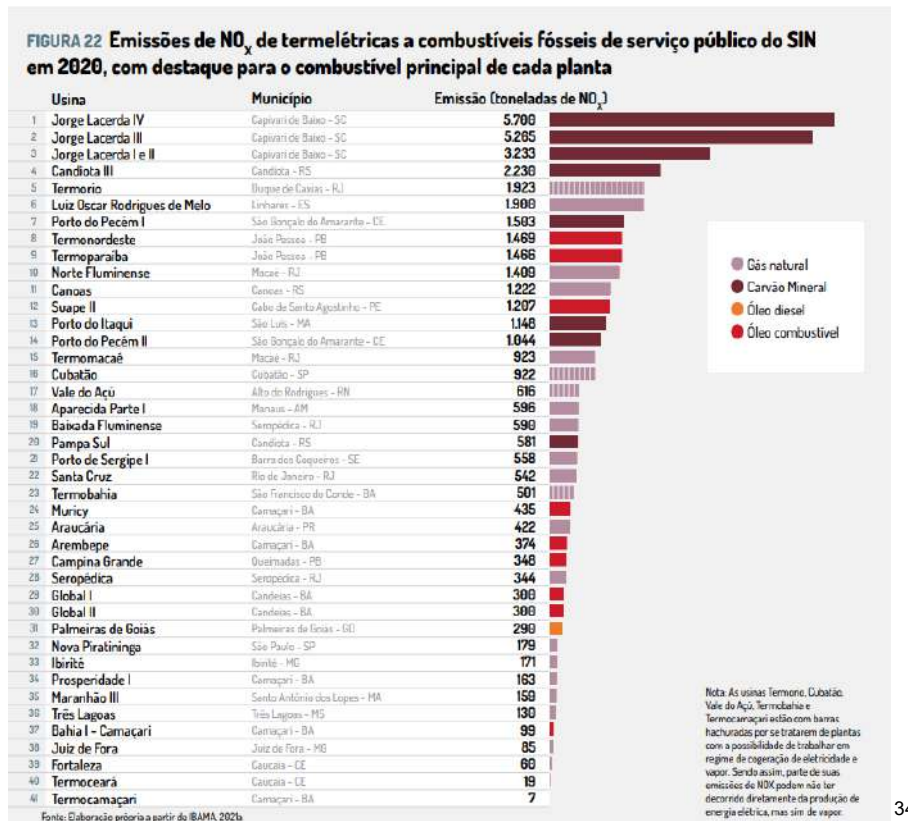
Em dados mais recentes, segundo estudo do Instituto de Energia e Meio Ambiente, a UTE Candiota III possui a maior taxa de emissões de Gases de Efeito Estufa por energia gerada de todas as termelétricas do país, senão vejamos:

**FIGURA 16 Taxa de emissão específica por termelétrica fóssil de serviço público do SIN em 2020, com destaque para o ciclo de potência e o combustível principal de cada planta**



<sup>33</sup> Instituto de Energia e Meio Ambiente. INVENTÁRIO DE EMISSÕES ATMOSFÉRICAS EM USINAS TERMELETRICAS: geração de eletricidade, emissões e lista de empresas proprietárias das termelétricas a combustíveis fósseis e de serviço público do Sistema Interligado Nacional (ano-base 2020). 2021, p. 28.

Ainda segundo o Instituto, a Usina de Candiota III é uma das maiores emissoras de óxidos de nitrogênio, dentre todas as termelétricas movidas a combustível fóssil:



Os óxidos de nitrogênio podem provir de fontes naturais, como atividade vulcânica, a queima de biomassa (queimadas florestais decorrentes de fatores naturais) e atividade bacteriana. Contudo, a atividade antrópica, por meio da queima de combustíveis constitui a principal fonte de formação desses óxidos. Segundo a IEMA, trata-se de poluente emitido em grandes quantidades em termelétricas movidas a combustíveis fósseis e que pode ocasionar em severas complicações ao meio ambiente, como a formação de ozônio, a ocorrência de chuvas ácidas, envenenamento das águas, além de danos às florestas:

<sup>34</sup> Instituto de Energia e Meio Ambiente. INVENTÁRIO DE EMISSÕES ATMOSFÉRICAS EM USINAS TERMELETRICAS: geração de eletricidade, emissões e lista de empresas proprietárias das termelétricas a combustíveis fósseis e de serviço público do Sistema Interligado Nacional (ano-base 2020). 2021, p. 37.

Quanto ao NOX, além de se obter mais informações nos documentos disponíveis para acesso público, esse poluente é emitido em grandes quantidades em termelétricas que utilizam combustíveis fósseis. **Além disso, sua presença no ar em concentrações elevadas está associada a uma variedade de preocupações ambientais e de saúde pública, incluindo a formação de ozônio** (que se trata de um gás tóxico quando presente na troposfera), **ocorrência de chuva ácida, acidificação de sistemas aquáticos, danos florestais, degradação da visibilidade e formação de partículas finas**<sup>35</sup>. (grifo nosso)

A emissão em larga escala desses poluentes na atmosfera, pode gerar o dióxido de nitrogênio (NO<sub>2</sub>), um gás extremamente tóxico. Conforme apontado no estudo do Instituto de Química da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o NO<sub>2</sub> reage com todas as partes do corpo expostas ao ar, pele e mucosa, gerando lesões celulares. Ainda, pode ocasionar em degeneração celular e inflamações no sistema respiratório, desde o nariz, podendo atingir os alvéolos pulmonares.

Não bastasse, em caso de intoxicação grave, a inalação do gás provoca edemas pulmonares, hemorragias e insuficiência respiratória, **podendo causar a morte do afetado**. Ainda, em caso de exposição aguda, mas não fatal, a exposição à substância ainda tem o condão de ocasionar traqueítes e bronquites crônicas, enfisemas pulmonares, dificuldades nas trocas gasosas nos pulmões e broncopneumonias químicas ou infecciosas. Vejamos:

O dióxido de nitrogênio é o vilão dos óxidos de nitrogênio. O NO<sub>2</sub> é um gás muito tóxico. A pessoa atingida sente imediatamente ardência nos olhos, no nariz e nas mucosas em geral. O NO<sub>2</sub> **reage com todas as partes do corpo expostas ao ar, pele e mucosas provocando lesões celulares**. Os epitélios (revestimentos celulares) que mais sofrem são aqueles das vias respiratórias, ocorrendo **degenerações celulares e inflamações no sistema respiratório, desde o nariz até a profundidade dos alvéolos pulmonares**.

Em caso de intoxicação grave, a inalação provoca edema pulmonar, **hemorragias alveolares e insuficiência respiratória, causando morte**. Se a exposição for aguda, porém não fatal, aparecerão **traqueítes e bronquites crônicas, enfisema pulmonar** (dilatação anormal dos alvéolos), espessamento da barreira alvéolo-capilar

---

<sup>35</sup> Ibidem, p. 38

(dificuldades nas trocas gasosas que ocorrem nos pulmões: CO<sub>2</sub> por O<sub>2</sub> ) e **broncopneumonias químicas ou infecciosas**<sup>36</sup>. (grifo nosso)

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

O licenciamento de Termelétricas, especialmente aquelas movidas a carvão mineral, como o caso da UTE Candiota III, prescindem de uma análise estrutural a ser realizada valendo-se da ótica de um novo paradigma de proteção ao meio ambiente e de mitigação e combate às mudanças climáticas.

**Essa necessidade já foi reconhecida por esta 9ª Vara Federal de Porto Alegre, ao julgar o processo n. 5030786-95.2021.4.04.7100.** Destaca-se o que considerou a magistrada na ocasião:

Por isso, e em harmonia com a legislação, jurisprudência e doutrina ambiental, deve prevalecer o interesse público de um meio ambiente equilibrado em contraponto à continuidade de um licenciamento com vício insanáveis quanto ao projeto inicial do empreendimento termoelétrico.

Justificam essa conclusão os fundamentos já alinhados e ora revistos: i. o STF reconheceu, na ADPF 708, o dever constitucional, suprallegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas; [...] **iii. o principal combustível necessário ao empreendimento é o carvão mineral, na contramão da descarbonização da matriz energética e do incremento de energias limpas;** [...] v. em matéria de meio ambiente, vigoram os princípios da prevenção e da precaução, indispensáveis à garantia dos difusos interesses sócio-ambientais, que recomenda a paralisação das obras porque os danos por elas causados podem ser irreversíveis; vi. a Política Nacional do Meio Ambiente visa a compatibilizar o desenvolvimento

<sup>36</sup> CATALUÑA, Renato, et al. DECOMPOSIÇÃO CATALÍTICA DE ÓXIDOS DE NITROGÊNIO. In: Quim. Nova, Vol. 27, No. 3, 432-440, 2004, p. 434.

econômico-social com um meio ambiente ecologicamente equilibrado; [...] **ix. foram desrespeitados o compromisso previsto no item 4 do artigo 4º do Acordo de Paris e a respectiva Contribuição Nacionalmente Determinada pelo Brasil; x. não se observou a Política Nacional sobre Mudança do Clima prevista na Lei 12.187/09; xi. restou desprezada a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas estabelecida na Lei Estadual n. 13.594/10, em especial no tocante à confecção de Avaliação Ambiental Estratégica; xii. violada a Instrução Normativa nº 12, de 23 de novembro de 2010 do IBAMA quanto à mitigação e compensação de gases de efeito estufa;** [...] xvi. a fragilidade dos argumentos trazidos pelos réus frente ao teor da Súmula 618 do STJ.

Conclui-se, por tudo dito, que o licenciamento ambiental da Usina Termelétrica Nova Seival se deu em desrespeito às normas técnicas, regulamentares e legais previstas para o caso, **inobservando os novos paradigmas climáticos e de saúde transgeracional ditados pelos mais altos Órgãos e Entidades intergovernamentais e adotados pelo Brasil, em desconformidade com os compromissos firmados em âmbito internacional e com a jurisprudência sedimentada pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal.** Nos mesmos termos, mister a necessidade de inclusão nos Termos de Referência - e, posteriormente, nos respectivos EIA/RIMA - que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais especificadas e análise de riscos à saúde humana. (grifo nosso)

À vista das considerações, foi determinada a inclusão do citado componente climático, a fim de efetivamente observar todas as diretrizes previstas na PNMC e na PGMC em todos os Termos de Referência de empreendimentos termelétricos no Rio Grande do Sul, senão vejamos:

#### DISPOSITIVO

Pelo exposto, [...], ratifico a concessão de tutela de urgência decidida no [e43](#) - que determinou [...] a inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais especificadas e análise de riscos à saúde humana - e julgo procedentes os pedidos da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN, Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais - INGÁ, Instituto Preservar, Cooperativa Agroecológica Nacional Terra e Vida Ltda. - COONATERRA – BIONATUR e Centro de Educação Popular e



Agroecologia - CEPPA, forte no art. 487, I, do CPC, para o fim de condenar os réus Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis –IBAMA, Copelmi Mineração Ltda. e Energia da Campanha Ltda., em suas respectivas áreas de competência e atuação:

[...]

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

Vale ressaltar, ainda, que esse entendimento, apesar de aguardar julgamento definitivo pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, já havia sido ratificado no julgamento dos Agravos de Instrumento n. 5041566-54.2021.4.04.0000 e 5040314-16.2021.4.04.0000 pelo TRF4.

Ou seja, trata-se de entendimento que já encontra robustez, amparado inclusive por recentes julgamentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, como é o caso da já mencionada **ADPF 708 e da ADPF 760**, que atribui responsabilidade à União pela inefetividade no combate à emergência climática.

Todos esses dados demonstram que a UTE Candiota III continua operando em desconformidade com sua Licença de Operação e com as diretrizes da Política Nacional sobre Mudanças do Clima e a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas.

Assim, é patente a irregularidade do procedimento licenciatório da UTE Candiota III, porquanto o funcionamento do empreendimento termelétrico é incompatível com as diretrizes impostas pela Política Nacional sobre Mudanças do Clima e da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas, nos seguintes termos:

- a) possui baixa eficiência energética, sendo a Termelétrica movida a carvão mineral menos eficiente do país;

- b) a taxa de emissão de Gases de Efeito Estufa da UTE Candiota III é a mais elevada do Brasil;
- c) o funcionamento da usina nessas condições acarreta em sérios impactos para o meio ambiente e o clima, sendo que o benefício decorrente da produção de energia é proporcionalmente baixo;
- d) os impactos negativos do empreendimento são conhecidos desde o início do procedimento licenciatório;
- e) a manutenção do funcionamento da Usina nos parâmetros atuais implica no prolongamento da crise hídrica que assola a região há muitos anos;
- f) a emissão de gases tóxicos em parâmetros muito acima dos aceitáveis ocasiona o envenenamento das águas, do ar e do solo, afetando negativamente a saúde dos trabalhadores e da população local;
- g) não se tem notícias de medidas adotadas para a correção dos parâmetros inadequados de emissão pela UTE.

Em síntese, o empreendimento funciona à revelia das diretrizes impostas pela PNMC e pela PGMC, atuando em descompasso com os compromissos assumidos pelo Brasil em diversos tratados internacionais, posto que opera em baixa eficiência energética e elevada emissão de Gases de Efeito Estufa, contribuindo diretamente para a emergência climática atual.

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

**4.1.3. Das irregularidades da renovação do licenciamento da Mina de Carvão Mineral Candiota e da nulidade do Termo de Compromisso Ambiental celebrado pela FEPAM e Companhia Riograndense De Mineração – CRM pela inobservância da legislação ambiental, especialmente, das diretrizes da PNMC e PGMC e inexistência de análise do componente climático em atividade altamente poluidora.**

A presente Ação Civil Pública Climática aborda uma série de questões relacionadas à necessidade de medidas concretas por parte dos órgãos públicos e das empresas poluidoras para a redução de emissão de GEE no ERS, especialmente, na região da campanha e no município de Candiota.

A Mina Candiota é outro empreendimento altamente poluidor, causador de graves danos ambientais. Trata-se de mineração que vem causando ampla destruição do bioma pampa, de áreas de preservação permanente e contaminação dos cursos hídricos e ampliando a poluição do ar daquela região.

Nesse aspecto, vejamos algumas imagens do local feitas pela área técnica da FEPAM, as quais demonstram a degradação ambiental da área, especialmente pela contaminação das águas, destruição de áreas de preservação permanente (APP) e de mata nativa do bioma Pampa.

Ou seja, qualquer medida desse tipo foi feita de maneira completamente ilegal e só poderia ser realizada em situações excepcionais, após análise técnica ambiental de EIA/RIMA específico para esse tipo de ampliação da mina, haja vista a gravidade desse tipo de dano ambiental. Por conta desse cenário, os técnicos do órgão ambiental se manifestaram contrários a renovação da Licença de Operação do empreendimento (doc anexo):



Figura 4. Vista geral cava em operação – orientação sudoeste.



Figura 6. Vista geral cava em operação – corte AFUCAN.



Figura 8. Imagem de satélite corte AFUCAN – na porção oeste um recurso hídrico com barramento, recebendo as drenagens do corte.



Figura 9. SIGFEPAM – drenagem e enquadramento.

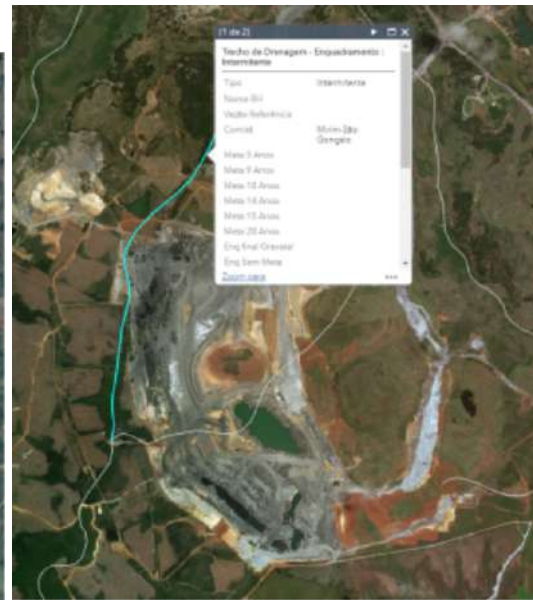


Figura 13. SIGFEPAM – recurso hídrico no local do avanço de lavra.



Figura 57. Recurso hídrico – efluente MALHA II.



Figura 58. Recurso hídrico – efluente MALHA II.



Figura 59. Recurso hídrico – efluente MALHA II.



Figura 60. Montante recurso hídrico – efluente MALHA II.

Veja, Excelência, resta patente que a renovação da LO da Mina Candiota convalidou a violação das normas ambientais no presente caso, pois a equipe técnica proferiu parecer onde reconheceu que o empreendedor descumriu diversos itens da licença, bem como foram apontados itens que impedem o tratamento de área de preservação permanente como de recursos hídricos, vejamos:

**PARECER/CONCLUSÃO/ENCAMINHAMENTO:**

O empreendedor deverá ser autuado por descumprimento dos itens da LO nº 3175/2016 – DL, (10.1 e 11.2), referente aos resíduos sólidos, bem como à manutenção de veículos, respectivamente.

Quanto à solicitação de LPIA, para instalação da estação de tratamento de efluentes, foi identificado o impedimento por se tratar de área de preservação permanente – APP e com presença de vegetação nativa.

Quanto ao avanço de lavra, tanto no corte principal, como no corte AFUCAN há presença de recursos hídricos que serão afetados com o pretendido avanço, caracterizando-se como intervenção em APP.

Considerando que, conforme legislação federal, qualquer intervenção em APPs deve ser precedida de EIA/RIMA, este processo será encaminhado para chefia com vistas a solicitar orientação quanto ao andamento.

Quanto a MALHA II o empreendedor deverá ser autuado por contaminação do recurso hídrico. Uma vez que já existe notificação emitida OFICIO FEPAM/DMIN nº 419/2019 para o requerimento de PRAD, a qual aguarda prazo, será encaminhado para chefia com vistas a solicitar orientação quanto ao andamento.

Em 19 de fevereiro de 2019, assinam o relatório:

Eng <sup>a</sup> Ftal. Maila Artico	Matrícula: 4279867/1	
Eng <sup>a</sup> Minas Sarah Ribeiro Guazzelli	Matrícula: 4280911/1	

ID: 966952

As irregularidades, também, foram observadas pela equipe técnica da ré durante a realização da vistoria em outra parte da mina, onde foram novamente apontados descumprimentos à licença de operação, inclusive pela extração mineral em área não licenciada, atingindo área de proteção legal (APP):

#### PARECER TÉCNICO

Quanto às atividades na MALHA IV e VII:

- o empreendedor deverá ser autuado por manutenção de veículos fora do local apropriado, sem bacia de contenção, descumprindo os itens 11.1 e 11.2 da LO nº 3175/2016 – DL;
- o empreendedor deverá ser autuado por extração mineral em área não licenciada, atividade sujeita a EIA/RIMA conforme Resolução CONSEMA nº 21/2019, com agravante de atingindo área sob proteção legal (APP) e intervenção em vegetação nativa em estágio inicial (baixo);
- o empreendedor deverá ser autuado por exercer atividade que implique em alterações do regime, na quantidade ou na qualidade das águas superficiais, sem a aprovação dos órgãos ou entidades competentes.

Quanto às atividades na MALHA II:

- o empreendedor deverá ser autuado por lançar resíduos líquidos oriundo dos passivos de mineração de carvão, com Drenagem Ácida de Mineração – DAM, no ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou em atos normativos; com agravante de atingindo propriedade limdeira.

Eng. de Minas Sarah Ribeiro Guazzelli	Matrícula: 4280911/01	Assinatura
Eng. Florestal Maila Artico	Matrícula: 4279867/1	Assinatura
Geól. Monique Becker	Matrícula: 4280741/1	Assinatura

DOC ID: 1031125

Contudo, mesmo sendo reconhecidas as irregularidades e infrações ambientais supracitadas, a ré FEPAM prosseguiu com a renovação da licença de operação da Mina Candiota, simplesmente, com a assinatura de um Termo de Compromisso Ambiental nº 02/2021, que não garante a proteção adequada da natureza e desconsidera a necessidade de observar o conjunto normativo que fundamenta a presente ação civil pública, assim como a necessidade de EIA/RIMA para análise técnica de ampliação danosa da mina.

A gravidade dos elementos apontados pelas áreas técnicas apontam que de forma reiterada o empreendedor violou as determinações do órgão licenciador e, inclusive, as próprias obrigações assumidas para a obtenção da licença. Outrossim, destaca-se que resta patente a destruição de áreas de preservação permanente do bioma Pampa e, também, a poluição dos recursos hídricos da região.

Nesse aspecto, recorda-se que estamos tratando de região que vivencia na última década reiterados problemas de escassez de água para a população, tendo inclusive declarado por Decretos que se encontram em situação de emergência pela

estiagem e falta de água praticamente em todos os anos desde 2009, totalizando 15 (quinze) decretos homologatórios de situação de emergência<sup>37</sup>.

Ademais, na última semana foi assinado o Decreto 4.595/2023, pela prefeitura municipal, no qual resta demonstrada a gravidade da escassez de água e resta determinada a interrupção do fornecimento de água potável para a população de Candiota nos próximos 30 dias, ao longo de 12h por dia, sendo das 8h da manhã

---

<sup>37</sup> DECRETO ESTADUAL n. 56869/2023, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NOS MUNICÍPIOS CAPÃO DO CIPÓ, BARRA DO GUARITA, SÃO FRANCISCO DE ASSIS, MIRAGUAI, PEDRAS ALTAS, ROLADOR, UBIRETAMA, BOQUEIRÃO DO LEÃO, FONTOURA XAVIER, CANGUÇU, CANDIOTA, SOBRADINHO, SANTA MARGARIDA DO SUL, ESPERANÇA DO SUL, FORTALEZA DOS VALOS, NOVA RAMADA E DILERMANDO DE AGUIAR - RS.  
DECRETO ESTADUAL N. 56.345/2022, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE COQUEIRO BAIXO, CAMARGO, CANDIOTA, SÃO PEDRO DO BUTIÁ, HARMONIA E PEDRAS ALTAS – RS.  
DECRETO N. 53.935/2018, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE CANDIOTA, CERRITO, TURUÇU E BAGÉ – RS  
DECRETO ESTADUAL N. 53.020/2016, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE ROSÁRIO DO SUL, MORRO REDONDO, CANGUÇU, CAPÃO DO LEÃO, CADIOTA E BAGÉ - RS.  
DECRETO ESTADUAL N. 52.660/2015, ALTERA O ANEXO I DO DECRETO Nº 52.591, DE 13 DE OUTUBRO DE 2015, QUE DECLARA ESTADO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NAS ÁREAS AFETADAS POR DESASTRES HIDROLÓGICOS E METEOROLÓGICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.  
DECRETO ESTADUAL N. 52.372/2015, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO MUNICÍPIO DE CANDIOTA - RS.  
DECRETO ESTADUAL N. 51.751/2014, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO MUNICÍPIO DE CANDIOTA - RS.  
DECRETO ESTADUAL N. 49.501/2012, HOMOLOGA PRORROGAÇÃO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE CANDIOTA E SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES.  
DECRETO ESTADUAL N. 49.287/2012, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE PORTO VERA CRUZ, ARROIO DO PADRE, MORRO REDONDO, CANDIOTA, MATO QUEIMADO, MONTE ALEGRE DOS CAMPOS, NOVA ESPERANÇA DO SUL E ALECRIM.  
DECRETO ESTADUAL N. 49.088/2012, HOMOLOGA PRORROGAÇÃO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE SANTA ROSA, HULHA NEGRA, CANDIOTA, ALPESTRE, SÃO LUIZ GONZAGA, ARROIO DO TIGRE, CENTENÁRIO, ÁUREA, ESTRELA VELHA, SÃO PEDRO DO BUTIÁ, SÃO VALENTIM, CAIÇARA, DERRUBADAS, REDENTORA, PANAMBI, EUGÊNIO DE CASTRO E SÃO VALÉRIO DO SUL.  
DECRETO ESTADUAL N. 48.296/2011, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO MUNICÍPIO DE CANDIOTA.  
DECRETO ESTADUAL N. 47.924/2011, HOMOLOGA PRORROGAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO MUNICÍPIO DE CANDIOTA.  
DECRETO ESTADUAL N. 47.796/2011, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO MUNICÍPIO DE CANDIOTA.  
DECRETO ESTADUAL N. 47.009/2010, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE ALTO ALEGRE, BARÃO DO TRIUNFO, CANDIOTA, FORQUETINHA, ILÓPOLIS E PEJUÇARA.  
DECRETO ESTADUAL N. 46.736/2009, HOMOLOGA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE ACEGUÁ, ARROIO GRANDE, CANDIOTA, HULHA NEGRA E PIRATINI





às 20h da noite na área rural e das 20h da noite às 8h da manhã nas áreas urbanas.<sup>38</sup>

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

Soma-se a isso o alto consumo que as Termelétricas movidas a carvão utilizam naquela cidade para o resfriamento dos seus sistemas de queima. Assim, enquanto as empresas seguem consumindo de forma desenfreada e gratuita esse bem comum tão precioso, a população de Candiota se vê cotidianamente sem água.

Ocorre que, além das violações referidas, a ré FEPAM não observou o conjunto de normas ambientais e climáticas que exigem para a continuidade de um empreendimento de milhares de hectares e com incontáveis impactos ambientais, como a poluição hídrica e atmosférica decorrente das emissões de GEE geradas pela mineração de carvão. O componente climático, pautado pelas diretrizes, metas e padrões firmados pelo Brasil no Acordo de Paris, na PNMC e na PGMC, deve ser igualmente observado no licenciamento ambiental do empreendimento.

Por essas razões as entidades autoras entendem que deve ser anulada a renovação do licenciamento da Mina de Carvão Mineral CANDIOTA, assim como reconhecida a nulidade do Termo de Compromisso Ambiental celebrado pela FEPAM E COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO – CRM pela inobservância da legislação ambiental, especialmente, das diretrizes da PNMC e PGMC e inexistência de análise do componente climático em atividade altamente poluidora.

Com a descontinuidade da atividade, é importante que a empresa apresente seu Plano de Fechamento de Mina para o descomissionamento e reabilitação das áreas impactadas, observando todos os requisitos dispostos na Resolução ANM n. 68/2021.

---

<sup>38</sup> Disponível em:

<https://www.tribunadopampa.com.br/candiota-completa-10-dias-de-acionamento-com-consumo-de-aqua-estavel/>

#### **4.2 Do descumprimento da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas. Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas do Estado do Rio Grande do Sul. Diretrizes de ações no âmbito estadual. Avaliação Ambiental Estratégica**

O Estado do Rio Grande do Sul reiteradamente descumpra as determinações da Lei Estadual n. 12.187/09, que institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC, bem como sequer demonstra interesse em promover adequações à sua própria legislação.

As atitudes perpetradas pelo Estado, ao continuar descumprindo as diligências impostas por lei, implicam, ultimamente, em sérias violações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto na Constituição Federal.

Vejamos.

Em atenção a todas as normas internacionais de mudanças climáticas, os compromissos internacionais adotados pelo Brasil na temática, considerando, ainda, a Constituição Federal e a Lei n. 12.187/09, que institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC, o Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2010, promulgou a Lei Estadual n. 13.594/10 instituindo a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC –, fixando seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos.

A referida legislação oficializou o compromisso do Estado na mitigação dos impactos da mudança climática, além da redução da emissão de Gases de Efeito Estufa, visando o desenvolvimento sustentável, conforme se observa em seu art. 2º, senão vejamos:

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

A fim de atingir esses princípios basilares, a PGMC traçou diversos objetivos específicos, os quais restaram elencados em seu art. 5º, dentre os quais destaca-se os seguintes:

Art. 5º - São objetivos específicos da PGMC:

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

II - fomentar projetos de redução de emissões, sequestro ou sumidouros de gases de efeito estufa, incluindo os do MDL;

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

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

[...]

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

[...]

XIV - realizar ações para aumentar a **parcela das fontes renováveis de energia na matriz energética do Estado.** (grifo nosso)

A fim de efetivar o cumprimento de todos os objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos previstos na Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas, restou estipulado que diversos órgãos integrariam um Sistema Estadual para sua implementação, ao que dispõe o art. 3º da PGMC, *in verbis*:

Art. 3º - O Sistema Estadual para implementação da PGMC será composto por:

I - Comissão Intersetorial de Órgãos e Secretarias de Estado;

**II - Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas;**

**III - Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas e Prevenção de Desastres Naturais – Rede Clima Sul;**

IV - Conselho Estadual do Meio Ambiente;

V - Comissão Estadual de Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia;

**VI - Plano Estadual sobre Mudanças Climáticas;**

VII - Planos de Ações Setoriais;

**VIII - Fundo Estadual de Mudanças Climáticas e Desastres Ambientais; e**

IX - Secretaria Executiva da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas.

Ocorre que, apesar de transcorridos cerca de 13 (treze) anos desde a vigência da Lei Estadual n. 13.594/2014, o Estado do Rio Grande do Sul vem reiteradamente descumprindo sua própria legislação:

<b>LEI N.º 13.594, 30 DE DEZEMBRO DE 2010</b>	
<b>OBJETIVOS</b>	<b>Situação Dezembro 2020</b>
Estabelecer o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas como espaço de participação e controle social	Não operacional
Criar o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas e Desastres Ambientais para financiar a mitigação e adaptação climática	Não operacional
O Estado criará a Secretaria Executiva da Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas	Não operacional
O Estado criará e manterá o Registro Público de Emissões para monitoramento da redução de emissões de gases de efeito estufa	Não operacional
Fomentar projetos de redução de emissões, sequestro ou sumidouros de gases de efeito estufa, incluindo os do MDL	Não operacional
Fomentar mudanças de comportamento que estimulem a modificação ambientalmente positiva, nos hábitos e padrões de consumo	Não operacional
Fomentar mudanças de comportamento que estimulem a modificação ambientalmente positiva, nas atividades econômicas	Não operacional
Implementar ações de prevenção e adaptação, visando proteger principalmente os estratos mais vulneráveis da população	Não operacional
Provocar a participação dos diversos segmentos da sociedade gaúcha na gestão integrada e compartilhada dos instrumentos dessa legislação	Não operacional
Promover um sistema de planejamento urbano sustentável de baixo impacto ambiental e energético	Não operacional
Promover a competitividade dos bens e serviços ambientais gaúchos no mercado interno e externo	Não operacional
Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas regionais que incluam medidas para mitigar a mudança do clima	Não operacional
Desenvolver e elaborar planos adequados e integrados para a gestão de zonas costeiras	Não operacional
Prevenção e adaptação aos impactos da mudança do clima em recursos hídricos e agricultura, proteção de regiões afetadas por secas e inundações	Não operacional

2022 Observatório de Inovação em Água e Clima no Rio Grande do Sul

Ou seja, durante mais de uma década não foram tomadas as medidas determinadas pela PGMC, conforme se abordará detalhadamente a seguir.

**4.2.1 Da necessidade de readequação da composição do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas. Ausência de transparência dos atos do Fórum. Participação nos processos de licenciamentos ambientais de empreendimentos emissores de GEE's**

Importante referir que, na esteira de descumprimentos à legislação gaúcha sobre mudanças climáticas, o Estado do Rio Grande do Sul ainda viola as

determinações legais no que tange à implementação e constituição do **Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas**.

O Fórum foi idealizado como órgão de participação social nas discussões e proposições a respeito de medidas voltadas à mitigação, minimização e adaptação das mudanças climáticas no âmbito estadual. Assim determina o art. 29 da PGMC, senão vejamos:

Art. 29 - Fica instituído o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas do Estado do Rio Grande do Sul, coordenado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente e **composto de forma que se tenha equilíbrio entre a representação da sociedade científica, do governo e da sociedade civil organizada**, com o objetivo de ser a instância formal pela qual acontecerá o debate e a orientação de tomada de posição sobre as questões das mudanças climáticas, que estabelecerá as diretrizes das ações no âmbito estadual, em conformidade com a PGMC e o Plano Estadual sobre Mudanças Climáticas.

Parágrafo único - A representação da composição do Fórum, as suas regras de funcionamento, o financiamento da estruturação física, de recursos humanos e administrativos, o orçamento, bem como a relação com os órgãos do Estado, serão estabelecidos por decreto.

Apesar da citada legislação estadual prever sua implementação no **prazo máximo de 6 (seis) meses da vigência da PGMC**, conforme previsto em seu **art. 30, inciso VII**, o Fórum foi efetivamente criado somente em março de 2022 por meio do **Decreto Estadual n. 56.437/22**. Ou seja, ao longo de 12 anos o Estado do Rio Grande do Sul permaneceu inerte e desobedeceu o referido comando legal que previa explicitamente a urgência de criação desse espaço de participação.

Além da inércia do Estado na criação deste importante espaço de debate e participação da sociedade civil, verifica-se que sua composição atual vai de encontro ao que determinado pela PGMC. O Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas é composto pela Presidência e a Secretaria Executiva, que ficam a cargo da Secretaria de Meio Ambiente e Infraestrutura, pelas Câmaras Técnicas e pelo órgão máximo da entidade, a Plenária, que contém a seguinte composição, conforme estipulado pelo **art. 4º do Decreto Estadual n. 56.437/22**:

Art. 4º A Plenária do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas será composta pelos seguintes órgãos e entidades que indicarão um representante titular e um representante suplente:

- I - Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, que o Presidirá;
- II - Secretaria da Casa Civil;
- III - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão;
- IV - Secretaria de Desenvolvimento Econômico;
- V - Casa Militar, por intermédio da Defesa Civil;
- VI - Secretaria da Educação;
- VII - Secretaria da Saúde;
- VIII - Secretaria da Fazenda;
- IX - Secretaria de Logística e Transportes;
- X - Secretaria de Obras e Habitação;
- XI - Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia;
- XII - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural;
- XIII - Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Metropolitano; e
- XIV - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - FEPAM;

§ 1º Serão convidados a participar da Plenária do Fórum, com direito a voto, representantes, titular e seu respectivo suplente nos impedimentos, dos seguintes órgãos e entidades:

- I - um da Assembleia Legislativa do Estado;
- II - um da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS;
- III - um do Ministério Público do Estado;
- IV - dois dentre as concessionárias de serviços públicos no Estado;
- V - dois de organizações não governamentais com atuação na área socioambiental;
- VI - dois de Federações, sindicatos e outras entidades representativas do setor produtivo;
- VII - dois de conselhos, associações e entidades de classe;
- VIII - um representante de instituição de ensino superior pública;
- IX - um representante de instituição de ensino superior privada; e
- X - um representante dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica;

Nota-se que são, ao todo, 28 (vinte e oito) cadeiras que compõem a Plenária do Fórum. Contudo, conforme facilmente se verifica, **apenas 6 (seis) delas destinam-se à sociedade civil e apenas 2 (duas) são disponibilizadas à sociedade científica.**

Há, portanto, uma evidente disparidade nas vagas do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC), em que pese a necessidade de **“equilíbrio entre a**



**representação da sociedade científica, do governo e da sociedade civil organizada”** constante no **art. 29, da PGMC**. Essa desarmonia implica em graves violações à legislação e ao meio ambiente.

Primeiro, porque a participação da sociedade civil organizada e da sociedade científica, especialmente as universidades federais, em pautas socioambientais, como é o caso das mudanças climáticas, é fundamental para enriquecer o debate sobre os impactos de empreendimentos emissores de Gases de Efeito Estufa em território gaúcho.

Segundo, porque a composição atual do Fórum, que impõe uma ampla maioria do poder público sobre a sociedade civil e a sociedade científica, imputa um falso aspecto de legitimidade das propostas voltadas à mitigação, minimização e adaptação das mudanças climáticas no âmbito estadual, as quais podem ser subvertidas, a depender da composição do executivo Estadual, **fragilizando por completo a PGMC e tornando-a, efetivamente, uma mera política de Governo** dependente dos interesses dos governantes, os quais, muitas vezes, baseados em negacionismos, vão de encontro aos interesses da sociedade no combate às mudanças climáticas e à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, resguardado pela Constituição Federal.

Portanto, observa-se que a previsão legal da forma como deve ocorrer a composição do **Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas**, que consta no art. 29, da PGMC, foi explicitamente violada. A norma é clara ao referir que o FGMC deve ser **“composto de forma que se tenha equilíbrio entre a representação da sociedade científica, do governo e da sociedade civil organizada”**.

Ocorre que o Decreto Estadual n. 56.437/22, não seguiu o disposto na lei e criou um FGMC que não garante esse equilíbrio, pois prevê que das **28 cadeiras, apenas 06 (cerca de 21,42%) sejam de representantes da sociedade civil. Como se não bastasse, apenas 02 vagas estão previstas para a sociedade científica. Ou seja, o Decreto prevê que apenas 7,14% do FGMC seja formado por representantes de instituições científicas.**

Sobre a importância de que o FGMC seja formado conforme os ditames da nossa lei estadual e, sobretudo, que seja garantido o equilíbrio de representação da sociedade científica, as entidades autoras juntam à exordial Nota Técnica produzida pelos Grupos de Pesquisa TEMAS e GERIMA da UFRGS, que evidenciam essa grave violação aos ditames da nossa Política Gaúcha de Mudanças Climáticas.

No documento, os pesquisadores concluem pela sobre-representação governamental em detrimento da sociedade civil e da comunidade científica. Salientam, outrossim, que a baixa representação da sociedade científica vai na contramão dos esforços internacionais para a desaceleração da crise climática, especialmente pelas valiosas contribuições técnicas para a formulação de políticas públicas. Vejamos:

Nessa composição atual do Fórum, **há uma sobre-representação do governo, em detrimento especialmente da sociedade científica**, sendo previstos somente dois representantes de instituições de ensino superior. **A baixa representação da sociedade científica**, demonstrando pouca importância dada ao diálogo com os pesquisadores para a execução da política pública, **segue na contramão da ação climática internacional, em que a pesquisa tem desempenhado papel proativo e central, no que se destaca a atuação fundamental do IPCC para a formulação de políticas climáticas efetivas**. Considerando a disparidade entre o estabelecido no Decreto e o previsto na PGMC, destaca-se que há uma inobservância da legislação que persiste mesmo na ação climática que tem sido realizada recentemente pelo Estado<sup>39</sup>. (grifo nosso)

Ademais, no âmbito das temáticas relacionadas às mudanças do clima, devemos recordar o papel fundamental da ciência e nos últimos anos do IPCC na construção de alternativas, projetos e políticas públicas que estejam voltadas a redução da emissão de GEE e mitigação dos riscos decorrentes desse contexto.

Também devemos recordar que no direito ambiental brasileiro há uma prevalência de mecanismos participativos da sociedade, como, por exemplo, os conselhos ambientais. No caso nacional, observa-se que o CONAMA assume um

---

<sup>39</sup> GERIMA. Política Climática no Brasil e no Rio Grande do Sul e a Necessidade de Ação no Setor do Carvão, 2022, p. 6.





papel crucial na construção da nossa Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei federal nº 6.938/1981 e no estabelecimento de diretrizes técnicas para todos os órgãos de estado.

Nesse sentido, é importante mencionar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 623, ajuizada pela Procuradoria Geral da República em face do Decreto n. 9.806/2019, que dispõe sobre regras de composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e institui alterações no Decreto n. 99.274/1990 quanto à representação de seus membros e seu processo decisório. A PGR aponta a violação de diversos preceitos fundamentais, que se consubstanciam na **igualdade política, na participação popular direta nos processos decisórios públicos ambientais e na vedação ao retrocesso institucional e socioambiental.**

Naquele caso, a composição desequilibrada do CONAMA esvaziou o caráter democrático e participativo de um conselho importantíssimo na formulação e de políticas públicas ambientais nacionais, na medida em que a sociedade civil foi reduzida a um local de voz formal, **sem reais condições de influência nos processos decisórios ambientais.**

Em Plenário Virtual, realizado na data de **05 de março de 2021**, o Supremo Tribunal Federal, de forma unânime, julgou procedente a ADPF n. 623, declarando a inconstitucionalidade do Decreto n. 99.274/1990, que alterou a composição do CONAMA.

A relatora Min. Rosa Weber, considerou que a construção da administração pública sem a implementação de órgãos colegiados com a efetiva participação da sociedade em processos decisórios, implica a prevalência de ordem jurídica concentrada e de perfil autoritário, o que é incompatível com a democracia prevista na Constituição Federal. Vejamos:

**O desenho institucional de uma administração pública sem órgãos colegiados, que potencializem a democracia no acesso, e sem a igualitária participação dos cidadãos nos processos decisórios públicos indica a prevalência de uma ordem jurídica de perfil**

**concentrado e autoritário, incompatível com o modelo da democracia constitucional**, cujos fundamentos se baseiam na soberania popular, na cidadania e no pluralismo político, a teor do art. 1º, I, II e V, da nossa Constituição. (grifo nosso)

Ou seja, garantir a publicidade de todos os atos do FGMC significa dar efetividade à democracia, garantindo a efetiva participação popular e da comunidade científica na tomada de decisões que impactam a presente e as futuras gerações.

Além disso, há que se destacar que o atual Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas, para além de sua composição evidentemente desequilibrada, ainda atua de forma completamente obscura e incerta.

A primeira reunião do Fórum ocorreu somente em junho de 2022, 11 anos após o prazo estabelecido pela PGMC, tendo ocorrido outras três até o presente momento. Contudo, não há qualquer transparência na execução da Política Gaúcha por meio do Fórum.

Com efeito, nas poucas ocasiões em que houve reunião do Fórum, ocorreu apenas uma divulgação genérica da pauta a ser debatida, sem que fosse demonstrado qualquer encaminhamento adotado. Isso porque **não há publicação das atas das reuniões** e, segundo informações de participantes, **estas não estão sequer sendo feitas**.

Além disso, se tem notícias de que **não estão sendo realizadas quaisquer deliberações nas reuniões até o presente momento**.

Nesse sentido, é importante lembrar que a Constituição Federal, por meio do art. 37, estabelece disposições gerais que a Administração Pública, direta ou indireta, deve observar. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

[...]

A publicidade dos atos públicos, exigida pela Constituição conforme indicado supra, não se trata apenas de um requisito formal do ato público, mas também é requisito de eficácia e moralidade. Essa é a lição de José Afonso da Silva:

**A publicidade**, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, ‘não é elemento formativo do ato; **é requisito de eficácia e moralidade**. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou regulamento a exige’.

Agora é a constituição que a exige. Em princípio, por conseguinte, não se admitem ações sigilosas da Administração Pública, por isso mesmo é pública, maneja coisa pública, do povo (publicum > populum > populum; público = do povo). Mas a própria Constituição admite informações ‘sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado’ (art. 5º, XXXIII), **o que, porém, há de ser excepcional, sob pena de infringir o princípio que é o da publicidade**.<sup>40</sup> (grifo nosso)

A publicação das atas das reuniões promovidas pelo Fórum Gaúcho sobre Mudanças Climáticas, bem como de outros atos normativos, deliberativos e consultivos do órgão, ou seja, de todas as ações adotadas pelo FGMC é medida fundamental para o cumprimento do preceito constitucional em tela. Nesse diapasão, Hely Lopes Meirelles explica que a publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda a atuação estatal, desde a divulgação oficial de seus atos, até das condutas internas de seus agentes, sob pena de nulidade e deixarem de produzirem efeitos. Ocorre, contudo, que as reuniões do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas têm efetivamente ocorrido “às escuras”. Isso porque não são publicadas as atas contendo as deliberações a respeito da pauta do dia, havendo, quando muito, apenas notícias em *site* do Governo do Estado referindo quais teriam sido os encaminhamentos adotados. Ainda, importa referir que tampouco existem informações a respeito dos participantes das reuniões, de seus apontamentos e contribuições nas discussões.

---

<sup>40</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 41. ed., rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2018, p. 681.

Ou seja, o funcionamento do referido Fórum, nos moldes atuais, viola por completo o princípio da publicidade insculpido na Constituição Federal, sem que haja qualquer justificativa para tanto. Vale lembrar, ainda, que não há qualquer matéria sigilosa e imprescindível à segurança pública a ser debatida no órgão que ampare a falta de transparência.

Do contrário, **em se tratando de uma temática tão importante e relevante para a sociedade como um todo, deveria haver a ampla divulgação e participação popular.**

Nota-se que para ter validade, um ato promovido pelo poder público, como o próprio nome indica, deve ser publicizado. Vale ressaltar, contudo, que a mera divulgação em canais oficiais do Governo do Estado não implica em observância ao princípio da publicidade.

A publicidade, como princípio da administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de **propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento de licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.**

[...]

A publicação que produz efeitos jurídicos **é a do órgão oficial da Administração**, e não a divulgação pela imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio, ainda que em horário oficial.

[...]

Os atos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária **não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõem à invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade**<sup>41</sup>.

Desta forma, a divulgação das atas do Fórum, de seu Regimento Interno, bem como de todas as suas deliberações é medida fundamental para seu funcionamento eficaz a fim de efetivamente encontrar soluções para a

---

<sup>41</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 95.



desaceleração das mudanças climáticas, pelo menos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

É evidente, por conseguinte, que todas as (poucas) deliberações do Fórum, por não observarem o princípio da publicidade, não possuem qualquer eficácia. Ou seja, o *modus operandi* empregado é falho, gera prejuízos não só ao próprio funcionamento do órgão, mas também à sociedade como um todo, uma vez que a falta de publicidade acarreta na falta de validade e eficácia das medidas adotadas.

A continuidade da atuação das atividades do Fórum Gaúcho Sobre Mudanças Climáticas nos moldes atuais vai de encontro ao que dispõe a Lei Estadual n. 13.594/2010, que institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas e o Decreto Estadual n. 56.437/2022, que dispõe sobre o referido órgão, de maneira que não há efetivamente a adoção de mecanismos que visem à mitigação, minimização e adaptação das mudanças climáticas no âmbito estadual.

Em síntese, o FGMC não possui uma composição equilibrada, a despeito do que define a lei estadual, privilegiando uma imensa maioria do poder público sobre a sociedade civil organizada e a sociedade científica, tornando sua atuação incompatível com o regime democrático e de participação popular em temas que afetam a sociedade de forma geral, como é o caso das mudanças climáticas, prevalecendo, nos moldes atuais, uma ordem jurídica de perfil concentrado e autoritário.

Essa questão inclusive, foi analisada de forma detalhada na Nota Técnica (doc. anexo), produzida pelo O grupo Tecnologia, Meio Ambiente e Sociedade (TEMAS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)<sup>42</sup> refere que:

---

<sup>42</sup> O TEMAS é formado é formado por cerca de 30 pesquisadoras e pesquisadores e possui mais de 20 anos de atividades de pesquisa acadêmicas ao nível de mestrado, doutorado e pós-doutorado, nos temas que lhe dá título, pesquisando problemáticas relacionadas a conflitos ambientais, projetos de “desenvolvimento”, mudanças climáticas, produção e mercado de alimentos, controvérsias científicas e inovações tecnológicas.

Nesse contexto, vimos por meio desta nota alertar a sociedade gaúcha para **a falta de participação paritária no Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas, cujas competências estão no decreto nº 56.437, realizado no ano de 2022**, que visa à discussão e à proposição de ações governamentais voltadas à mitigação, minimização e adaptação às mudanças climáticas globais.

(...)

No que diz respeito às questões climáticas e formulação de políticas, observamos que o governo gaúcho tem se colocado na pauta política com o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC), no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMAI), que propõe assumir “um caráter participativo e representativo na construção de políticas de mitigação, minimização e adaptação às mudanças climáticas globais”. Como pode ser visto no art. 4º que se refere à composição de órgãos e entidades do Fórum, verifica-se que são, ao todo, 28 (vinte e oito) cadeiras que compõem a sua Plenária. No entanto, **conforme facilmente se constata, apenas seis delas destinam-se à sociedade civil e apenas duas são disponibilizadas à sociedade científica. Observa-se uma evidente disparidade nas vagas FGMC, em que pese a necessidade de “equilíbrio entre a representação da sociedade científica, do governo e da sociedade civil organizada”, constante no art. 29, da lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010 que institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC).** Essa desigualdade de representações nega também a multiplicidade de perspectivas para buscar medidas mitigadoras efetivas, que são apontadas como essenciais pela literatura do tema. Portanto, a falta de paridade implica na desqualificação do debate com especialistas e a sociedade, fato que acarreta em graves violações à legislação e ao meio ambiente e viola o art. 29 da PGMC.

O grupo TEMAS demonstra preocupação com questões climáticas e formulação de políticas no Estado. Entendemos que é preciso que haja uma multiplicidade de atores sociais para tratar das mudanças climáticas e as políticas públicas a elas vinculadas, sendo necessário garantir ampla participação de grupos sociais, que estão envolvidos nos conflitos ambientais relacionados à geração de carvão e às Mudanças Climáticas, além de cientistas naturais e sociais para pensar sobre a tarefa. É preciso garantir espaço participativo e deliberativo para os grupos sociais e para os cientistas contribuírem com seu conhecimento junto ao Fórum!<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> TEMAS. Nota do grupo TEMAS à sociedade gaúcha. 2022, pp. 2-3.

Tal situação abre a possibilidade de que o Fórum possa emitir pareceres, proposições e decisões extremamente prejudiciais à sociedade gaúcha, valendo-se, para tanto, de um falso ar de concordância e participação social.

Ainda, a forma em que o FGMC é conduzido implica em nulidade de todos os atos praticados pelo órgão. A falta de transparência de seus atos, da periodicidade das reuniões, bem como de demais informações pertinentes ao seu funcionamento implica em violações diretas ao princípio da publicidade, o que, por sua vez, acarreta na invalidade e ineficácia de qualquer medida adotada pelo referido Fórum.

**Portanto, a necessidade de readequação da composição do Fórum visa construir uma segurança jurídica para a análise das questões climáticas do Estado do Rio Grande do Sul e que não dependam de interesses econômicos, mas sim para a construção de uma política estadual, baseada na ciência e que conte com a devida participação da sociedade em tema de elevada relevância que implica a atual e as futuras gerações.**

Ainda, a adequação ao princípio da publicidade é medida que se impõe, a fim de adequação à uma sistemática regida pelo modelo democrático de acesso à informação e de participação social nas políticas públicas, sob pena de nulidade e invalidade de todos os atos realizados pelo Fórum Gaúcho sobre Mudanças Climáticas. Nesse aspecto, destaca-se que pesquisadores/as da UFRGS tem tentado ter acesso às atas e deliberações do FGMC, mas foram informados que as reuniões não tiveram atas das suas deliberações. Ora, tendo em vista a relevância e importância do FGMC é inadmissível que as suas deliberações ocorram dessa forma.

Ademais, o **Decreto Estadual n. 56.437/2022**, ao instituir o Fórum Gaúcho, dispôs sobre suas competências e atribuições, ao que se verifica no art. 2º do referido diploma legal, senão vejamos:

Art. 2º Compete ao Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas:  
[...]

IV - facilitar e intensificar a interação entre a sociedade civil e o poder público, **com o objetivo de promover a internalização do tema nas esferas de atuação da administração pública estadual direta**, autarquias e fundações, municípios, setores empresarial e acadêmico, sociedade civil organizada e meios de comunicação social;

[...]

X - **avaliar e monitorar o impacto das mudanças globais do clima no Estado, propondo ações estratégicas pertinentes**; e

XI - **classificar e referendar atividades**, a partir do inventário estadual e da implantação do Plano Estadual sobre Mudanças Climáticas, como de significativa contribuição para emissões de gases de efeito estufa, para as quais incide a vedação de concessão, pelo Estado, de incentivos, de qualquer natureza, exceto os necessários para redução destas emissões e sua adequação. (grifo nosso)

Nota-se que dentre as competências do FGMC, consta justamente a integração entre a sociedade civil e o poder público, classificar e referendar atividades de significativa contribuição para emissões de GEE's e, mais importante, **avaliar e monitorar o impacto das mudanças climáticas no estado do Rio Grande do Sul, propondo ações estratégicas pertinentes**.

A partir disso, extrai-se a necessidade de participação do Fórum, após sua devida reestruturação, **em todos os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que emitam Gases de Efeito Estufa e que pretendam se instalar no Estado, seja no âmbito do licenciamento federal ou estadual**.

Para além de todos os procedimentos legalmente previstos, o licenciamento ambiental de atividades emissoras de GEE's deve ser precedido de avaliação, por meio de pareceres, os quais devem ser integralmente considerados pela União, Estado do Rio Grande do Sul e suas respectivas autarquias.

Desta forma, considerando todas as apontadas irregularidades que permeiam o funcionamento do FGMC, requer seja determinada a reestruturação do referido órgão, o qual deve reunir-se de forma periódica, observando a necessidade de equilíbrio entre a representação da sociedade científica, do governo e da sociedade civil organizada de que trata a Lei Estadual n. 13.594/2010, que institui a





Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas em seu art. 29, garantindo equidade no número de cadeiras destinadas ao Poder Público, à sociedade civil organizada e à sociedade científica, especialmente as Universidades Federais.

Ademais, requer seja determinado que o Estado do Rio Grande do Sul observe o princípio da publicidade, de modo que publique e divulgue todos os atos do Fórum Gaúcho sobre Mudanças Climáticas, em especial as atas das reuniões realizadas, as deliberações ocorridas nas reuniões e todas os pareceres, recomendações e atos normativos editados pelo órgão, nos seguintes termos:

1. Realizar reuniões de forma periódica;
2. Ampla divulgação das reuniões futuras;
3. Publicação integral das atas em espaço próprio do Fórum no *site* do Governo do Estado do Rio Grande do Sul;
4. Transmissão ao vivo das reuniões pela internet; e
5. Publicação dos extratos das decisões no Diário Oficial do Estado;

A inobservância dessas determinações pode implicar na nulidade e falta de validade e eficácia de uma entidade tão importante para a construção de políticas públicas voltadas à redução das mudanças climáticas e de seus impactos, especialmente no âmbito estadual.

Por fim, requer a inclusão do Fórum Gaúcho sobre Mudanças Climáticas em todos os procedimentos de licenciamento ambiental de atividades emissoras de GEE's, seja no âmbito federal ou no âmbito estadual, a fim de elaboração de avaliação do empreendimento, por meio de pareceres, os quais deverão ser integralmente observados pelo órgão licenciador.

#### 4.2.2 Inércia do Estado na implementação da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

A efetividade da Política Gaúcha depende da concretização das medidas nela previstas, sendo necessário, para tanto, a observância aos prazos previstos em lei, como é o caso da **Avaliação Ambiental Estratégica**.

A Avaliação Ambiental Estratégica, é de referir, tem por objeto a avaliação de planos, programas e políticas nos setores de transporte e energia, no uso do território e na análise de ações ou políticas que tenham um impacto ambiental significativo.

Esse importante instrumento tem como origem a Avaliação de Impacto Ambiental de projetos, possuindo, contudo, um escopo mais abrangente, de maneira que deve ser protagonizado pela Administração Pública e não pelos empreendimentos a serem instalados. A Promotora de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul, Dra. Annelise Monteiro Steigleder, aponta que a AAE promove uma análise de impactos sinérgicos e cumulativos:

A AAE teve origem na Avaliação de Impacto Ambiental de projetos, mas possui um alcance mais abrangente, além do que é protagonizada pela Administração Pública, e não pelos empreendedores interessados na implantação de projetos. Busca incorporar a variável ambiental no processo de planejamento das políticas públicas em uma fase precoce desse processo, na qual, em tese, as opções ainda estão em aberto, inclusive a opção zero. Adota uma escala espacial de análise mais ampla do que a escala dos projetos, motivo pelo qual fornece elementos para a avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos e para a integração de diversas políticas setoriais incidentes sobre o mesmo território<sup>44</sup>.

A análise sinérgica e cumulativa é imprescindível para a compreensão da real extensão dos impactos de empreendimentos, ações ou políticas a serem implementadas, verificando os reais problemas que podem impactar o direito

<sup>44</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. CONSIDERAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO PLANEJAMENTO AMBIENTAL DO TERRITÓRIO: O CASO DO POLO CARBOQUÍMICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. In Direitos da natureza, extrativismo e litigância climática. Rio Grande, RS: Editora da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, 2022. E-book, p. 224.

constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, a Promotora destaca que, por muitas vezes, a análise individual de empreendimentos não é suficiente para compreender a magnitude dos reais impactos da atividade a ser instalada:

Um empreendimento, avaliado individualmente, pode ser tolerável, mas, ao serem analisadas as possíveis combinações dos efeitos cumulativos de outros projetos de sua área de influência (direta e indireta), pode resultar inaceitável pela magnitude dos impactos.

Por sua vez, os impactos sinérgicos são descritos com um componente dos impactos cumulativos, para aludir aos casos em que a presença simultânea de várias ações e atividades, em interação, enseja um impacto ambiental maior do que a soma dos impactos individuais, analisados isoladamente<sup>45</sup>.

**Dentro do conjunto dos impactos cumulativos, encontram-se justamente as emissões de Gases de Efeito Estufa.** Uma análise superficial de empreendimentos emissores de GEE's, como o caso de Usinas termelétricas, pode não ser suficiente para compreender os impactos às mudanças climáticas dessas atividades, prejudicando, dessa forma, o planejamento adequado das medidas a serem adotadas a fim de combater, reduzir e mitigar as mudanças climáticas:

**Os impactos decorrentes das emissões de gases de efeito estufa também são típicos exemplos de impactos cumulativos, pois, isoladamente, a atividade pode representar uma “gota no oceano” e ser indiferente à produção dos danos climáticos. Não obstante, justamente em virtude da cumulatividade é que precisam ser enfrentados, em uma abordagem preventiva, que busque reduzir as emissões de gases de efeito estufa e, assim, mitigar os efeitos das mudanças climáticas.** A mesma lógica é adotada na avaliação de impactos à saúde humana, que vai sendo progressivamente minada pela exposição a fatores de risco (níveis de ruído elevados, particulados suspensos dotados de potencial toxicidade, etc.)<sup>46</sup>

A AAE, conforme disposto na Lei Estadual n. 13.594/10, é um importante instrumento de política ambiental que tem por objetivo a identificação e avaliação de

---

<sup>45</sup> Ibidem, 225.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 226.

impactos ambientais, a fim de propiciar uma atuação estratégica no enfrentamento e mitigação das mudanças climáticas. Vejamos:

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

[...]

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

Considerando a importância desse mecanismo, a legislação estadual em tela determinou, em seu art. 30, inciso IV, que **a implementação da Avaliação Ambiental Estratégica deveria ocorrer em até três anos**. Vejamos:

Art. 30 - O Estado do Rio Grande do Sul, assumindo sua tarefa no enfrentamento do desafio das mudanças climáticas globais, compromete-se, dentro dos seguintes prazos, após a publicação desta Lei, a:

[...]

IV - **implantar a Avaliação Ambiental Estratégica e o Zoneamento Ecológico Econômico em até 3 (três) anos**;

[...]

A necessidade de implementação da AAE no prazo estipulado pela legislação, leva em consideração a importância do instrumento, conforme referido anteriormente. Isso porque, o art. 8º determina que a Avaliação Ambiental Estratégica **deve estipular metas de redução de emissão de Gases de Efeito Estufa no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, bem como estipular metas de eficiência e redução setorial**, *in verbis*:

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

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

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

Parágrafo único - O Estado do Rio Grande do Sul assume o compromisso voluntário de reduzir as emissões totais no âmbito

estadual, proporcionais ao estabelecido no âmbito nacional, **relativos à contribuição do Estado do Rio Grande do Sul no cômputo nacional para as emissões de gases de efeito estufa projetadas até 2020.**

**Contudo, após 13 anos da PGMC e após 10 (dez) anos do prazo determinado por essa legislação estadual climática, não se tem qualquer notícia da criação e implantação da AAE no Rio Grande do Sul. Trata-se, portanto, de explícita violação das determinações legais da PGMC e das diretrizes nacionais e internacionais.**

Considerando que o Estado do Rio Grande do Sul possui 90% da reserva de carvão mineral do país, bem como possui um amplo Polo Carboquímico, instituído pela Lei Estadual n. 15.047/2017, a aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica mostra-se imprescindível para analisar a viabilidade ambiental, técnica e locacional dos dois complexos constantes no Polo:

A utilização desse instrumento, previsto na Lei Gaúcha de Mudanças Climáticas, é especialmente necessária porque, no Estado do Rio Grande do Sul, nem mesmo o Zoneamento Ecológico Econômico do Estado está finalizado, de modo que a elaboração da Lei 15.047/2017 não contou com elementos técnicos idôneos, capazes de assinalar a viabilidade ambiental, técnica e locacional dos dois Complexos previstos a partir da construção dos diferentes cenários.<sup>47</sup>

Assim, a importância da implementação da Avaliação Ambiental Estratégica, prevista pela Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas, é evidente na medida em que se busca uma análise global de diversos elementos, a fim de elaborar cenários possíveis, valendo-se de uma visão estratégica com a capacidade de contabilizar todos os impactos climáticos de um empreendimento que pretende se instalar. Nesse sentido, ressalta-se:

Por fim, é relevante observar que a AAE representa a adoção de uma abordagem integrativa, que se afasta da lógica de ponderação,

---

<sup>47</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. CONSIDERAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO PLANEJAMENTO AMBIENTAL DO TERRITÓRIO: O CASO DO POLO CARBOQUÍMICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *In*: MALDONADO, Emiliano; CAFRUNE, Marcelo Eibs; DERMMAM, Marina (Orgs.). **Direitos da natureza, extrativismo e litigância climática**. Rio Grande, RS: Editora da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, 2022, p. 234.

porque o esforço é no sentido de integrar as diversas políticas setoriais projetadas para o território. Ou seja, ao invés de se ponderarem as diversas circunstâncias fáticas e jurídicas presentes quando se analisa os impactos de um projeto, com o necessário sacrifício de determinados elementos do ambiente e da vida social, a AAE busca a integração desses diversos elementos e fornece os diversos cenários possíveis, em uma visão estratégica capaz de orientar a compreensão sobre a tolerabilidade dos impactos negativos associados quando do licenciamento dos projetos.<sup>48</sup>

Desta forma, considerando a importância da Avaliação Ambiental Estratégica, bem como o transcurso do prazo estipulado pela PGMC para sua implementação, requer seja determinado ao Estado do Rio Grande do Sul, em observância ao que dispõe a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas e por meio do Fórum Gaúcho sobre Mudanças Climáticas, o qual deverá ser reestruturado, conforme se verá a seguir, **realizar a implementação da Avaliação Ambiental Estratégica, definindo sua metodologia, bem como estabelecer parâmetros para medição de emissões e Gases de Efeito Estufa, além de indicadores de sua redução.**

Ainda, a AAE a ser implementada deve prever uma meta global de redução de emissões no âmbito estadual, com base no inventário nas emissões no âmbito estadual e estipular metas de eficiência e redução setorial, com base nas emissões inventariadas para cada setor.

#### **4.3 Da necessidade de transição da matriz energética. Amparo aos trabalhadores**

A utilização do carvão como combustível para a geração de energia elétrica vai de encontro ao que dispõe todos os acordos internacionais os quais o Brasil é signatário, à Política Nacional sobre Mudanças do Clima e à Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas. Trata-se de matriz energética extremamente ineficiente, que demanda um elevado consumo de carvão mineral para a geração de baixa quantidade de energia elétrica. Isso, por consequência, acarreta na descontrolada

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 238.

emissão de Gases de Efeito Estufa, que são os principais responsáveis pelo aumento da temperatura média global e pelas mudanças climáticas.

A necessidade de superação dessa matriz é diretriz imposta pela PNMC, de forma a cumprir com os compromissos internacionais assumidos pelo estado brasileiro sobre mudanças climáticas, em consonância com as diretrizes para o desenvolvimento sustentável. Rememora-se mais uma vez o que dispõe o art. 5º da Lei n. 12.187/2009:

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

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

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

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

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

[...]

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

[...] (grifo nosso)

À vista disso é que se faz necessária a criação de políticas e planos de para promoção de uma transição energética justa e atenta às particularidades e necessidades do Estado do Rio Grande do Sul. Isso é o que aponta relatório apresentado pela Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças do Clima (UNFCCC), publicado em abril do corrente ano, que realizou uma análise de casos em que a estratégia de transição justa foi implementada, trazendo exemplos de países em que a medida se mostrou um sucesso.

O estudo ainda reconhece que a transição a um modelo econômico mais sustentável pode implicar em impactos significativos aos trabalhadores que

dependam diretamente da utilização dos combustíveis fósseis, sendo, por isso, imprescindível a criação de políticas públicas de amparo aos afetados.

Nesse sentido, destaca-se as estratégias utilizadas pela Indonésia na transição justa no fechamento de minas de carvão e de usinas termelétricas movidas a carvão mineral. O país se comprometeu à uma redução drástica das emissões de Gases de Efeito Estufa, o que requer o fechamento das referidas usinas termelétricas. As usinas altamente poluidoras serão gradualmente substituídas por outras movidas a energias renováveis. O estudo constatou que a *“habilidade de planejar, desenvolver, operar e manter a nova tecnologia e as instalações de energia renovável têm um papel fundamental em apoiar o plano de descarbonização da empresa [estatal] que inclui capacidades da mão de obra”*<sup>49</sup>

Ou seja, a mera transição energética para um modelo mais sustentável, não é, por si só, suficiente. Mostra-se de extrema importância a formulação de políticas de transição que abarquem estratégias para inclusão dos trabalhadores do setor minerário no mercado de trabalho, prevenindo/mitigando a perda dos postos de trabalho com a substituição de vagas/oportunidades de qualidade e com garantia de direitos trabalhistas e previdenciários.

Esse tema foi enfrentado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 2015 quando da edição de *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*<sup>50</sup>. O documento estabelece que para haver uma transição justa, ações sobre as condições dos trabalhadores devem ser adotadas, com a criação de postos de trabalho, melhora na qualidade do emprego e erradicação da pobreza:

Una transición justa para todos hacia una economía ambientalmente sostenible, según se describe en este documento, debe gestionarse

<sup>49</sup> ONU. IMPLEMENTATION OF JUST TRANSITION AND ECONOMIC DIVERSIFICATION STRATEGIES A compilation of best practices from different countries, 2022, p. 33. No original: The ability to plan, develop, operate and maintain new technology and renewable energy facilities is an essential role in supporting the company’s decarbonization plan, which includes capacities of human resources. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/624596>.

<sup>50</sup> Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432865.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf)



correctamente y contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza.

[...]

Bien gestionadas, las transiciones hacia economías ambiental y socialmente sostenibles pueden constituir un importante motor para la creación de puestos de trabajo, la mejora de la calidad del empleo, la justicia social y la erradicación de la pobreza. La ecologización de todos los empleos y las empresas mediante la introducción de prácticas más eficientes desde el punto de vista de la energía y de los recursos, la prevención de la contaminación y la gestión sostenible de los recursos naturales conduce a la innovación, potencia la resiliencia y genera ahorro, lo que atrae nuevas inversiones y activa el empleo.

Uma transição energética justa visa reduzir os impactos ambientais deixados pela antiga matriz mas, principalmente, protege direitos dos trabalhadores e habitantes dos locais das regiões de mineração de carvão que serão diretamente impactados pelos planos de descarbonização. A transição deve ser vista como uma oportunidade para o desenvolvimento regional, garantido por políticas públicas pautadas em uma nova governança climática.

Para que haja uma transição energética justa e socioambientalmente sustentável, os seguintes princípios devem ser observados, segundo a OIT:

- a) Es preciso contar con un consenso social sólido sobre el objetivo de la sostenibilidad y las vías para alcanzarlo. El diálogo social debe formar parte integrante del marco institucional para la formulación y la aplicación de políticas en todos los niveles. Se debería llevar a cabo un proceso de consultas fundamentado, adecuado y continuo con todos los interesados pertinentes.
- b) Las políticas deben respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- c) Las políticas y los programas deben tomar en consideración la clara dimensión de género de muchos de los desafíos y de las oportunidades ambientales. Deberían, de hecho, preverse políticas concretas en materia de género para promover el logro de resultados equitativos.
- d) Las políticas de los ministerios de economía, medio ambiente, asuntos sociales, educación y formación, y trabajo deben ser

coherentes entre sí a fin de crear un entorno propicio para que las empresas, los trabajadores, los inversores y los consumidores acepten e impulsen la transición hacia economías y sociedades incluyentes y ambientalmente sostenibles.

e) Esas políticas coherentes deben también constituir un marco de transición justa para todos con el fin de promover la creación de más empleos decentes e incluso, si procede, prever la repercusión en el empleo y favorecer una protección social adecuada y sostenible frente a la pérdida de empleos y los desplazamientos, así como el desarrollo de competencias y el diálogo social, incluido el ejercicio efectivo del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

f) No existe una única solución válida para todos. Las políticas y los programas han de elaborarse teniendo en cuenta las condiciones concretas de cada país, como por ejemplo, su grado de desarrollo, los sectores económicos y el tipo y tamaño de las empresas.

g) En la ejecución de las estrategias de desarrollo sostenible se ha de fomentar la cooperación internacional entre los países. En este contexto, recordamos el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en particular, su sección VI sobre los medios de ejecución.

É importante que o Estado assuma o planejamento sustentável de encerramento dessas atividades minerárias, de forma a escalonar/mitigar danos socioeconômicos. Isto, portanto, não pode significar a postergação do cumprimento de metas internacionais assumidas. Os esforços em políticas públicas e investimentos orçamentários podem, e devem, ser revistos em uma nova governança climática.

Veja que a Política Gaúcha sobre Mudança Climática tem entre seus objetivos assegurar essa transição, garantindo mecanismos de participação social e fomento de instrumentos econômicos, financeiros e fiscais para o seu cumprimento, vejamos:

Art. 5º - São objetivos específicos da PGMC:

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

[...]

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

[...]

XI - criar e fomentar instrumentos econômicos, financeiros e fiscais para os fins desta Lei;

A necessidade de mecanismos de transição é reforçada mais adiante quando, para garantir os objetivos da PGMC a lei prevê, em seu art. 24<sup>51</sup>, a criação de instrumentos econômicos e não econômicos para a realização dos mais variados projetos de mitigação, compensação e novas tecnologias, além de instrumentos de desestímulo para as atividades que sejam consideradas de significativa contribuição para emissões de gases de efeito estufa, visando a uma transição tecnológica pelo desenvolvimento de estímulos às tecnologias limpas e de baixo impacto, bem como de ações de mitigação e de adaptação.

Não bastasse, a Política Gaúcha é explícita ao dispor da necessidade da adequação da matriz energética através da transição para fontes menos impactantes ao meio ambiente, conforme se observa em seu art. 18, *in verbis*:

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

[...]

XI - adequação da matriz energética através, dentre outros, de:

[...]

b) transição para fontes menos impactantes;

Não obstante, o Brasil, ao assumir metas concretas de redução das emissões de GEE através de uma Contribuição Nacionalmente Determinada,

<sup>51</sup> Art. 24 - Para os objetivos desta Lei, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, poderá:

I - criar instrumentos econômicos e não econômicos, criando estímulos, através de crédito financeiro ou de outras iniciativas, voltadas às medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos das mudanças climáticas;

II - desenvolver estímulos econômicos e não econômicos para a manutenção de florestas existentes e desmatamentos evitados; compensação voluntária pelo plantio de árvores, recuperação da vegetação e proteção de florestas;

III - estimular a implantação de projetos que utilizem o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL –, a fim de que se beneficiem do Mercado de Carbono decorrente do Protocolo de Quioto, e outros mercados similares;

IV - criar, de forma planejada, instrumentos de desestímulo para as atividades que sejam consideradas de significativa contribuição para emissões de gases de efeito estufa, visando a uma transição tecnológica pelo desenvolvimento de estímulos às tecnologias limpas e de baixo impacto, bem como de ações de mitigação e de adaptação.

atualizada em fevereiro de 2022, comprometeu-se a implementar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas ao conjunto da economia brasileira. Repisa-se:

Por meio desta comunicação, o Brasil confirma o compromisso apresentado em sua NDC revisada, submetida ao Secretariado da UNFCCC em 9 de dezembro de 2020, de **reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de referência de 2005, em 2025**. Adicionalmente, o país assume o compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa **em 50% abaixo dos níveis de 2005, em 2030**. ANDC revisada do Brasil antecipa para 2050, ainda, objetivo indicativo de longo prazo de **alcançar a neutralidade climática**. O escopo da NDC brasileira é amplo, **prevendo-se a implementação de ações de mitigação e adaptação à mudança do clima ao conjunto da economia brasileira, assim como considerações sobre meios de implementação**<sup>52</sup>. (grifo nosso)

Ou seja, o próprio país reconhece a necessidade de medidas, inclusive no âmbito da economia, para o combate às mudanças do clima. A transição de matriz energética, com o devido amparo aos trabalhadores é medida fundamental para garantir a efetividade do cumprimento a todas as metas estabelecidas pela União e pelo Estado do Rio Grande do Sul.

A nova política ambiental, com vistas a uma mudança climática sustentável, está repleta de instrumentos que garantem a transição da matriz energética, incluindo mecanismos que podem garantir o amparo aos trabalhadores. São exemplos o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas e Desastres Ambientais (art. 26 da Lei n. 13.594/2010) e o Decreto Estadual n. 53.160/2016, que institui o Programa Gaúcho de Energias Renováveis - RS Energias Renováveis<sup>53</sup>.

Ante a evidente necessidade de Transição Energética Justa, bem como a necessidade de amparo aos trabalhadores da UTE Candiota III e da Mina Candiota,

<sup>52</sup>

Disponível

em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-interministerial-sobre-mudanca-do-clima/arquivos-cimv/item-de-pauta-3-paris-agreement-brazil-ndc-final-1.pdf/view>. Acesso em: jun. 2023.

<sup>53</sup> Art. 1º Fica instituído o Programa Gaúcho de Energias Renováveis - RS Energias Renováveis, composto por ações que incentivam a geração e o consumo de energia elétrica com base em fontes renováveis, com o objetivo de aumentar a segurança energética, fomentar a economia gaúcha por meio da diversificação da matriz energética e contribuir para o desenvolvimento sustentável do Estado, priorizando as regiões com menores indicadores de desenvolvimento.

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

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

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

#### **4.4 Do direito à assessoria técnica independente e do direito à participação informada das pessoas atingidas**

Conforme demonstrado, está sendo preciso a intervenção judicial para obrigar os réus a fazer o que já deveria ter sido feito ao longo da última década de vigência da PNMC e PGMC: adotar medidas eficazes para cumprir as diretrizes, prazos e metas previstas no direito climático brasileiro e gaúcho.

Destarte, sob o influxo dessas considerações é premente observar que as medidas de apoio requeridas devem prestar às necessidades emergenciais dos atingidos para viabilizar uma Transição Energética Justa, o que enseja uma assessoria técnica multidisciplinar independente para a identificação dos danos e sua adequada reparação dos prejuízos sofridos não só pela população de Candiota, mas por todos os Gaúchos.

De acordo com o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), via de regra, os processos que envolvem conflitos socioambientais são marcados por um grande desequilíbrio entre os empreendedores e instituições públicas e as populações atingidas, pois são os empreendedores que possuem as técnicas e os conhecimentos especializados em detrimento da hipossuficiência econômica, informacional e técnica dos atingidos, os quais, geralmente, estão submetidos a condições de vulnerabilidade social (pobreza, pouca instrução formal etc.).

Diante desse cenário, o CNDH por diversas vezes expediu recomendações a órgãos diversos, recomendando que seja assegurado às populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos acesso gratuito a assessoria técnica e jurídica qualificada. Nesse sentido, a Resolução n. 05/2020, que dispõe sobre Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas, a qual determina:

Art. 2º O Estado é responsável por promover, proteger, respeitar e aperfeiçoar os mecanismos de prevenção e reparação de Direitos Humanos violados no contexto de atividades empresariais, devendo adotar todas as medidas jurídicas e políticas necessárias para assegurar a responsabilidade civil, administrativa, trabalhista e criminal das empresas envolvidas em violação de Direitos Humanos;

§ 1º O Estado deve assegurar o pleno acesso à justiça, em igualdade de condições, às pessoas e comunidades atingidas por violações de Direitos Humanos cometidas por empresas;

§ 2º A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pelo princípio da centralidade do sofrimento da vítima, que impõe a participação ativa das pessoas e comunidades atingidas na elaboração dos mecanismos de compensação e prevenção, com vistas a evitar que a violação ocorra novamente;

Nesse mesmo sentido, a cartilha “*Por que você precisa de assessoria técnica*”, elaborada pelo Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais da Universidade Federal de Ouro Preto (GEPSA/UFOP) em parceria com o Coletivo Margarida Alves e o Movimento dos Atingidos por Barragens (2017), também destaca a importância da assessoria técnica como um direito das pessoas atingidas por grandes empreendimentos minerários e barragens, que ocasionam danos socioambientais ou alteração do meio ambiente, causadas pela atividade desses



empreendimentos econômicos.

Diante disso, as entidades autoras justificam a necessidade de assessoria alegando que as pessoas atingidas têm direito à reparação integral dos danos sofridos, e que para isso necessitam dos serviços de especialistas de diversas áreas.

Nesse aspecto, destaca-se que, uma assessoria técnica multidisciplinar destina-se a informar tecnicamente os membros das comunidades atingidas e os/as trabalhadores/as, “traduzindo” termos e informações técnicas em linguagem adequada às características socioculturais locais dos atingidos, de forma ampla e qualificada, a colaborar com o desenvolvimento de processos participativos na comunidade, permitir a simetria técnica e compensar a hipossuficiência das pessoas atingidas.

Ou seja, a assessoria técnica independente tem como principal objetivo possibilitar a construção da efetiva participação das comunidades nos processos decisórios, auxiliando, inclusive, na compreensão de como devem ser reparados os danos eventualmente sofridos. Por outro lado, o papel de uma assessoria técnica multidisciplinar não se restringe apenas em “traduzir” conhecimento técnico para as comunidades, mas também em identificar, valorizar e agregar os conhecimentos e saberes próprios dessas comunidades nos planos, projetos e peças técnicas que lhes são afetos.

Assim, busca-se garantir que a formulação, o planejamento e a execução de ações e programas contemplem e reflitam os modos de vida próprios das comunidades destinatárias, trazendo-os para o centro dos processos decisórios, numa espécie de “tradução inversa” para a esfera técnica.

Em outras palavras, a prestação de assessoria técnica não é mera transferência do conhecimento técnico ou científico às comunidades, mas sim um processo dialógico em que os conhecimentos e saberes, produzidos e vivenciados pelas comunidades nas suas práticas sociais e cotidianas, são agregados e incorporados à esfera e ao discurso técnico.

A adequada implantação de um programa ou projeto de Assessoria Técnica enseja a reflexão sobre os requisitos imprescindíveis para o seu bom funcionamento. Assim, para que o direito à assessoria técnica seja garantido efetivamente, alguns elementos devem ser observados: (a) Escolha pelas comunidades/pessoas atingidas; (b) Equipe multidisciplinar; (c) Vinculação aos interesses e direitos da população atingida e dos trabalhadores/as.

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

#### **4.5 Dos danos morais coletivos**

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

Além de afetar o patrimônio moral da coletividade, não restam dúvidas de que a conduta adotada pelos réus degrada a integridade moral e psíquica de todo o cidadão preocupado com a preservação ambiental, e sobretudo aqueles que mais dela dependem ou dela se ocupam, assim como de toda a sociedade que vê desprestigiado um dos principais instrumentos da democracia, que é a conscientização pela preservação ambiental e o direito de informação e participação



em questões ambientais, nas quais o dano atinge bem indisponível, comum da coletividade, de personalidade difusa.

Por muito tempo, foi motivo de orgulho ao Brasil e aos brasileiros a realização, em seu território, da histórica Conferência ECO-92, no Rio de Janeiro, Conferência Internacional com maior representatividade em número de chefes de Estado até então realizada pela Organização das Nações Unidas. Tal fato histórico, associado ao período de redemocratização, incutiu na sociedade brasileira valores sólidos de respeito ao meio ambiente e criou uma expectativa, ainda maior, de que os agentes públicos, ao desempenharem atividades de proteção do meio ambiente, mantenham-se dentro dos padrões de legalidade e moralidade, sem desrespeitar direitos e princípios fundamentais tão caros ao Estado Democrático de Direito.

Todo esse patrimônio coletivo baseado nos valores do respeito ao meio ambiente com os quais a sociedade nacional se identifica a ponto de inserir em sua Constituição o dever coletivo de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, VI), restaram violados, o que é ainda mais inaceitável quando vindo do poder público, que deveria pautar sua conduta justamente pelo cuidado, precaução e prudência.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

O dano moral extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade como realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. Isso não importa exigir da coletividade "dor, repulsa, indignação tal qual fosse um indivíduo isolado, pois a avaliação que se faz é simplesmente objetiva, e não personalizada, tal qual no manuseio judicial da boa-fé objetiva. **Na noção inclui-se tanto o dano moral coletivo indivisível (por ofensa a interesses difusos e coletivos de uma comunidade) como o divisível (por afronta a interesses individuais homogêneos)**<sup>54</sup> (grifo nosso)

De acordo com os ensinamento de Xisto Tiago de Medeiros:

---

<sup>54</sup> Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.574.350/SC, Rel. Ministro herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/10/2017, DJe 06/03/2019.

O instituto da responsabilidade civil, reitere-se, de início voltado para a composição de danos no âmbito individual e privado, direcionou-se, também e necessariamente, em sua escala evolutiva, para a proteção dos bens e direitos próprios da coletividade. E esses relevantes interesses, que têm caracteristicamente natureza extrapatrimonial, representam a síntese de valores compartilhados socialmente, os quais, assim amalgamados, adquirem expressão e dimensão coletiva, a ensejar a tutela jurídica adequada, diante da sua essencialidade para a própria sociedade.<sup>55</sup>

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

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

A esse respeito, Morato Leite e Ayala, destacam, ainda, que "*a precaução pode justificar, portanto, hipóteses de causalidade presumida (danos prováveis) ou uma hipótese de danos simplesmente presumidos, decorrentes da mera violação de deveres que tenham sido atribuídos ao responsável pela ordem jurídica, mesmo que os prejuízos não tenham sido realizados*".<sup>56</sup>

E no tocante especificamente ao dano moral coletivo, os mesmos ilustres professores ensinam que dano extrapatrimonial ambiental é predominantemente objetivo, pois se procura proteger o bem ambiental em si (interesse objetivo) e não estritamente interesses particulares subjetivos. A dor, em sua acepção coletiva, é um valor equiparado ao sentimento moral individual, mas não propriamente este,

<sup>55</sup> MEDEIROS, Xisto Tiago de. Dano moral coletivo. 4a ed., São Paulo: LTr, 2014, p. 157

<sup>56</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patrick de Araújo. Dano Ambiental. 8. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020. p. 141.

posto que concerne a um bem ambiental, indivisível, de interesse comum, solidário e relativo a um direito fundamental de toda coletividade. Ou seja, trata-se, ainda, de uma lesão que implica em desvalorização imaterial ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e concomitantemente a outros valores interrelacionados como a saúde e a qualidade de vida.

Destaca-se, ainda, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos bens e valores indispensáveis à personalidade humana, considerado essencial à sadia qualidade de vida e, portanto, à dignidade social. E, nessa seara, o dano extrapatrimonial extrapola às ofensas ao próprio direito da personalidade, pois, no que concerne ao bem ambiental, abraça uma caracterização mais abrangente e solidária, tratando-se, ao mesmo tempo, de um direito individual e um direito da coletividade.

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

Essa relação entre os fatos apontados como causa de pedir e o dano moral coletivo causado, resta evidenciada nas Notas Técnicas dos grupos de pesquisa da UFRGS, pelos estudos empíricos do IEMA, que demonstram que mesmo sob a vigência da PNMC e PGMC os réus permaneceram ampliando os índices de emissões de GEE e não cumpriram as diretrizes, prazo e metas previstas pelo conjunto normativo do direito climático internacional, brasileiro e gaúcho.

Nesse mesmo sentido, E. TRF4 compreende que o "*dano moral coletivo, segundo a doutrina, pressupõe que o patrimônio coletivo valorativo de uma certa comunidade seja agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico*"<sup>57</sup>, situação evidenciada à clareza solar no caso concreto onde a omissão

<sup>57</sup> Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 5003998-04.2013.4.04.7107, Terceira Turma. Relatora Desa. Marga Inge Barth Tessler, julgado em 23/06/2014.



dos réus em fazer cumprir as Políticas sobre Mudanças Climáticas, de forma a adotar medidas para a realização de uma transição energética justa e garantir os compromissos internacionais de redução dos GEEs, acabam agravando o cenário climático e afastando o estado brasileiro dos objetivos de descarbonizar a economia e a sociedade.

Nesse sentido, presente o nexos causal entre o dano moral experimentado pela coletividade e a violação a princípios de normas jurídicas nacionais e internacionais em tema sensível e relevante à população e ao Planeta, já que o Brasil, por sua dimensão continental, assume papel fundamental e estratégico à higidez ambiental do Planeta e ao futuro da humanidade. Tanto é assim que diversos são os tratados internacionais sobre o tema e as cooperações internacionais ao Brasil para a conservação de seus ecossistemas essenciais.

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

É certo que o ordenamento jurídico assegura a tutela ressarcitória e prevê que a todo o dano, ainda que exclusivamente moral, corresponde o dever de reparação (art. 5º, X da CF c.c. arts. 186 e 927 do Código Civil), a ser suportado pelo agente responsável, aplicando-se a responsabilidade objetiva em face dos entes públicos, por força da teoria do risco administrativo (Art. 37, § 6º, CF), pelos danos causados por seus agentes e pelas omissões dos órgãos que licenciaram empreendimentos extremamente poluidores, sem a observância do componente climático no licenciamento ambiental.

Por essas razões, os réus devem ser condenados ao ressarcimento pelo dano moral coletivo que infligiram ao patrimônio valorativo da comunidade por meio

de conduta caracterizada por grave antijuridicidade e a violação de princípios basilares do direito ambiental.

Assim, a associação autora a condenação solidária dos réus ao pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais). O valor da indenização requerida leva em conta o caráter pedagógico-punitivo da condenação; a gravidade dos atos praticados pelos réus; a extensão do número de pessoas atingidas; e o porte econômico dos réus, especialmente as pessoas jurídicas de direito privado que possuem elevado poderio econômico.

Requer, ainda, com o objetivo de que seja alcançada a recomposição do interesse coletivo lesado, que os valores sejam destinados ao fundo de Transição Energética Justa, especialmente, para as medidas previstas no art. 23 e 24, da PGMC:

Art. 23 - Ao Poder Público incumbirá, juntamente com a sociedade civil:

I - desenvolver programas de sensibilização, conscientização, mobilização e disseminação de informações, para que a sociedade civil possa efetivamente contribuir com a proteção do sistema climático, em particular divulgar informações ao consumidor sobre o impacto de emissões de gases de efeito estufa dos produtos e serviços;

II - apoiar e facilitar a realização de estudos, pesquisas e ações de educação e capacitação nos temas relacionados às mudanças climáticas, com particular ênfase na execução de inventários de emissões e sumidouros, bem como na identificação das vulnerabilidades decorrentes do aumento médio da temperatura do planeta, visando à promoção de medidas de prevenção, de adaptação e de mitigação;

III - estimular linhas de pesquisa sobre as mudanças climáticas, impactos, mitigação, vulnerabilidade, adaptação e novas tecnologias de menor emissão de gases de efeito estufa, inclusive mediante convênios com instituições de ensino superior e institutos de pesquisa;

IV - integrar às ações de governo os resultados das pesquisas técnico-científicas;

V - fomentar e articular ações em âmbito municipal e nacional, em tópicos tais como transporte sustentável, uso do solo, recuperação

florestal, conservação de energia, produção agropecuária, gerenciamento de resíduos e mitigação de emissões.

Art. 24 - Para os objetivos desta Lei, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, poderá:

I - criar instrumentos econômicos e não econômicos, criando estímulos, através de crédito financeiro ou de outras iniciativas, voltadas às medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos das mudanças climáticas;

II - desenvolver estímulos econômicos e não econômicos para a manutenção de florestas existentes e desmatamentos evitados; compensação voluntária pelo plantio de árvores, recuperação da vegetação e proteção de florestas;

III - estimular a implantação de projetos que utilizem o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL –, a fim de que se beneficiem do Mercado de Carbono decorrente do Protocolo de Quioto, e outros mercados similares;

IV - criar, de forma planejada, instrumentos de desestímulo para as atividades que sejam consideradas de significativa contribuição para emissões de gases de efeito estufa, visando a uma transição tecnológica pelo desenvolvimento de estímulos às tecnologias limpas e de baixo impacto, bem como de ações de mitigação e de adaptação.

Parágrafo único - A partir do inventário estadual e da implantação do Plano Estadual sobre Mudanças Climáticas fica vetado ao Estado a concessão de incentivos, de qualquer natureza, às atividades que o inventário indicar e o Fórum Gaúcho sobre Mudanças Climáticas classificar e referendar como de significativa contribuição para emissões de gases de efeito estufa, exceto os necessários para redução destas emissões e sua adequação.

Assim, requer a condenação solidária dos réus ao ressarcimento dos danos morais coletivos, tendo em vista os diversos prejuízos ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em razão de suas ações e omissões em flagrantes descumprimentos aos acordos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria climática, à Política Nacional sobre Mudanças do Clima e à Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas no valor de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) a serem destinados ao Fundo de Transição Energética Justa, a ser estabelecido nos moldes delimitados no item 4.3.

#### 4.6 Da inversão do ônus da prova. Súmula 618/STJ

Vale referir que o presente caso enseja a aplicação da inversão do ônus da prova. Com efeito, trata-se de ação que visa a proteção de direitos fundamentais, violados em razão dos reiterados descumprimentos às diretrizes e objetivos constantes na Política Nacional sobre Mudanças do Clima e na Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas.

A jurisprudência tem entendido a aplicação da inversão do ônus da prova nesses casos, de maneira que o Superior Tribunal de Justiça, consolidou essa compreensão, no âmbito de sua Corte Especial, por meio da Súmula n. 618, senão vejamos:

**Súmula n. 618. A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental.**

A presente ação civil pública climática compreende em sua causa de pedir nítida situação de “*degradação ambiental*” ou, na dicção do artigo 3º, III, da Lei nº 6.938/81, de *poluição*, na medida em que se discute, justamente, a responsabilidade dos corréus pelos altos níveis de emissão de gases de efeito estufa gerados pela exploração e queima de carvão mineral no Rio Grande do Sul.

Além disso, na presente ação devem ser aplicados os princípios da prevenção e precaução. Nessa linha, o juiz federal Dr. Gabriel Wedy refere que acerca do tema:

**“O princípio da precaução traz a inversão do ônus da prova como um de seus elementos que deve ser procedido contra aquele que propõe a atividade potencialmente danosa. O ônus, em verdade, não pode ser da sociedade provar que determinada atividade causa riscos de danos e é potencialmente danosa, pois a coletividade não está a lucrar com ela e, sim, o provável poluidor.**

(...)

A consistência dessa assertiva está no fato de **o interessado na prática de determinado ato, considerado potencialmente lesivo, ter a obrigação de provar que sua ação não resultará em risco de dano ao meio ambiente.**

(...)

A inversão do ônus da prova, como elemento integrante do princípio da precaução, é justamente o propiciador da implementação do

princípio na prática; pela aplicação do ônus da prova, o ente proponente da atividade de risco, se quiser implementá-la, terá de provar que ela não causará qualquer risco à saúde pública ou ao meio ambiente.<sup>58</sup> (grifo nosso)

Veja-se, a propósito, que foram exatamente tais argumentos respaldados no princípio da *precaução* que ensejaram que o Superior Tribunal de Justiça publique a Súmula nº 618, conforme atestam alguns dos precedentes daquela Corte advindos em momento anterior ao referido enunciado:

“RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA. DIREITO CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO PESQUEIRA. SÚMULA Nº 7/STJ. NÃO CABIMENTO. DISSÍDIO NOTÓRIO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO INCONTESTE. NEXO CAUSAL. **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA.** CABIMENTO. PRECEDENTES.

(...)

**O princípio da precaução, aplicável à hipótese, pressupõe a inversão do ônus probatório, transferindo para a concessionária o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente e, por consequência, aos pescadores da região.**

Recurso especial parcialmente conhecido e nesta parte provido para determinar o retorno dos autos à origem para que, promovendo-se a inversão do ônus da prova, proceda-se a novo julgamento.” (Destacou-se). SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL Nº 1.330.027/SP. RELATOR: Ministro Villas Boas Cueva. 3ª Turma. DJ: 9.11.2012.

(...)

“PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO COM MERCÚRIO. ART. 333 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. **ÔNUS DINÂMICO DA PROVA.** CAMPO DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 6º, VIII, E 117 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ÔNUS PROBANDI NO DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA.**

(...)

**No Direito Ambiental brasileiro, a inversão do ônus da prova é de ordem substantiva e ope legis, direta ou indireta (esta última se manifesta, p. ex., na derivação inevitável do princípio da precaução),** como também de cunho estritamente processual e ope

<sup>58</sup> WEDY. Gabriel de Jesus Tedesco. **O princípio constitucional da precaução como instrumento de tutela do meio ambiente e da saúde pública.** 2ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 73-77.



judicis (assim no caso de hipossuficiência da vítima, verossimilhança da alegação ou outras hipóteses inseridas nos poderes genéricos do juiz, emanção natural do seu ofício de condutor e administrador do processo).

Como corolário do princípio *in dubio pro natura*, **justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução (...)técnica que sujeita aquele que supostamente gerou o dano ambiental a comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva** (Destacou-se). SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL Nº 883.656/RS. RELATOR: Ministro Herman Benjamin. 2ª Turma. DJ: 28.2.2012.

(...)

“DANO AMBIENTAL - DIREITO DO SUPOSTO POLUIDOR - **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA.**

(...)

**O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva.** (Destacou-se). SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL Nº 1.060.753/SP. RELATORA: Ministra Eliana Calmon. 2ª Turma. DJ: 14.12.2009.

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

## 5. DA TUTELA DE URGÊNCIA

Vivemos um momento crucial na história da humanidade, pois os riscos e a gravidade da Emergência Climática estão pondo à prova a capacidade da sociedade contemporânea tomar medidas urgentes e necessárias para evitar, ou ao menos mitigar, os efeitos das mudanças climáticas.

Assim, a importância e a relevância do escopo da presente ação civil pública climática apontam a necessidade de garantir a efetividade dos requerimentos apontados pelas entidades autoras.

Por essa razão a doutrina processual refere que em determinadas causas, a demora para a resolução da lide pode ocasionar danos irreversíveis, inviabilizando completamente a demanda pretendida. Tendo isso em vista, a tutela provisória, explica Fredie Didier Jr., busca abrandar os efeitos causados pelo tempo em que a demanda percorre *sub judice*:

No intuito de abrandar os efeitos perniciosos do tempo do processo, o legislador instituiu uma importante técnica processual: a antecipação provisória dos efeitos finais da tutela definitiva, que permite o gozo antecipado e imediato dos efeitos próprios da tutela definitiva pretendida (seja satisfativa, seja cautelar). **A principal finalidade da tutela provisória é abrandar os males do tempo e garantir a efetividade da jurisdição** (os efeitos da tutela). Serve, então, para redistribuir, em homenagem ao princípio da igualdade, o ônus do tempo do processo, conforme célebre imagem de Luiz Guilherme Marinoni. **Se é inexorável que o processo demore, é preciso que o peso do tempo seja repartido entre as partes, e não somente o demandante arque com ele**<sup>59</sup>. (grifo nosso)

O Novo Código de Processo Civil, estabeleceu, em razão disso, duas formas de tutela provisória: a tutela de urgência e a tutela de evidência, instituídas pelo art. 294 do referido diploma legal:

Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

---

<sup>59</sup> DIDIER Jr, Fredie. Curso de direito processual civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória - 8ª ed. - Salvador: Ed. JusPodvim, 2018, p. 581

Especificamente com relação à urgência, o Código de Processo Civil estabelece que, na presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, a tutela de urgência poderá ser concedida. Dessa forma dispõe o *caput* do art. 300 do CPC, *in verbis*:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No presente caso, restou plenamente demonstrado que as inúmeras evidências do *Intergovernmental Panel on Climate Change* - IPCC permitem afirmar que existe consenso científico sobre a necessidade de medidas urgentes para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) geradas pela extração, mineração e queima de carvão mineral, pois as principais causadoras do aquecimento global.

Assim, com base no amplo conjunto normativo, especialmente, nas diretrizes da PNMC e PGMC é possível extrair **juízo de probabilidade** quanto ao fato de que os réus vêm descumprindo de forma contumaz - por mais de uma década - os compromissos firmados pelo Brasil para mitigar os efeitos das mudanças do clima.

Nesse sentido, as metas apresentadas pelo governo brasileiro junto ao Secretariado da Convenção Quadro da ONU sobre Mudanças do Clima (NDC) determina uma redução dos GEE em 37% até 2025 e em 50% até 2030, com neutralidade climática até 2050, devem ser imediatamente perseguidas. Além disso, a adesão à Agenda 2030, tendo a ODS 13 previsto a adoção de medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos, que igualmente urge por medidas concretas para implementar o compromisso assumido pelos países partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

De se mencionar que o próprio Acordo de Paris, em seu art. 4,2 assinala que o cumprimento dos compromissos climáticos internacionais dependem da implementação exitosa de políticas públicas no plano doméstico. Ou seja, a desaceleração da crise climática passa pela ação do Poder Público, com o

fortalecimento de uma governança climática comprometida com ações que diminuam as emissões de GEE e atenuem os danos já gerados ao meio ambiente.

Não obstante, o **perigo de dano** resta consubstanciado na medida em que os impactos do atual quadro de emergência climática já são sentidos cotidianamente por nossa sociedade.

O avanço do processo de colapso dos ecossistemas do Estado do Rio Grande do Sul, especialmente, do bioma pampa, consubstanciado na reiterada escassez hídrica da região e o recente caso de desastres climáticos vividos pela população gaúcha são exemplos dos impactos suportados. Não se pode olvidar, ainda, o alerta científico sobre o risco iminente de atingirmos o “Ponto de não retorno”, ou *tipping point*, onde o contínuo aumento da temperatura global já vem desencadeando efeitos irreversíveis no sistema terrestre<sup>60</sup>.

Dado o cenário de descumprimento das obrigações assumidas em matéria climática, somado aos impactos já suportados pela sociedade gaúcha, resta evidenciada a necessidade de adoção de medidas urgentes para mitigação dos danos e retorno ao compromisso internacional de superação do atual cenário climático.

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

A superação desse cenário passa pela implementação urgente dos instrumentos previstos nas políticas sobre mudanças climáticas, engavetadas pelos

---

<sup>60</sup> Em algumas regiões da amazônia o chamado “Ponto de Não Retorno” já foi atingido, segundo recente estudo apresentado pela *Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada* (RAISG). Nesse sentido, sugerimos a rápida leitura da entrevista realizada com a pesquisadora responsável, dra. Marlene Quintanilla, disponível em <https://apublica.org/2022/09/ja-atingimos-ponto-de-nao-retorno-em-algumas-regioes-da-amazonia-diz-pesquisadora/>



réus há mais de uma década. Os primeiros passos já tardaram a ser dados pois, como visto ao longo da presente ação climática, nem os mais elementares instrumentos, como os fóruns de participação social e de avaliação ambiental estratégica foram minimamente/adequadamente implementados.

Em caráter urgente, se requer a implantação dos Planos sobre Mudança Climática, em âmbito nacional e estadual, com a criação dos instrumentos institucionais, a exemplo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima, da Avaliação Ambiental Estratégica, do inventário estadual de emissões de GEE, dentre outros. Ainda, que os espaços de participação social dessas políticas públicas sejam, de fato, representativos e que garantam o controle social.

Requer-se, ainda, que os réus estructurem seus Planos de Transição Energética Justa (PTEJ) para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) pelas Usinas Termelétricas que utilizam carvão mineral no estado Rio Grande do Sul, atendendo às metas e prazos previstos na NDC, no Acordo de Paris e na PNMC. Ainda, que apresentem relatório circunstanciado das medidas adotadas para redução das emissões de GEE originadas pela mineração, exploração e queima de carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul (ERS), bem como medidas de mitigação para reduzir os efeitos das mudanças climáticas.

A suspensão de incentivos fiscais, tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica, também é medida urgente que se impõe. Com a adoção dessa medida, e de forma a subsidiar a política pública climática, a União e o Estado do Rio Grande do Sul devem transferir os recursos mobilizados por meio de impostos sobre a emissão de carbono e de verbas provenientes dos subsídios fiscais destinados ao carvão aos fundos específicos.

Considerando, ainda, os estudos apresentados sobre os impactos da UTE Candiota III e da Mina Candiota, não restam dúvidas sobre a necessidade de descontinuidade das operações, seja pela violação dos parâmetros de emissões de



GEE, seja pelos demais danos ambientais decorrentes. Além disso, os licenciamentos são eivados de irregularidades e não observam as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9 da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de componente climático e da análise de riscos à saúde humana.

Para a descontinuidade das operações, Planos de Transição devem ser elaborados, com enfoque na garantia de medidas **visando a estabilidade dos empregos e dos direitos socioeconômicos das/os trabalhadoras/es**. Ainda, a criação e gerenciamento de um fundo de Transição Energética Justa, com fins de apoio às/aos trabalhadoras/es da cadeia produtiva do carvão mineral no Rio Grande do Sul, a fim de garantir estabilidade socioeconômica, seus direitos trabalhistas e previdenciários, bem como políticas públicas de reinserção no mercado de trabalho, a proteção à saúde das/os trabalhadoras/es e a recuperação ambiental das áreas degradadas pelas atividades de mineração e queima de carvão mineral na região de Candiota.

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

## 6. DA ISENÇÃO DE CUSTAS

Vale destacar que a Lei da Ação Civil Pública, refere que não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem mesmo condenação da associação autora, salvo comprovação de má-fé.

Assim é a redação do art. 18 da Lei n. 7.347/85, *in verbis*:

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

É claro, portanto, que todas as entidades autoras são isentas de custas processuais, bem como de honorários advocatícios e periciais, pois são associações civis sem fins lucrativos que promovem a proteção de direitos socioambientais.

## 7. DOS PEDIDOS

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

Também, restou demonstrado que, pelo regime constitucional ecológico e climático consagrado pela CF/1988, a **não atuação** (quando lhe é imposto

juridicamente agir) ou a **atuação insuficiente** (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente) por parte da União e do Estado do Rio Grande do Sul que acarretou o descumprimento de um conjunto de **Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA)** pelos réus, especialmente, aqueles relacionados com as questões socioambientais e climáticas. Ou seja, os réus devem ser condenados pela violação a direitos fundamentais, principalmente, os relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à informação e à participação democrática em questões que envolvem matéria ambiental, assegurado em nosso art. 1º, parágrafo único, e art. 225, *caput*, ambos da CF/88, princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, a Convenção de Aarhus, Acordo de Escazú, Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (Decreto nº 5.208/2004), a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, de 1992 (Decreto nº 2.652/1998), Acordo de Paris (Decreto nº 9.073/2017) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS/ONU), decorrentes das ações omissivas ou comissivas que possibilitaram a continuidade de atividades altamente poluidoras por parte das empresas réus em total dissonância com as determinações das PNMC e PGMC.

Nesse sentido, o **Instituto Preservar, a AGAPAN e o Núcleo Amigos da Terra Brasil** requerem:

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



ii) A **UNIÃO**:

- 1) apresente, em **60 dias**, um **Plano de Transição Energética Justa (PTEJ)** para a redução das emissões de **Gases de Efeito Estufa (GEE)** pelas Usinas Termelétricas que utilizam carvão mineral, no estado Rio Grande do Sul, atendendo às metas e prazos previstos na NDC, no Acordo de Paris, na PNMC e PGMC;
- 2) apresente relatório circunstanciado das medidas adotadas para redução das emissões de GEE originadas pela mineração, exploração e queima de carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul (ERS), bem como medidas de mitigação para reduzir os efeitos das mudanças climáticas;
- 3) crie os instrumentos institucionais para a atuação da **Política Nacional de Mudança do Clima, que incluem o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima;**
- 4) apresente o instrumento de nomeação das/os atuais representantes do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima e, caso a composição não esteja paritária, como determina o **art. 3º do Decreto 9.082/17**, estabeleça nova composição, em 60 dias, sob pena de multa diária;
- 5) crie um Grupo de Trabalho, com paridade entre poder público, academia e sociedade civil, para a criação e gerenciamento de um Fundo de Transição Energética Justa, com fins de apoio às/aos trabalhadoras/es da cadeia produtiva do carvão mineral no Rio Grande do

Sul, a fim de garantir estabilidade socioeconômica, seus direitos trabalhistas e previdenciários, bem como políticas públicas de reinserção no mercado de trabalho, a proteção à saúde das/os trabalhadoras/es e a recuperação ambiental das áreas degradadas pelas atividades de mineração e queima de carvão mineral na região de Candiota;

- 6) seja determinado ao GT que, no prazo de até 90 dias, apresente um plano de trabalho contendo análise das necessidades sociais, produtivas, ambientais e territoriais existentes, de forma a subsidiar o Plano de Transição Energética da UTE Candiota III;
- 7) seja determinado à União e ao Estado do Rio Grande do Sul que transfira os recursos mobilizados por meio de impostos sobre a emissão de carbono e de verbas provenientes dos subsídios fiscais destinados ao carvão;
- 8) a suspensão de incentivos fiscais, tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica;

iii) **A ANEEL:**

- 1) suspenda a realização de leilões para usinas termelétricas movidas a carvão, no Estado do Rio Grande do Sul;
- 2) apresente estudos sobre a viabilidade e os impactos da geração de energia de matrizes renováveis no Estado do Rio Grande do Sul, priorizando a região em que hoje se encontra a Usina Termelétrica Candiota III;

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

iv) **O IBAMA:**

- 1) suspenda a **Licença de Operação da Candiota III**, por inobservância às diretrizes da PNMC e PGMC ao longo da última década, e pelas **nulidades verificadas na renovação da LO**;
- 2) inclua, nos **Termos de Referência** que tratam dos licenciamentos de empreendimentos que tenham por base o carvão mineral, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9 da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de componente climático e da análise de riscos à saúde humana;
- 3) suspenda os processos de renovação dos licenciamentos das UTE's que envolvam queima de carvão mineral no Rio Grande do Sul, até que seja demonstrado que os licenciamentos ambientais desse tipo de empreendimento incluem o componente climático e estão projetando a necessidade de uma Transição Energética Justa, com a respectiva redução de emissões de GEE;

- 4) apresente todos os relatórios técnicos produzidos após 2016, referentes às emissões da UTE Candiota III e a adequação do funcionamento da Usina às normas ambientais, especialmente, os relatórios e extratos de cumprimento de todas as condicionantes;
  - 5) assegure o acesso à informação de todos os documentos, pareceres e processos relacionados às Usinas Termelétricas do Rio Grande do Sul, uma vez que não está sendo garantido o acesso integral aos procedimentos de licenciamento pelos canais de acesso à informação que atualmente existem;
  - 6) Informe, de forma pormenorizada, se foi devidamente reportada pelo empreendedor a existência de comunidades tradicionais próximas à UTE Candiota III e comprove se foi assegurado o seu direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção nº 169 da OIT;
  - 7) garanta a participação do FGMC em todos os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que emitem GEE e que pretendam se instalar no ERS, devendo ser levados em conta os pareceres e avaliações do **FGMC** nos referidos licenciamentos;
- v) **O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:**
- 1) apresente, em 60 dias, o inventário estadual de emissões de GEE devidamente atualizado, bem como o cronograma de implementação do Plano Estadual de Mudanças Climáticas, a fim de dar cumprimento às metas e prazos do art. 8 e do parágrafo único do art. 24, da Lei Estadual 13.594/10 (PGMC);

- 2) seja determinada a Criação do Sistema Estadual de PGMC, conforme previsto no art. 3º, da Lei Estadual 13.594/10;
- 3) tendo em vista a evidente disparidade nas vagas do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC), em que pese a expressa determinação de necessidade de “equilíbrio entre a representação da sociedade científica, do governo e da sociedade civil organizada” constante no art. 29, da PGMC, **estabeleça nova composição do FGMC**, a fim de dar cumprimento ao disposto literalmente na PGMC e ao precedente do STF proferido na ADPF 623 (CONAMA), garantindo equidade no número de cadeiras destinadas ao governo, à sociedade civil organizada (que deve envolver entidades ambientalistas) e à sociedade científica, especialmente das Universidades Federais que possuem pesquisa no tema das mudanças do clima;
- 4) apresente, em 60 dias, a nova composição do FGMC, sob pena de multa diária;
- 5) após comprovação da nova composição do FGMC, conforme disposto no art. 29, da Lei Estadual 13.594/10, apresente, em 30 dias, o plano de trabalho e o cronograma de reuniões e atividades do Fórum, que devem ocorrer de forma periódica;
- 6) garanta a publicidade dos atos, reuniões e nomeações do FGMC, dando ampla divulgação das reuniões futuras, publicando integralmente as atas em espaço próprio do Fórum no *site* do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, transmitindo ao vivo as reuniões pela internet e publicando os extratos das decisões no Diário Oficial do Estado;

- 7) realize a implementação da Avaliação Ambiental Estratégica, definindo sua metodologia, bem como estabelecer parâmetros para medição de emissões e Gases de Efeito Estufa, além de indicadores de sua redução, devendo a AAE prever uma meta global de redução de emissões no âmbito estadual, com base no inventário nas emissões no âmbito estadual e estipular metas de eficiência e redução setorial, com base nas emissões inventariadas para cada setor;
- 8) suspenda incentivos fiscais, tributários e creditícios para exploração, comercialização e uso de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica;

vi) **A FEPAM:**

- 1) suspenda os processos de licenciamento que envolvam atividades potencialmente poluidoras, como atividades de extração de carvão mineral, nos termos previstos nos arts. 13 e 14, da Lei Estadual 13.594/10;
- 2) inclua, nos Termos de Referência que tratam dos licenciamentos de empreendimentos que tenham por base o carvão mineral, as diretrizes legais previstas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187/09 e as diretrizes da Lei Estadual n. 13.594/10 - que criou a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) - sobretudo quanto à necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do art. 9 da referida Lei Estadual, e a necessidade de inclusão de

componente climático e da análise de riscos à saúde humana;

- 3) anule a renovação do licenciamento da Mina de Carvão Mineral Candiota, assim como reconheça a nulidade do Termo de Compromisso Ambiental celebrado pela FEPAM e pela COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO – CRM, pela inobservância da legislação ambiental, especialmente, das diretrizes da PNMC e PGMC e inexistência de análise do componente climático em atividade altamente poluidora;
- 4) garanta a participação do FGMC em todos os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que emitem GEE e que pretendam se instalar no ERS, devendo ser levados em conta os pareceres e avaliações do FGMC nos referidos licenciamentos;

vii) **A ELETROBRAS CGT ELETROSUL**

- 1) apresente os planos de adequação aos parâmetros de emissão de GEE da UTE Candiota III, em 05 (cinco) dias;
- 2) apresente os planos de descomissionamento da UTE Candiota III;
- 3) garanta a estabilidade dos empregos e dos direitos socioeconômicos das/os trabalhadoras/es da UTE Candiota III;

viii) A CRM:

- 1) suspenda toda e qualquer atividade de extração da Mina de Carvão Mineral Candiota, até que comprove que atende às diretrizes da PGMC e, sobretudo, até que comprove que não está poluindo os recursos hídricos do entorno da mina, que está tomando medidas de restauração e que possui um plano de descomissionamento;
- 2) apresente o Plano de Fechamento da Mina Candiota para o descomissionamento e reabilitação das áreas impactadas, observando todos os requisitos dispostos na Resolução ANM n. 68/2021;
- 3) garanta a estabilidade dos empregos e dos direitos socioeconômicos das/os trabalhadoras/es da Mina de Carvão Mineral Candiota, para garantir uma Transição Energética Justa;

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



consigam influenciar nos processos decisórios relacionados à reparação/indenização dos danos sofridos.

b) No **MÉRITO**:

- i) a confirmação de todos os pedidos requeridos em sede de antecipação de tutela, enquanto pedidos de mérito;
- ii) seja declarado que, no **período de 2009 a 2023** (Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - **PNMC**) a **União**, e **de 2010 a 2023** (Lei Estadual nº 13.594/2010, que institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – **PGMC**) o **Estado do Rio Grande do Sul**, por ação ou omissão deixaram de atender às diretrizes legais e não cumpriram os prazos e metas previstos na PNMC, no Acordo de Paris e na PGMC, pois não deram efetividades às referidas normas climáticas e não foram tomadas medidas de redução das emissões de GEE das usinas termelétricas movidas a carvão mineral no Estado do Rio Grande do Sul;
- iii) seja **declarado que o ERS descumpriu as METAS E PRAZOS previstas nas normas internacionais, nacionais e estaduais sobre o tema, especialmente, os prazos e metas previstos no art. 8 e 30, da Lei Estadual 13.594/10 (PGMC)**;

iv) seja determinada:

- 1) a suspensão de qualquer forma de incentivo público à exploração do carvão (mineração e termelétrica) no Estado do Rio Grande do Sul;
- 2) a execução do plano de Transição Energética Justa (TEJ), em conformidade com o disposto na legislação federal e estadual, envolvendo os trabalhadores da UTE Candiota III e Mina Candiota, a fim de evitar desemprego, melhorar as condições e saúde dos trabalhadores e recuperar as áreas degradadas, recompor as APP's, limpar os cursos hídricos e reduzir as emissões de GEE da cidade de Candiota;
- 3) a publicação de editais conjuntos para o financiamento de projetos educacionais e de projetos de pesquisa com universidades e institutos federais que estimulem a conscientização ambiental e as diretrizes da PNMC e da PGMC, sobretudo, em ações concretas relacionadas com o art. 15, da Lei Estadual 13.594/10;
- 4) após a nova composição do FGMC, a criação de um GT, para tratar sobre o descomissionamento, transição energética e gerência do fundo a ser criado, com ampla participação dos trabalhadores afetados pelo fechamento de empreendimentos e das organizações socioambientais integrantes da nova estrutura do Fórum e das universidades;
- 5) em razão da baixa eficiência e do alto grau de emissão de GEE, determinar a suspensão e a não renovação do contrato de comercialização de energia elétrica para

Candiota III e a revogação das Licenças de Operação da Mina Candiota e da UTE Candiota III;

- c) a condenação dos réus à reparação integral dos danos climáticos, ambientais, sociais e econômicos decorrentes do não cumprimento da PNMC, Acordo de Paris e PGMC, por meio dos planos, projetos e ações, inclusive os emergenciais, criados e executados no âmbito do Plano de Transição Energética Justa, que deve possuir diagnóstico Social e Econômico e Plano de Reparação Integral de Danos, que identificará, avaliará e valorará, em todas as suas dimensões, extensão e intensidade, os danos;
- d) a condenação da União e do ERS ao aporte de recursos orçamentários e financeiros suficientes à consecução dos pedidos acima expostos, sobretudo, para garantir as atividades do FNMC e do FGMC, assim como o pleno cumprimento das diretrizes, objetivos, planos, metas, inventários necessários para efetivar um processo de Transição Energética Justa que reduza as emissões de GEE do estado do Rio Grande do Sul;
- e) a condenação de todos os réus ao pagamento do valor de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) a título de danos morais coletivos em matéria ambiental e climática;
- f) a intimação do Ministério Público Federal, nos termos do art. 5º, §1º da Lei nº 7.347/85;
- g) a dispensa do recolhimento de custas às entidades autoras, consoante o art. 18 da Lei nº 7.347/85 e art. 98 e ss. do CPC, considerando serem as autoras associações sem fins lucrativos com recursos integralmente aplicados na realização de seus objetivos institucionais, e possuírem reconhecido interesse público;

- h) a condenação dos réus ao pagamento de honorários sucumbenciais nos termos do art. 85 do CPC; e
- i) a produção de todo meio de prova em direito admitido, especialmente, a documental, pericial e testemunhal, bem como seja reconhecido o dever dos réus de financiamento das perícias e o disclosure de todas as informações relevantes.

Nestes termos, pede deferimento.

Porto Alegre, 06 de julho de 2023.

MARINA RAMOS DERMMAM  
OAB/RS 80.479

MAURICIO ROMAN  
OAB/RS 126.085

THALES ZENDRON MIOLA  
OAB/RS 127.449

## ROL DE DOCUMENTOS ANEXOS

- 1) Procuração Instituto Preservar;
- 2) Estatuto Social Instituto Preservar;
- 3) Ata Assembleia Instituto Preservar;
- 4) Procuração AGAPAN;
- 5) Estatuto AGAPAN;
- 6) Ata Assembleia AGAPAN;
- 7) Procuração Núcleo Amigos da Terra – NAT;
- 8) Estatuto Social Núcleo Amigos da Terra – NAT;
- 9) Ata Assembleia Núcleo Amigos da Terra – NAT;
- 10) Nota Técnica do Grupo de Estudos em Relações Internacionais e Meio Ambiente (GERIMA);
- 11) Nota Técnica do Grupo Tecnologia, Meio Ambiente e Sociedade (TEMAS)
- 12) Estudo do Instituto de Energia e Meio Ambiente. INVENTÁRIO DE EMISSÕES ATMOSFÉRICAS EM USINAS TERMELÉTRICAS: geração de eletricidade, emissões e lista de empresas proprietárias das termelétricas a combustíveis fósseis e de serviço público do Sistema Interligado Nacional (ano-base 2020). 2021;
- 13) CATALUÑA, Renato, et al. DECOMPOSIÇÃO CATALÍTICA DE ÓXIDOS DE NITROGÊNIO. In: Quim. Nova, Vol. 27, No. 3, pp. 432-440, 2004;
- 14) Licença de Operação n. 991/2010 (Candiota III);
- 15) Parecer Técnico n. 02001.003566/2016-84 COEND/IBAMA;
- 16) Licença de Operação n. 00862/2022 (Mina Candiota);
- 17) Indeferimento da Licença de Operação n. 191/2016-DL;
- 18) Indeferimento da Licença de Operação n. 192/2016-DL;
- 19) Parecer DMIN n. 23/2021 - PILO;
- 20) Indeferimento da Licença Prévia e de Instalação n. 029/2021;
- 21) Termo de Compromisso Ambiental n. 02/2021;
- 22) Relatório de Fiscalização Dirigida n. 06/2019 – DMIN; e
- 23) Relatório de Fiscalização Dirigida n. 94/2019 – DMIN.