



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, [contato@redesustentabilidade.org.br](mailto:contato@redesustentabilidade.org.br), **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução nº 22083, de 15.09.2005, e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o nº 06.954.942/0001-95, com sede no SCS, Qd. 02, Bl. C, número 252, 5º andar, Edifício Jamel Cecílio, Brasília/DF, **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o nº 01.421.697/0001-37, situado no SCLN 304 Bloco A, Sobreloja, Brasília/DF, CEP 70.736- 510, vem, por seus advogados abaixo-assinados, com fundamento no disposto no art. 102, I, a, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei nº 9.868, de 1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**(com pedido de medida cautelar)**

em face dos artigos 1º a 7º da Lei Federal nº 14.299, de 5 de janeiro de 2022 (**Doc. 3**), em razão de ofensa ao artigo 1º, parágrafo único; artigo 5º, *caput* e inciso I; artigo 6º; artigo 37, *caput*; artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “e”; artigo 170, incisos V e VI; artigo 196 e artigo 225, todos da Constituição Federal, pelas razões e fundamentos que passa a expor.

Devido à relevância da demanda e à especificidade da matéria, os Partidos Requerentes apresentam suas razões acompanhados do **INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA – INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA**, associação civil de defesa do meio ambiente e combate aos combustíveis fósseis de abrangência nacional, inscrita no CNPJ sob o nº. 04.803.949/0001-80, com sede na Rua Gaspar Carrilho Júnior, nº. 73, Bairro Vista Alegre, Curitiba/PR, CEP 80.810-210 que comparece respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por seus procuradores ao final assinados, com fundamento no artigo 138 do Código de Processo Civil e no artigo 7.º, § 2.º, da Lei n.º 9.868/1999, para requerer sua admissão na qualidade de *AMICI CURIAE*.



## 1. SÍNTESE DOS FATOS: DO TRÂMITE LEGISLATIVO DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

A Lei Federal nº 14.299, de 5 de janeiro deste ano, é fruto do Projeto de Lei nº 712/2019 (o “PL”), encaminhado à Câmara dos Deputados em 5 de outubro de 2021 (**Doc. 4**).

Originalmente, **o PL trazia somente alterações ao artigo 13 da Lei Federal nº 10.438/2002 e ao artigo 4º-E da Lei Federal nº 9.074/1995, voltando-se à disciplina da subvenção a ser paga para assegurar a modicidade tarifária no âmbito da prestação de serviços de distribuição de energia elétrica em mercados inferiores a 350 GWh ao ano.**

Contudo, por meio da Emenda nº 2 ao PL, datada de 8 de dezembro do último ano (**Doc. 5**), foi proposta a inserção dos atuais artigos 4º a 7º à Lei Federal nº 14.299/2022, os quais cuidam de estabelecer as linhas gerais do processo de tentativa<sup>1</sup> de desativação do Complexo Termelétrico Jorge Lacerda (o “CTJL”, ou simplesmente o “Complexo”) nas próximas décadas.

O Presidente da República sancionou e promulgou a Lei nº 14.299 (**Doc. 3**), alterando as Leis nº 10.438/2002 e nº 9.074/1995, **para instituir subvenção econômica a distribuidoras de energia elétrica de pequeno porte e criar o Programa de Transição Energética Justa, que compreende a prorrogação da contratação de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda, localizado no Estado de Santa Catarina, com subsídios provenientes de consumidores, por mais quinze anos a partir de 2025.**

Pois bem, vale o detalhamento do trâmite legislativo. Vejamos.

Conforme já dito, a lei teve origem no Projeto de Lei nº 712/2019, do Senador Espiridião Amin (PP/SC), e tinha por objetivo, **tão somente**, a subvenção econômica a concessionárias de distribuição de pequeno porte, ou seja, com mercados próprios inferiores a 700 GWh (setecentos gigawatts-hora) por ano (**Doc. 4**), como podemos ver a seguir:

Art. 1º Esta Lei dispõe acerca da compensação do impacto tarifário causado pela baixa densidade de carga, às concessionárias e permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica com mercados próprios inferiores a 700 GWh (setecentos gigawatts-hora) anuais.

Art. 2º O inciso XIII do art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. ....  
.....”

<sup>1</sup> Conforme o excerto destacado do artigo 4º, § 1º, da Lei Federal nº 14.299/2022:

Art. 4º § 1º O TEJ tem o objetivo de preparar a região carbonífera do Estado de Santa Catarina para o **provável encerramento**, até 2040, da atividade de geração termelétrica a carvão mineral nacional sem abatimento da emissão de gás carbônico (CO<sub>2</sub>), com consequente finalização da exploração desse minério na região para esse fim, de forma tempestiva, responsável e sustentável. (grifamos)



XIII – prover recursos para compensar o impacto tarifário da reduzida densidade de carga do mercado de concessionárias e permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica com mercados próprios inferiores a 700 gigawatts-hora (GWh) por ano, na forma definida pela Aneel. ....” (NR)

Art. 3º O art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º .....  
.....”

§ 2º A Aneel deverá definir o valor da subvenção prevista no inciso XIII do art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a ser recebida por concessionárias e permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica com mercados próprios inferiores a 700 GWh por ano para compensar a reduzida densidade de carga, quando for o caso.

§ 3º A subvenção a que se refere o § 2º será igual ao valor adicional de receita requerida que precisaria ser concedido à principal concessionária de distribuição supridora, caso os ativos, o mercado e os consumidores dos concessionários e permissionários do serviço público de distribuição de energia elétrica com mercados próprios inferiores a 700 GWh por ano fizessem parte de sua concessão.

§ 4º A subvenção a que se refere o § 2º será calculada pela Aneel a cada revisão tarifária ordinária da principal concessionária de distribuição de energia elétrica supridora das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica com mercados próprios inferiores a 700 GWh por ano, devendo o valor encontrado ser atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro que o substituir, nos processos subsequentes de reajuste tarifário.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se a partir do processo tarifário das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica com mercados próprios inferiores a 700 GWh por ano que suceder a revisão tarifária ordinária da principal concessionária supridora, mesmo que essa tenha ocorrido nos anos de 2015 ou 2016, sempre com efeitos prospectivos, nos termos da regulação da Aneel. ....

§ 7º No exercício da competência prevista no inciso XI, a Aneel deverá, para efeito de definição da subvenção de que trata o § 2º e dos descontos nas tarifas de uso dos sistemas de distribuição e transmissão e nas tarifas de energia, considerar o mercado limitado a 500 GWh por ano para as concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica cujos mercados próprios sejam superiores a 500 GWh por ano.

§ 8º Quando não houver concessionária de distribuição de energia elétrica supridora, os cálculos relativos à subvenção de que trata o § 2º serão realizados com base na maior concessionária de distribuição que atue na mesma Unidade da Federação que a concessionária ou permissionária com mercado próprio inferior a 700 GWh por ano.” (NR)



Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A principal justificativa para aprovação do projeto era de que as distribuidoras de energia elétrica de pequeno porte costumam apresentar reduzida densidade de carga, o que acarreta em tarifas mais elevadas para a população atendida, diferente das tarifas pagas por consumidores de concessionárias de maior porte (**Doc. 4**).

O texto foi aprovado em turno único no Senado Federal em 30 de setembro de 2021 e, na sequência, foi encaminhado à apreciação da Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 65 da Constituição Federal, sendo designado às Comissões de Minas e Energia, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania (**Doc. 6**).

Contudo, em 9 de novembro de 2021, a Deputada Ângela Amin (PP/SC) apresentou Requerimento de Urgência, nos termos dos artigos 153, inciso IV, e 154, inciso II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (**Doc.7**), o qual foi aprovado em 30 de novembro de 2021 (**Doc. 6**), nos termos do artigo 155, também do Regimento Interno, o que, na prática, reduz as instâncias de debate e apreciação do projeto ao Plenário.

A Deputada Federal Geovania de Sá (PSDB/SC) foi designada Relatora e, em 13 de dezembro de 2021, diante da urgência conferida ao regime de tramitação do projeto, proferiu Parecer em Plenário para cada uma das Comissões: de Minas e Energia; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania (**Doc. 8**):

“Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Minas e Energia, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 712, de 2019.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação em receitas ou despesas públicas do Projeto de Lei nº 712, de 2019, e, no mérito, votamos pela sua aprovação.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 712, de 2019.”

Após a leitura do voto, foram apresentadas as Emendas de Plenário de nº 1 e nº 2. A Emenda nº 1 não obteve apoio regimental (**Doc.9**).

A Emenda nº 2, por sua vez, tratava da criação do Programa de Transição Energética Justa (TEJ) (**Doc. 9**), a ser implementado por meio de Conselho coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, e da prorrogação da contratação de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda (CTJL) por mais quinze anos a partir de 2025.

Vejamos:

**Art. 4º** Fica criado o Programa de Transição Energética Justa - TEJ, com vistas a promover uma transição energética justa para a região carbonífera de Santa Catarina, observando impactos ambientais, econômicos e sociais e a valorização dos recursos energéticos e minerais



alinhada à neutralidade de carbono a ser atingida em conformidade com as metas definidas pelo governo federal, que incluirá também a contratação de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda - CTJL, na modalidade energia de reserva prevista nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, em quantidade correspondente ao consumo do montante mínimo de compra de carvão mineral nacional estipulado nos contratos vigentes na data de publicação desta Lei.

§ 1º O TEJ tem o objetivo de preparar a região carbonífera de Santa Catarina para provável encerramento, até 2040, da atividade de geração termelétrica a carvão mineral nacional sem abatimento da emissão de gás carbônico (CO<sub>2</sub>), com consequente finalização da exploração desse minério na região para esse fim, de forma tempestiva, responsável e sustentável.

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

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

II – Ministério de Minas e Energia – MME;

III – Operador Nacional do Sistema – ONS;

IV – Ministério de Meio Ambiente – MMA;

V – Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR;

VI – Governo do Estado de Santa Catarina;

VII – Associação dos Municípios da Região Carbonífera de Santa Catarina – AMREC;

VIII – Sindicato da Indústria de Extração de Carvão do Estado de Santa Catarina – SIECESC;

IX – Associação Brasileira do Carvão Mineral – ABCM;

X – Federação Interestadual dos trabalhadores da Indústria da Extração de Carvão no Sul do País.

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

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

§ 5º Ao Conselho do TEJ competirá, ainda:

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

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

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

IV – propor programas de diversificação e/ou reposicionamento econômico da região e da parcela da população hoje ocupada nas atividades de mineração de carvão e de geração de energia termelétrica a partir do carvão mineral, aproveitando outras vocações locais, assim



como infraestruturas existentes na região, como a Ferrovia Tereza Cristina e o Porto de Imbituba;

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

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

**Art. 5º** As concessionárias de geração e as empresas autorizadas à produção independente de energia elétrica instaladas no Estado de Santa Catarina que utilizem o carvão mineral como fonte energética deverão aplicar a totalidade do montante de que trata o inciso II do art. 4º da Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, em projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico associados à TEJ.

**Art. 6º** A União prorrogará a outorga de autorização do Complexo Termelétrico Jorge Lacerda - CTJL por 15 (quinze) anos a partir de 1º de janeiro de 2025, desde que cumpridas todas as condições estabelecidas a seguir:

I – solicitação de prorrogação da autorização de que trata o caput pelo titular da autorização do CTJL até 30 de junho de 2022;

II – assentimento pelo titular da autorização do CTJL que as respectivas usinas termelétricas ficarão disponíveis para geração de energia elétrica de acordo com as necessidades do Sistema Interligado Nacional - SIN, informadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS;

III – contratação da energia elétrica gerada pelo CTJL na modalidade de energia de reserva prevista nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, por meio de Contrato de Energia de Reserva elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, ao preço calculado pela Empresa de Pesquisa Energética, observada a modicidade tarifária, considerando a compra mínima de carvão mineral nacional estipulada nos contratos vigentes na data de publicação desta Lei.

§ 1º Os contratos de energia de reserva de que trata o inciso III do caput deste artigo estabelecerão, no mínimo:

I – a quantidade de energia elétrica a ser adquirida na modalidade de energia de reserva, definida em base anual, em montante suficiente para consumir o volume de compra de combustível estipulada nos contratos vigentes dos referidos empreendimentos na data de publicação desta Lei;

II – que a energia elétrica produzida que exceder o montante contratado nos termos do inc. III do caput deste artigo constituirá lastro para venda de energia e poderá ser livremente negociada pelo empreendedor por sua conta e risco, ficando ele responsável pelos custos associados à produção de energia;

III – uma receita fixa suficiente para cobrir os custos associados à geração contratual de que trata esse parágrafo, incluindo custos com combustível primário e secundário associados, custos variáveis operacionais, assim como a adequada remuneração do custo de capital empregado nos empreendimentos;



IV – que a compra mínima de carvão mineral nacional de que trata o inciso III do caput ocorrerá a preços homologados pela Agência Nacional de Energia Elétrica e consistirá na aquisição mínima de 80% do montante anual de combustível principal utilizado pelo CTJL proveniente de minas de carvão mineral localizadas no Estado de Santa Catarina;

V – cláusula de reajuste de preço para incorporar alterações nos preços do carvão mineral nacional, conforme a regulação;

VI – prazo de vigência com início em 1º de janeiro de 2026 e fim em 31 de dezembro de 2040.

§ 2º Após o início do período de suprimento a ser realizado nos termos do Contrato de Energia de Reserva celebrado na forma do disposto neste artigo, o CTJL não fará mais jus aos reembolsos da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE para a aquisição de carvão mineral.

**Art. 7º** O processo de descomissionamento de instalações de usinas de geração termelétrica a carvão mineral por meio de um Programa de Desativação e Descomissionamento de Instalações (PDI) deverá ser disciplinado por meio da regulação.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Os artigos e parágrafos acima transcritos, ora impugnados, foram incluídos no texto por meio de emenda aditiva de autoria do Deputado Federal Ricardo Guidi (PSD/SC), que assim se posicionou à mesa (**Doc.10**):

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, primeiramente quero cumprimentar o Senador Esperidião Amin pela iniciativa do projeto, um projeto importante que traz justiça, como já foi falado, aos Municípios de Urussanga e Siderópolis, vizinhos à minha cidade de Criciúma. Quero cumprimentar também a Deputada Geovania de Sá pelo seu parecer, acatando nossa emenda, também muito importante para nosso Estado de Santa Catarina, que vai trazer justiça e uma transição energética justa, garantindo milhares de empregos e, o que é fundamental para todos nós, o fornecimento de energia em momentos de escassez de chuvas. Por conta disso, a importância do projeto. Por isso, parabênizo o Senador Esperidião Amin e a Deputada Geovania de Sá.”

A Deputada Geovania de Sá, Relatora do projeto de lei, apresentou Parecer favorável a uma das emendas, nos seguintes termos (**Doc. 09**):

Somos favoráveis à aprovação, com pequenos ajustes, da Emenda nº 2, pois consideramos essencial adotarmos uma solução definitiva para a questão da cadeia produtiva associada à geração de energia elétrica a partir do carvão mineral no Estado de Santa Catarina. Ressaltamos que, na solução proposta, são observados os aspectos ambientais, econômicos e sociais, bem como a valorização dos recursos energéticos e minerais, tendo em conta as metas assumidas pelo Brasil quanto à obtenção da neutralidade de carbono, com previsão de ser atingida até o ano de 2050.



Assim, no âmbito da Comissão de Minas e Energia, votamos pela aprovação da Emenda de Plenário nº 2, na forma da Subemenda Substitutiva Global em anexo.

Pela Comissão de Finanças e Tributação, voto pela adequação financeira e orçamentária da Emenda de Plenário nº 2 e da Subemenda Substitutiva Global da Comissão de Minas e Energia e, no mérito, pela aprovação da Emenda de Plenário nº 2, na forma da Subemenda Substitutiva Global da Comissão de Minas e Energia.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Emenda de Plenário nº 2 e da Subemenda Substitutiva Global da Comissão de Minas e Energia.

Na sequência, foi submetido à votação o texto na forma da Subemenda Substitutiva Global apresentada pela Relatora, tendo sido aprovado em turno único no Plenário da Câmara dos Deputados (**Doc. 6**).

A matéria retornou ao Senado Federal e, em 16 de dezembro de 2021, o projeto e a emenda foram aprovados, nos termos do parecer. (**Doc.6**).

Ocorre que, como será demonstrado na presente ação, **a alteração de redação promovida pela Mesa da Câmara dos Deputados ocasionou evidentes irregularidades na norma legal aprovada que ferem violentamente a Constituição Federal.**

Em síntese:

- a) A instituição de subvenção econômica para concessionárias de distribuição de energia elétrica com mercados próprios inferiores a 350 GWh (trezentos e cinquenta gigawatts-hora) anuais sem qualquer critério, possibilita o custeio indireto da compra de energia elétrica derivada da queima de carvão e combustíveis fósseis viola os artigos 5º, caput; 6º; 170, incisos V e VI; 196 e 225, todos da Constituição Federal e o Acordo de Paris;
- b) A criação e estruturação de órgãos da Administração Pública compreende matéria legislativa reservada ao Poder Executivo, estando os parágrafos 2º ao 5º do artigo 4º da Lei nº 14.299/22, portanto, eivados de inconstitucionalidade formal, nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal de 1988;
- c) O reconhecimento da inconstitucionalidade dos parágrafos 2º ao 5º do artigo 4º da Lei nº 14.299/22 impõe a declaração de inconstitucionalidade dos demais preceitos da lei por arrastamento, por transmitirem normas de natureza acessória em relação aos demais;
- d) A determinação de aquisição de energia por termelétricas alimentadas por carvão, bem como a definição de Transição Energética Justa (TEJ) adotada pela Lei nº



14.299/22 contraria os artigos 5º, caput; 6º; 170, incisos V e VI; 196 e 225, todos da Constituição Federal e o Acordo de Paris;

e) A prorrogação de autorização e a garantia de contratação direta de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda na modalidade de energia de reserva viola o princípio da impessoalidade, disposto no artigo 37, caput, da Constituição Federal; e

f) A composição do Conselho do TEJ descrita no artigo 4º, parágrafo 2º, da Lei 14.299/22 viola os princípios da democracia participativa e da igualdade, preceituados nos artigos 1º, parágrafo único, e 5º, inciso I, ambos da Constituição Federal.

## 2. DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS AUTORES E DO *AMICUS CURIAE*

A legitimidade dos Partidos Requerentes para ajuizar a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade decorre do artigo 103, inciso VIII, da Constituição da República, que confere, a todos os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, a possibilidade de manejar ações concentradas de constitucionalidade.

Ademais, nos termos da jurisprudência deste E. Supremo Tribunal Federal, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional apresentam legitimidade universal para o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade, não havendo, portanto, a necessidade de se demonstrar sua pertinência temática (ADI 1.407, Rel. Min. Celso de Mello).

Dessa forma, considerando que os partidos Requerentes todos têm representantes no Congresso Nacional (**Doc. 1**), ostenta inequívoca representação no Congresso Nacional e, portanto, legitimidade para ajuizar a presente ADI.

A admissão de entidades na qualidade de *amici curiae* em ações de controle concentrado vem sendo amplamente admitida por esse e. Supremo Tribunal Federal, bastando, para tanto, que a entidade justifique a sua legitimidade com base nos pressupostos da relevância da matéria e da representatividade adequada.

No caso, a **relevância da matéria** sobressai do objeto da presente ADI que busca a defesa do processo legislativo substantivo, a impessoalidade da administração pública, da participação democrática e, em especial a defesa do do direito do consumidor, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito à vida, à dignidade, à saúde de não apenas toda a população que reside nas áreas impactadas pela cadeia do carvão, mas de todos os brasileiros e brasileiras que vem sendo severamente castigado pelas mudanças climáticas.



Dito isso, cabe dizer que o Instituto Arayara é associação civil de abrangência nacional e internacional constituída há quase três décadas (CNPJ em anexo), composta por pessoas ligadas pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários, **em especial na defesa do meio ambiente e combate aos combustíveis fósseis.**

Importante ressaltar que sua atividade principal é a defesa de direitos socioambientais e com ênfase no combate ao uso de combustíveis fósseis, fato esse que possui evidente pertinência temática com o objeto desta ADI. Cabe o registro de que a Arayara faz parte de diversas organizações como o **Observatório do Petróleo<sup>2</sup>**, **Coalização Não Fracking Brasil<sup>3</sup>** e **Observatório do Carvão Mineral<sup>4</sup>**, tendo atuado ao longo de sua existência de maneira intensiva em combate ao uso de combustíveis fósseis, que é justamente o principal objeto da presente demanda.

No que toca o caso específico do "Território Jorge Lacerda", em 2021 a Arayara elaborou extensos estudos e relatório técnico sobre o legado tóxico produzido pela cadeia do carvão na região, tendo, inclusive, apresentado o referido relatório na Conferência das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima - COP 26, realizada em Glasgow - Escócia<sup>5</sup>. **Cabe o registro também que a Associação Requerente possui título de utilidade pública na esfera Municipal, Estadual e Federal** (docs. em anexo).

Sendo assim, está configurada a representatividade da Arayara, e, portanto, plenamente cabível sua admissão na condição de *amicus curiae* na presente demanda.

### **3. DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevista no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei 9.868/99, terá por objeto lei ou ato normativo federal ou estadual.

No caso em apreço, está-se diante da análise de norma Federal, a Lei 14.299/2022 (**Doc. 3**), que institui subvenção econômica às concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica de pequeno porte e cria o Programa de Transição Energética Justa, que compreende a prorrogação da contratação de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda, localizado no Estado de Santa Catarina, com subsídios provenientes de consumidores, por mais quinze anos a partir de 2025.

<sup>2</sup> <https://www.observatoriopetroleo.org/quem-somos/>

<sup>3</sup> <https://www.naofrackingbrasil.com.br>

<sup>4</sup> <https://www.observatoriocarvao.org.br>

<sup>5</sup> [https://coalwatch.org/wp-content/uploads/2021/11/O-Legado-Tóxico-da-Engie-Diamante-Fran-Capital-no-Brasil\\_PT-ARAYARA\\_v.1.1.pdf](https://coalwatch.org/wp-content/uploads/2021/11/O-Legado-Tóxico-da-Engie-Diamante-Fran-Capital-no-Brasil_PT-ARAYARA_v.1.1.pdf)



A rigor, tal norma é inconstitucional por evidente afronta ao **artigo 1º, parágrafo único (democracia participativa)**; ao **artigo 5º, caput e inciso I (princípio da igualdade)**; ao **artigo 6º (direitos sociais)**; ao **artigo 37, caput (princípio da impessoalidade da Administração Pública)**; ao **artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “e” (lei que cria e extingue órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Presidente da República)**; ao **artigo 170, incisos V e VI (princípios da defesa do consumidor e do desenvolvimento sustentável na ordem econômica)**; ao **artigo 196 (direito fundamental à saúde)** e ao **art. 225 (direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado)**, todos da Constituição Federal.

#### **4. DO MÉRITO: INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

##### **4.1. Do vício de iniciativa: lei que discorra sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Poder Executivo**

É primário que a função do Poder Legislativo seja a de legislar. Contudo, para o seu exercício, um trâmite legal deve ser rigorosamente observado. Uma de suas etapas diz respeito à apresentação do projeto de lei, que deve ser feita por quem tenha competência específica para tanto, nos termos da Constituição Federal.

A regra geral é a de que o Poder Legislativo detenha tal prerrogativa. No entanto, **há exceções constitucionalmente previstas**. Uma delas refere-se à **iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, de modo que não se permite a qualquer outro Poder que a exerça**.

Nesse sentido, o artigo 61 da Constituição Federal dispõe o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) **criação e extinção de** Ministérios e **órgãos da administração pública**, observado o disposto no art. 84, VI; (grifos inseridos)

Da leitura do artigo acima transcrito, nota-se que a criação e estruturação de órgãos da Administração Pública, centralizada e descentralizada, envolve matéria compreendida no campo das atribuições inerentes à função administrativa, cujo exercício pressupõe competência



privativa do Chefe do Poder Executivo, cabendo apenas a este último a iniciativa de leis que disponham sobre tal matéria.

Contudo, a Lei Federal nº 14.299/22, ora impugnada, **ao criar o Programa de Transição Energética Justa, estabelece que a implementação deste deverá ser operacionalizada por meio do Conselho do TEJ sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.**

Art. 4º É criado o Programa de Transição Energética Justa (TEJ), com vistas a promover uma transição energética justa para a região carbonífera do Estado de Santa Catarina, observados os impactos ambientais, econômicos e sociais e a valorização dos recursos energéticos e minerais alinhada à neutralidade de carbono a ser atingida em conformidade com as metas definidas pelo Governo Federal (...).

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

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

II - Ministério de Minas e Energia;

III - Ministério do Meio Ambiente;

IV - Ministério do Desenvolvimento Regional;

V - Governo do Estado de Santa Catarina;

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

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

VIII - Associação Brasileira do Carvão Mineral (ABCM);

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

Ainda, segundo o §5º e seus incisos, a lei contestada estabelece uma série de atribuições ao Conselho, como **(i)** definir o Plano de Transição Justa com ações, indicação dos responsáveis, prazos e fontes de recursos em até 12 meses da publicação da lei; **(ii)** o acompanhamento de ações judiciais relacionadas a questões ambientais decorrentes da atividade de mineração de carvão; **(iii)** a identificação de fontes de recursos para recuperação ambiental da região; **(iv)** a indicação de programas de reposicionamento econômico da região e da parcela da população dedicada às atividades de mineração de carvão; e **(v)** envidar esforços para a destinação de recursos ao fechamento das minas de carvão.

No caso em tela, os dispositivos que tratam do Programa de Transição Energética Justa – do 4º ao 7º – **foram inseridos por meio de emenda parlamentar aditiva em proposição legislativa de iniciativa parlamentar (Docs.5 e 10), que, em seu texto original, versava, tão somente, sobre a possibilidade de subvenção econômica a distribuidoras de energia elétrica de pequeno porte (Doc.4).** Ao alterar o texto do projeto de lei, ampliando seu objeto, o Congresso Nacional alcançou matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.



O Supremo Tribunal Federal reconhece em sua jurisprudência a possibilidade de que, no trâmite de processo legislativo, possam os parlamentares emendar a proposta, inclusive a de iniciativa do Poder Executivo. Todavia, essa capacidade de emendar está limitada ao estabelecido na Constituição Federal (ADI 2305, 3288 e 865). No caso particular da Lei 14.299, questionada formalmente em razão de emenda parlamentar, as limitações rompidas no processo são as determinadas no art. 61, §1º, inc. II, alínea “e” (usurpação de iniciativa privativa) e art. 63, inc. I (aumento de despesa sem competência e sem previsão de custeio).

Nesse sentido, a discussão sobre a constitucionalidade de normas propostas pelo Poder Legislativo que estabeleçam obrigações para o Poder Executivo e importem na criação e estruturação de órgãos da Administração Pública já foi amplamente analisada pelo E. Supremo Tribunal Federal, sendo pacífico o entendimento no sentido da inconstitucionalidade da lei por vício de origem:

**Ação direta de inconstitucionalidade.** Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas.

**Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação.** Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. **Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal.**

1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho.

2. **A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal.** Precedentes.

3. A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública.

4. Ação direta julgada procedente.

(ADI 2654, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 08-10-2014 PUBLIC 09-10-2014) (grifos inseridos)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE** - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA



DE ESTADO DA SAÚDE. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.**

I - **Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88).** Princípio da simetria.

II - Precedentes do STF.

III - **Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.**

(ADI 1275, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2007, DJe-032 DIVULG 06-06-2007 PUBLIC 08-06-2007 DJ 08-06-2007 PP-00028 EMENT VOL-02279-01 PP-00044 RT v. 96, n. 864, 2007, p. 158-163) (grifos inseridos)

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade referente à ementa acima em destaque, o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI votou da seguinte forma:

“Entendo que a Lei estadual paulista 9.080/95, de iniciativa parlamentar, ao criar o Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue – Cofisan –, importou em ofensa direta ao texto constitucional.

Com efeito, deve ser reconhecido o vício de forma da lei impugnada, uma vez que **há afronta ao dispositivo constitucional que estabelece ser de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a criação e extinção de órgãos da administração pública.** Refiro-me, nesse aspecto, ao disposto no art. 61, §1º, II, e, da Constituição de 1988, o qual se aplica, tendo em conta o princípio da simetria, aos Estados-membros.

**A lei 9.080/85, do Estado de São Paulo, de iniciativa parlamentar, ao criar o Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue, órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde, entidade, portanto, da estrutura da administração pública direta, não atendeu ao comando constitucional que estabelece ser a iniciativa de projeto de lei privativa do Chefe do Poder Executivo,** no caso, o Governador de Estado.” (grifos inseridos)

Em seu voto, o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI ainda acrescentou “que não houve qualquer previsão, no diploma legal impugnado, quanto às receitas necessárias para cobrir as despesas com a criação e a manutenção do órgão”.

**Esse também é o caso dos autos.** Além de tratar de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, a Lei nº 14.299/22 **provoca inquestionável aumento da despesa pública, sem, contudo, indicar a correspondente fonte de custeio disponível para atender aos novos encargos gerados com a criação, estruturação e manutenção do Conselho, constituindo ônus suplementar.**

No mais, é possível afirmar que o vício de iniciativa aqui demonstrado, consoante artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal, não acarreta na declaração de inconstitucionalidade somente dos preceitos que tratam da criação, estruturação e atribuições do Conselho do TEJ - ou seja, parágrafos 2º ao 5º do artigo 4º.



O aumento de despesa que a Lei acarretará, nos moldes do art. 63, inc. I e art. 166, notadamente o §3º, não é constitucional, uma vez que, para o caso da criação, estruturação e atribuições do Conselho do TEJ, a emenda parlamentar não está acompanhada da estimativa de despesa e da respectiva fonte de custeio.

Isso porque, em termos práticos, o vício de iniciativa inviabiliza a eficácia de todo o restante da lei que discorre sobre o Programa de Transição Energética Justa e o Plano de Transição Justa, visto que, segundo o texto da norma impugnada, a implementação destes caberia justamente ao Conselho do TEJ.

Nesse sentido, é possível afirmar que a declaração de inconstitucionalidade dos parágrafos 2º ao 5º do artigo 4º, impõe a **extensão de inconstitucionalidade de todos os demais preceitos relativos ao Programa de Transição Energética Justa.**

Isso porque, dada a inconstitucionalidade dos preceitos relativos ao Conselho do TEJ, as demais normas presentes na Lei nº 14.299/22, vinculadas às prescrições dispostas nos parágrafos 2º ao 5º do artigo 4º, ficam sem qualquer sentido normativo autônomo, devendo, assim, ser declaradas inconstitucionais por arrastamento.

Senão, vejamos:

<b>Dispositivo da Lei 14.299/22</b>	<b>Demonstração de dependência normativa em relação ao dispositivo que cria o Conselho do TEJ (art. 4, §§ 2º ao 5º)</b>
<p>Art. 4º É criado o Programa de Transição Energética Justa (TEJ), com vistas a promover uma transição energética justa para a região carbonífera do Estado de Santa Catarina, observados os impactos ambientais, econômicos e sociais e a valorização dos recursos energéticos e minerais alinhada à neutralidade de carbono a ser atingida em conformidade com as metas definidas pelo Governo Federal, que incluirá também a contratação de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda (CTJL), na modalidade energia de reserva prevista nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, em quantidade</p>	<p>O artigo 4º, parágrafo 2º, estabelece que a implementação do Programa de Transição Energética Justa (TEJ), que compreende também a contratação de energia elétrica gerada pelo CTJL na modalidade de energia de reserva, deverá ser operacionalizada por meio do Conselho do TEJ.</p>



<p>correspondente ao consumo do montante mínimo de compra de carvão mineral nacional estipulado nos contratos vigentes na data de publicação desta Lei.</p>	
<p><b>Art. 4, § 1º</b> O TEJ tem o objetivo de preparar a região carbonífera do Estado de Santa Catarina para o provável encerramento, até 2040, da atividade de geração termelétrica a carvão mineral nacional sem abatimento da emissão de gás carbônico (CO<sub>2</sub>), com consequente finalização da exploração desse minério na região para esse fim, de forma tempestiva, responsável e sustentável.</p>	<p>O artigo 4º, parágrafo 2º, estabelece que a implementação do Programa de Transição Energética Justa deverá ser operacionalizada por meio do Conselho do TEJ sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.</p>
<p><b>Art. 5º</b> As concessionárias de geração e as empresas autorizadas à produção independente de energia elétrica instaladas no Estado de Santa Catarina que utilizem o carvão mineral como fonte energética deverão aplicar a totalidade do montante de que trata o inciso II do caput do art. 4º da Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, em projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico associados ao TEJ.</p>	<p>O artigo 4º, parágrafo 2º, estabelece que a implementação do Programa de Transição Energética Justa (TEJ) deverá ser operacionalizada por meio do Conselho do TEJ sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.</p>
<p><b>Art. 6º</b> A União prorrogará a outorga de autorização do CTJL por 15 (quinze) anos a partir de 1º de janeiro de 2025, desde que cumpridas todas as seguintes condições: I - solicitação de prorrogação da autorização de que trata o caput deste artigo pelo titular da autorização do CTJL até 30 de junho de 2022; II - assentimento pelo titular da autorização do CTJL a que as respectivas usinas termelétricas fiquem disponíveis para geração de energia elétrica de acordo com as necessidades do Sistema Interligado Nacional (SIN),</p>	<p>A prorrogação da autorização ao Complexo Termelétrico Jorge Lacerda pela União Federal, assim como a contratação da energia elétrica gerada na modalidade de energia de reserva, também integram o Programa de Transição Energética Justa, conforme disposto no caput do artigo 4º, o qual será implementado e operacionalizado pelo Conselho do TEJ.</p>



informadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS);  
III - contratação da energia elétrica gerada pelo CTJL na modalidade de energia de reserva prevista nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, por meio de Contrato de Energia de Reserva elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, ao preço calculado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), observada a modicidade tarifária e considerada a compra mínima de carvão mineral nacional estipulada nos contratos vigentes na data de publicação desta Lei.

§ 1º Os Contratos de Energia de Reserva de que trata o inciso III do caput deste artigo estabelecerão, no mínimo:

I - a quantidade de energia elétrica a ser adquirida na modalidade de energia de reserva, definida em base anual, em montante suficiente para consumir o volume de compra de combustível estipulado nos contratos vigentes dos referidos empreendimentos na data de publicação desta Lei;

II - uma receita fixa suficiente para cobrir os custos associados à geração contratual de que trata este parágrafo, incluídos custos com combustível primário e secundário associados, custos variáveis operacionais, bem como a adequada remuneração do custo de capital empregado nos empreendimentos;

III - que a compra mínima de carvão mineral nacional de que trata o inciso III do caput deste artigo ocorrerá a preços homologados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e consistirá na aquisição mínima de 80% (oitenta por cento) do montante anual de combustível principal utilizado pelo CTJL



<p>proveniente de minas de carvão mineral localizadas no Estado de Santa Catarina;</p> <p>IV - cláusula de reajuste de preço para incorporar alterações nos preços do carvão mineral nacional, conforme a regulação.</p> <p>§ 2º Após o início do período de suprimento a ser realizado nos termos do Contrato de Energia de Reserva celebrado na forma deste artigo, o CTJL não fará mais jus aos reembolsos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) para a aquisição de carvão mineral.</p>	
<p>Art. 7º O processo de descomissionamento de instalações de usinas de geração termelétrica a carvão mineral por meio de Programa de Desativação e Descomissionamento de Instalações (PDI) deverá ser disciplinado na forma da regulamentação.</p>	<p>O Programa de Transição Energética Justa tem por objetivo, entre outros, nos termos do parágrafo 1º do artigo 4º, preparar a região carbonífera do Estado de Santa Catarina para o provável encerramento da atividade de geração termelétrica a carvão mineral até 2040. E, como já demonstrado, o TEJ será implementado e operacionalizado pelo Conselho do TEJ.</p>

Conclui-se, portanto, da leitura da tabela acima, **que o artigo 4º, caput e parágrafo 1º, e artigos 5º ao 7º devem ser declarados inconstitucionais por arrastamento, por sua inerente dependência normativa em relação ao preceitos que tratam da criação, composição e atribuições do Conselho do TEJ, pois padecem de inconstitucionalidade formal, nos termos do artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal.**

Entendimento similar vem sendo comumente aplicado pelo E. Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup>, tendo sido adotado, a título de exemplo, pelo Ministro EROS GRAU no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1144, que declarou a inconstitucionalidade formal de dois

<sup>6</sup> ADI 1358, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-040 DIVULG 02-03-2015 PUBLIC 03-03-2015.

ADI 6495, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020.

ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020.



dispositivos da Lei nº 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul, que buscou instituir o Programa Estadual de Iluminação Pública e, para tanto, criou um Conselho de Administração composto, entre outros representantes, por dois Secretários de Estado:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMINISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.**

1. **Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar,** embora trate de matéria típica de Administração.
2. **O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil.**
3. O texto normativo, ao cercar a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988.
4. **A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento.**
5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul.  
(ADI 1144, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2006, DJ 08-09-2006 PP-00033 EMENT VOL-02246-01 PP-00057 RTJ VOL-00200-03 PP-01065 LEXSTF v. 28, n. 334, 2006, p. 20-26) (grifos inseridos)

O Ministro EROS GRAU destacou em seu voto que a inconstitucionalidade da lei era evidente, pois (i) o texto normativo criava um novo órgão na Administração Pública Estadual; (ii) a proposta legislativa tinha sido apresentada e emendada por parlamentares; e (iii) afronta ao disposto no art. 61, §1º, inciso II, alínea "e" da Constituição Federal, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que crie órgãos da Administração Pública.

Além disso, o Ministro entendeu que a declaração de inconstitucionalidade dos artigos que tratavam do Programa Estadual de Iluminação Pública e da criação do Conselho de Administração impunha a declaração de inconstitucionalidade dos demais preceitos da norma por arrastamento:

“Observo, por fim, que da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada decorre seu esvaziamento, o que impõe a declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos por arrastamento.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido formulado nesta ação direta e declaro inconstitucional a Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul.”



Por fim, cabe ressaltar que a agressão a dispositivos constitucionais não pode ser mitigada, sendo certo que nem a posterior sanção ao projeto de lei por parte do Chefe do Poder Executivo mostra-se suficiente para superar e sanar o vício absoluto de inconstitucionalidade resultante da usurpação da reserva de iniciativa<sup>7</sup>.

Diante do exposto, os parágrafos 2º ao 5º do artigo 4º da Lei Federal nº 14.299/22 devem ser declarados inconstitucionais, visto que a matéria proposta usurpa a competência legislativa reservada ao Poder Executivo, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade formal, consoante art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal de 1988, além de ferir o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Ainda, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade por arrastamento do artigo 4º, caput e parágrafo 1º, e dos artigos 5º ao 7º da Lei Federal nº 14.299/22, por transmitirem normas de natureza acessória em relação aos demais dispositivos do ato legislativo ora impugnado.

## 5. DO MÉRITO: INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

### 5.1. A determinação de compra de energia elétrica do CTJL e a definição de TEJ adotada pela Lei nº 14.299/22 contraria os artigos 5º, caput; 6º; 170, incisos V e VI; 196 e 225 da Constituição Federal

De início, é importante destacar que muito embora a questão central tratada nesta ADI seja a inconstitucionalidade da determinação de compra de energia do CTJL, e a possibilitação de custeio indireto ao carvão mineral por meio da subvenção econômica às distribuidoras com mercado inferior a 350GWh/ano e a criação de um programa para “TEJ”, a falta de generalidade e a verdadeira “concretização” da legislação (que inclusive é objeto de questionamento por violações ao art. 37 da CRFB/88) obrigou o Requerente a adentrar em questões muitas vezes concretas, com forte teor científico. É bom ressaltar que essa técnica não é novidade para este C. STF, basta lembrar da ADI 5592:

**O papel do Poder Judiciário em temas que envolvem a necessidade de consenso mínimo da comunidade científica, a revelar a necessidade de transferência do locus da decisão definitiva para o campo técnico, revela-se no reconhecimento de que a lei, se ausentes os estudos prévios que atestariam a segurança ambiental e sanitária, pode contrariar os dispositivos constitucionais apontados pela Autora**

<sup>7</sup> ADI 2867, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078; ADI 2113, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-157 DIVULG 20-08-2009 PUBLIC 21-08-2009 EMENT VOL-02370-01 PP-00130; ADI 6.337, rel. min. Rosa Weber, Plenário, julgamento em 24-8-2020, DJe de 22-10-2020.



**em sua exordial, necessitando, assim, de uma hermenêutica constitucionalmente adequada, a assegurar a proteção da vida, da saúde e do meio ambiente.**

Feitas essas considerações, o art. 4º da Lei 14.299/22 traz a seguinte disposição:

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

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

Ao que se vê da norma, "buscou-se" com sua edição a criação de um Programa de Transição Energética Justa (TEJ), e sobre esse tema, se faz necessário um aprofundamento conceitual. A primeira oportunidade em que a expressão "TEJ" apareceu em nosso ordenamento jurídico foi no Decreto Federal nº 9.073/17 (**Doc. 11**), que internalizou o **Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**.

A construção do conceito sobre transição energética ganhou maior ênfase em 2021 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - 26.ª conferência das partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada entre 1 e 12 de novembro de 2021 na cidade de Glasgow, na Escócia.

A tradução do referido termo para o inglês tem como resultado a expressão *just transitions* e foi citado duas vezes no Pacto de Glasgow (**Doc. 12**)<sup>8</sup>:

32. Urges Parties that have not yet done so to communicate, by the fourth session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, longterm low greenhouse gas emission development strategies referred to in Article 4, paragraph 19, of the Paris Agreement towards **just transitions** to net zero emissions by or around midcentury, taking into account different national circumstances;

---

<sup>8</sup> O Pacto Climático de Glasgow é o documento final da COP26, este representa o acordo entre os mais de 200 países envolvidos (incluindo o Brasil) nas negociações e foi assinado em 13 de novembro, após duas semanas de debates (**Doc. 12**).



85. Also recognizes the need to ensure **just transitions** that promote sustainable development and eradication of poverty, and the creation of decent work and quality jobs, including through making financial flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emission and climate-resilient development, including through deployment and transfer of technology, and provision of support to developing country Parties;

O Pacto de Glasgow também encorajou os países a acelerar a transição para energia de baixa emissão de carbono, incluindo esforços para a eliminação progressiva de energia proveniente de usinas de carvão que não utilizem tecnologias de mitigação, como captura de carbono (CCS) e captura e utilização de carbono (CCUS). Ademais, o Pacto foi pioneiro em encorajar a redução de subsídios aos combustíveis fósseis ineficientes, reconhecendo a necessidade de apoio para uma transição justa (**Doc.12**).

36. Calls upon Parties to **accelerate the development, deployment and dissemination of technologies, and the adoption of policies, to transition towards low-emission energy systems, including by rapidly scaling up the deployment of clean power generation and energy efficiency measures, including accelerating efforts towards the phasedown of unabated coal power** and phase-out of inefficient fossil fuel subsidies, while providing targeted support to the poorest and most vulnerable in line with national circumstances and recognizing the need for support towards a just transition;

Assim, muito embora não exista definição expressa do que seria "TEJ" no referido Acordo, **é consenso científico, e se alinha perfeitamente com grande parte da agenda das ODS da ONU para 2030 (Doc.13), que a sua essência é a migração da energia gerada pela matriz fóssil por outra oriunda de fontes renováveis, como a eólica e a solar, considerando e tratando dos fatores socioeconômicos que envolvem essa mudança.**

Ocorre que o texto do art. 4º da Lei Federal impugnada na realidade **serve muito mais como a estipulação de uma moratória facultativa para o encerramento do uso do carvão mineral para geração de energia elétrica do que como programa de "TEJ"**. Na realidade, a simples leitura do dispositivo, deixa evidente que na realidade o que se fez é utilizar a "TEJ" como subterfúgio para prorrogar o funcionamento para o Complexo Termelétrico Jorge Lacerda (CTJL) até, pelo menos, 2040.

**Reforça essa tese o fato de que a legislação citada acima não tratou, nem citou e muito menos apresentou diretrizes para a redução dos gases de efeito estufa do Complexo Termelétrico Jorge Lacerda (CTJL) ou mesmo o abatimento da emissão de gás carbônico (CO<sub>2</sub>), na realidade, ocorreu justamente o contrário, visto que o no §1º do art. 4º consta expressamente que não haverá abatimento de gás carbônico no processo.**

Além disso, ao instituir subvenção econômica para distribuidoras de energia elétrica que atuem em mercados próprios inferiores a 350 GWh/ano sem qualquer critério, a legislação



possibilita o fomento indireto a utilização do carvão para geração de energia elétrica. Muito embora a CDE, por força do art. 13, V, §7º da Lei 10.438/02, poderá ser destinada ao custeio do carvão até o ano de 2027, a subvenção que foi instituída agora pelos artigos 1º a 3º da Lei Impugnada, não possui limite temporal e poderá ser utilizada de maneira indefinida para permitir que energia gerada por meio da queima do carvão continue a ser comprada pelas distribuidoras (mesmo que a um preço maior), e a compensação seja feita à título de "modicidade tarifária", como a própria legislação menciona.

Em outras palavras, os arts. 1º a 3º apenas mudam o sujeito que está recebendo diretamente os subsídios. Atualmente, são as geradoras de energia, com a nova disposição, serão as distribuidoras.

Vejamos que esses fatos além de contrariar o disposto nos arts. 170, VI e 225 da CRFB/88, vai em sentido completamente contrário a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), constante na Lei Federal nº 12.187/09 (**Doc. 14**). Importante registrar que no Acórdão 1215/2019 o Tribunal de Contas da União (TCU), se constatou o seguinte no que toca os subsídios ao carvão mineral (**Doc. 15**):

**171. O que se expressa é a incoerência da coexistência de subsídio a esse energético frente à “vontade” da nação em reduzir as emissões de gases de efeito estufa, externada nos compromissos visando o cumprimento do Acordo de Paris.** Há inclusive avaliações do MCTIC acerca de “Trajetórias de mitigação e instrumentos de políticas públicas para alcance das metas brasileiras no Acordo de Paris” que sugerem a “criação de instrumentos de precificação de carbono” como indutor de substituição de térmicas a carvão por renováveis (biomassa e cogeração com bagaço) (MCTIC, peça 163, p. 31).

Cabe lembrar **que isso foi muito antes da edição da lei que ora se impugna:**

**173. Necessário salientar, porém, que a Lei 12.783/2013, ao alterar a Lei 10.438/2002, estabeleceu que os subsídios da CDE para o carvão deverão vigorar até 2027. Em que pese ser um avanço em relação ao quadro anterior em que não havia horizonte para encerramento desse subsídio, visando ao alcance dos resultados almejados pela sociedade, é primordial a consistência entre as diferentes políticas públicas, como as que concedem subsídios para carvão mineral e as destinadas ao alcance dos compromissos nacionais para redução de emissões de gases de efeito estufa, como as iniciativas para ampliação de energias renováveis.**

Ainda, a conclusão do TCU é pontual e acertada:

**182. Em síntese, os subsídios para o carvão mineral nacional são contraditórios em relação ao esforço para redução das emissões de gases de efeito estufa, como previsto no Acordo de Paris, visto que:**



i) o carvão mineral é o energético fóssil com maior nível de emissão de gases de efeito estufa na geração de termoelectricidade consoante os requisitos de licenciamento ambientais atuais; e

ii) as usinas termelétricas à carvão mineral nacional não proporcionam a complementariedade para fazer frente à intermitência das renováveis não convencionais, de sorte que os subsídios aplicados ao carvão mineral nacional provocam o deslocamento da entrada de outros energéticos mais eficientes do ponto de vista ambiental na matriz elétrica, a exemplo das renováveis.

Por fim, vejamos que no "Relatório Final do Grupo de Trabalho Carvão Mineral Nacional", GT formado pelo MME, MCTI e outros órgãos do setor elétrico, ficou muito claro que os subsídios mencionados não deveriam ser prorrogados. Nesse sentido, novamente o TCU:

187. De qualquer forma, mesmo que a conclusão do relatório seja pela continuidade da utilização do carvão mineral como fonte energética e que ressalte a importância da atividade para determinadas regiões, ao mesmo tempo deixa claro que essa manutenção não passa pela permanência dos subsídios, pois uma das recomendações feitas, como já mencionado, é justamente no sentido de não concessão de novos subsídios ou de extensão dos que já existem. Essa conclusão reforça os indícios de incoerência da existência desses incentivos.

Assim, existem, **pelo menos, cinco grandes fatores** que fazem saltar a inconstitucionalidade da determinação de compra de energia gerada pelo carvão produzida pelo CTJL bem como a instituição de subvenção econômica sem qualquer tipo de critério.

**Primeiro, o CTJL é o maior emissor de Gases de Efeito Estufa (GEE) da região Sul do Brasil.** O referido complexo é constituído por três empreendimentos, conforme cadastro no Sistema de Informações de Geração (SIGA), da ANEEL:

*Quadro 6 - Composição do CTJL*

Empreendimento	CEG	UF	Tipo de Atuação	Entrada em Operação	Potência (MW)	Proprietário / Regime de Exploração	Município
Jorge Lacerda I e II	UTE.CM.S C.001260-2	SC	Autorização	01/03/1965	232	DIAMANTE GERAÇÃO DE ENERGIA LTDA / PIE	Capivari de Baixo - SC
Jorge Lacerda III	UTE.CM.S C.027093-8	SC		01/02/1979	262		
Jorge Lacerda IV	UTE.CM.S C.027094-6	SC		01/02/1997	363		

Fonte: ANEEL.



O Complexo é formado por sete grupos geradores, agrupados em três usinas: (i) Jorge Lacerda A (UTLA), com duas unidades geradoras de 50 MW e duas de 66 MW cada; (ii) Jorge Lacerda B (UTLB), com duas unidades de 131 MW cada; e (iii) Jorge Lacerda C (UTLC), com uma unidade geradora de 363 MW. Assim, o Complexo totaliza 857 MW e possui garantia física de 649,9 MW médios para comercialização da sua energia.

Na contramão dos compromissos assumidos pelo Brasil na COP26, de mitigar 50% de suas emissões até 2030, **as Usinas Termelétricas a Carvão de Jorge Lacerda são os maiores emissores de gases do Efeito Estufa do Sul do país. Apenas no ano 2020 lançaram na atmosfera mais de 4,3 milhões de toneladas de gases tóxicos (tCO<sub>2</sub>e)**”.

Algumas dessas usinas possuem estruturas desgastadas há mais de 50 anos, com tecnologias de remoção dos poluentes atmosféricos ultrapassadas. Soma-se a isso o fato de que o carvão do Sul do Brasil apresenta baixo poder calorífico de queima, um alto teor de enxofre (acima de 3%) e uma grande quantidade de cinzas (superior a 40%), que após a sua queima são considerados resíduos sólidos.

Por esse motivo, as termelétricas abastecidas pelo carvão nacional demandam a queima de grandes quantidades deste insumo poluidor para baixa geração energia se comparado às termelétricas abastecidas por carvão importado.

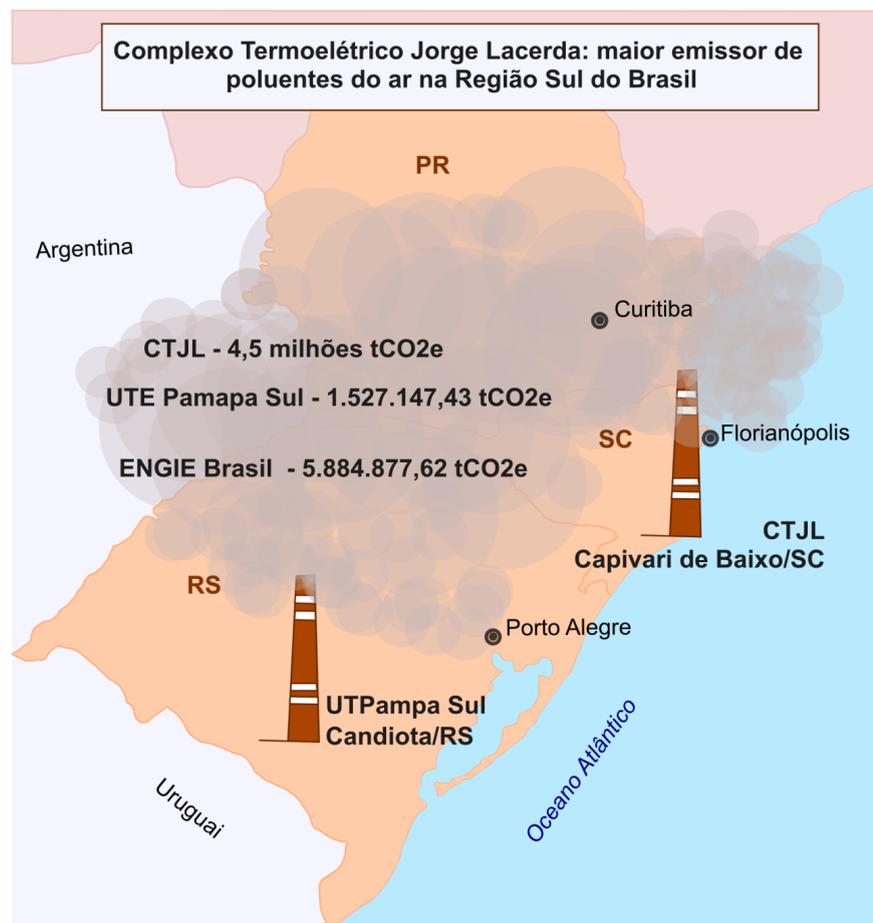
Então, conforme já mencionado, após o processo de queima do carvão há a geração de grandes volumes de cinzas (resíduos) que ficam estocadas em espaços próximos às termelétricas denominados “pátio de cinzas de carvão mineral”, conseqüentemente os ventos predominantes da Região Sul acabam espalhando na atmosfera os resíduos tóxicos destas cinzas.

**A qualidade do ar destes territórios onde estão instaladas estas Usinas a carvão têm também outro incremento de poluentes e contaminantes em sua concentração pela emissão dos gases das chaminés das Termelétricas e assim há uma contribuição significativa para o aumento da mortalidade e a redução da qualidade de vida da população deste entorno.**

Segundo estudos da Organização Mundial da Saúde - OMS (**Doc.16**) a inalação destes gases e a exposição às partículas finas das poeiras da extração/transporte/queima/cinza do carvão mineral podem penetrar profundamente nos pulmões e no sistema cardiovascular, podendo causar acidentes vasculares cerebrais, doenças cardíacas, câncer de pulmão, doenças pulmonares obstrutivas crônicas e infecções respiratórias, incluindo pneumonia.

Referente ao Complexo Termelétrico a carvão mineral Jorge Lacerda, localizado no município de Capivari de Baixo (SC), **os pesquisadores do Instituto Internacional Arayara realizaram uma análise de suas emissões atmosféricas através da declaração de verificação de gases de efeito estufa publicada no inventário das emissões do ano de 2020 da Engie Brasil Energia S.A (Doc.17).**

Conforme divulgado neste levantamento dos Gases de Efeito Estufa, a Engie no Brasil emitiu **5.884.877,62 tCO<sub>2</sub>e** em 2020, onde **99,3% destas emissões foram oriundas da queima de carvão mineral no Sul do país. Sendo 73,4% destes poluentes emitidos pelas usinas a Carvão de Jorge Lacerda e os 25,9% restantes das emissões dos gases de efeito estufa da Engie relativos à Usina Termelétrica Pampa Sul:**



Fonte: Inventário das emissões de Gases de Efeito Estufa do ano de 2020 da Engie Brasil Energia S.A

Mesmo operando abaixo de 40% da sua capacidade instalada de 857 megawatts, esta usina faz com que Capivari de Baixo/SC seja o maior emissor do Brasil por área: 85.633 toneladas de CO<sub>2</sub> por km<sup>2</sup>, conforme os dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), (Figura 02).

Em 2018, o município de Capivari de Baixo em 2018 emitiu **4.557.370 toneladas de Gases do Efeito Estufa (tCO<sub>2</sub>)**, sendo que o setor de energia representado pelo Complexo Jorge Lacerda (colunas na cor vermelha da imagem 02) emitiu praticamente 100% desta poluição - foram emitidas 4.532.684 toneladas de GEE (tCO<sub>2</sub>) em 2018, colocando esta cidade na posição de



maior poluidora do Estado de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Paraná, ou seja, de toda a região Sul do Brasil.

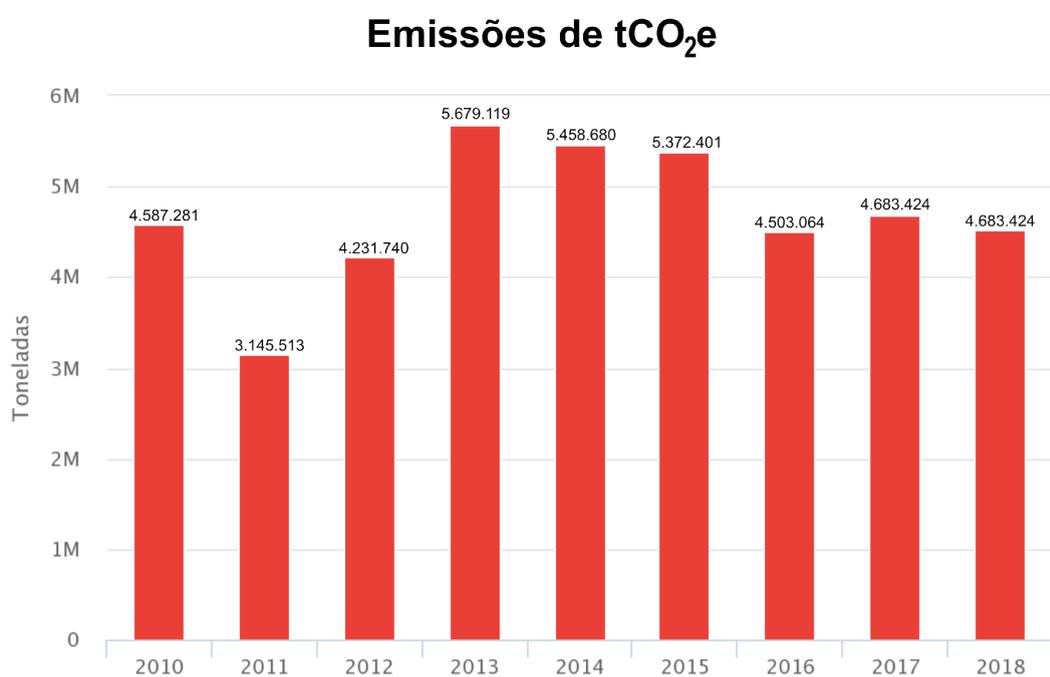


Figura 02:

Toneladas das Emissões dos Gases de Efeito Estufa do Setor de Energia no município de Capivari de Baixo/SC do período de 2010 – 2018.

Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito (SEEG)



EMISSÕES POR ÁREA DO MUNICÍPIO  
tCO<sub>2e</sub>/km<sup>2</sup> (GWP-AR5) | ano-base 2018

CÓD. IBGE	MUNICÍPIO	UF	Emissões (tCO <sub>2e</sub> /km <sup>2</sup> )
4203956	Capivari de Baixo	SC	85,633
3171204	Vespasiano	MG	47,272
3536505	Paulínia	SP	26,992
3205002	Serra	ES	21,031
3513504	Cubatão	SP	20,872
4304606	Canoas	RS	19,978
3513801	Diadema	SP	18,759
3548807	São Caetano do Sul	SP	17,159
3510609	Carapicuíba	SP	15,815
3552809	Taboão da Serra	SP	15,707
3501152	Alumínio	SP	15,626
3305109	São João de Meriti	RJ	14,945
3534401	Osasco	SP	14,665
2304400	Fortaleza	CE	12,679
2800308	Aracaju	SE	12,265
3117876	Confins	MG	12,072
3550308	São Paulo	SP	11,810
2611606	Recife	PE	11,718
3301702	Duque de Caxias	RJ	11,426
3518800	Guarulhos	SP	10,365

Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito (SEEG)

Em uma segunda busca, foi feito o ranking dos **5 maiores emissores de poluição atmosférica e contribuintes aos Gases dos Efeitos Estufa (GEE) na Região Sul do Brasil, no ano de 2018**. Da referida pesquisa, nota-se que município de Capivari de Baixo/SC apresenta emissões (**4.557.370 CO<sub>2e</sub>(t)**) mais elevadas que as capitais estaduais de Curitiba/PR (3.214.461 CO<sub>2e</sub>(t)) e Porto Alegre/RS (2.546.145 CO<sub>2e</sub>(t)).

Figura Imagem 04: Ranking dos cinco municípios que mais emitem Gases do Efeito Estufa na Região Sul do Brasil

1º	Capivari de Baixo/SC	4.557.370 CO <sub>2e</sub> (t)
2º	Curitiba/PR	3.214.461 CO <sub>2e</sub> (t)
3º	Candiota/RS	2.776.539 CO <sub>2e</sub> (t)
4º	Canoas/RS	2.612.937 CO <sub>2e</sub> (t)
5º	Porto Alegre/RS	2.546.145 CO <sub>2e</sub> (t)

Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito (SEEG)

O anteriormente citado Acórdão 1215/2019 do TCU (**Doc. 15**), **chegou a mesma conclusão, isto é, que a queima de carvão mineral é uma atividade ineficiente e produz alta quantidade de GEE:**

174. Acresça-se ainda que as ineficiências que esse subsídio causa, do ponto de vista das emissões de gases de efeito estufa, se agrava pelo fato de o carvão mineral nacional ter



alto teor de cinzas e de enxofre, e baixo conteúdo energético, o que se traduz em baixa eficiência para produção de energia elétrica (PNE 2030, peça 164, p. 97).

175. O PDE 2026 registra que “a substituição das termelétricas a carvão nacional com baixa eficiência por usinas mais modernas permitiria um aumento de, aproximadamente, 340 MW, mantendo os mesmos montantes de emissão [de gases de efeito estufa] das usinas disponíveis atualmente. Esse aumento de eficiência poderia ser obtido já no horizonte decenal a partir da implantação de turbinas a vapor supercríticas com caldeiras a leito fluidizado” (peça 165, p. 62). Ou seja, de forma geral, os subsídios para o carvão nacional não somente deslocam a expansão de renováveis, mas também de outras fontes de geração mais eficientes do ponto de vista ambiental, as quais poderiam produzir maior quantidade de energia, com mesmo nível de emissão de gases de efeito estufa.

Em segundo lugar, o custo do carvão utilizado no CTJL é proporcionalmente elevado. Considerando informações levantadas nas planilhas da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE de gestão dos recursos financeiros da CDE, verifica-se que o custo do carvão do CTJL (R\$ 338/ton) é significativamente mais elevado do que aquele produzido no Rio Grande do Sul (R\$ 87/ton), o que está relacionado ao fato de que, em Santa Catarina, as minas são subterrâneas.

Ademais, de acordo com informações obtidas junto ao ONS, o Custo Variável Unitário - CVU do CTJL (R\$ 270,48/MWh para unidade A1; R\$ 245,21/MWh para unidade A2; R\$ 244,14/MWh para unidade B e R\$ 206,84/MWh para unidade C) é **MUITO SUPERIOR** ao de termelétricas a carvão nacional no Rio Grande do Sul: UTE Candiota 3 (R\$ 90,73/MWh) e UTE Pampa Sul (R\$ 69,75/MWh).

Os reembolsos pela CDE dos custos para a aquisição do carvão auferem à fonte um fator de competitividade em especial quando compete em um mesmo produto com outras termelétricas, e, mesmo que em produtos separados, eventualmente entre empreendimentos, quando alguns possuem direito ao reembolso, como o CTJL e outros não, como a Pampa Sul.

Desta forma, a CDE distorce a competição e leva os consumidores a contratarem e pagarem por empreendimentos mais caros nos leilões, já que, mesmo que o preço da energia com o reembolso dos custos de aquisição seja mais barato, é o consumidor de energia elétrica quem paga a CDE.

No caso do carvão mineral, esta despesa tem custo previsto, de acordo com o orçamento da CDE para 2021, de R\$ 750 milhões aos consumidores brasileiros, por meio do que pagam à CDE, sendo R\$ 709,9 milhões apenas para a aquisição do carvão mineral que supre o CTJL. Por conta da vultuosidade dos valores, bem como o severo impacto que isso traz ao consumidor, que é quem custeia o subsídio, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1215/2019 - Plenário (Doc. 15), se debruçou sobre o tema, e entre diversas conclusões, se destacam as seguintes:



203. Todos os subsídios existem há pelo menos quinze anos. Os mais antigos são 'Carvão Nacional' e 'CCC', com 45 anos de existência ininterrupta, e os subsídios 'Rural', 'Irrigação e Aquicultura' e 'Água, Esgoto e Saneamento', com 26 anos cada. Considera-se um tempo excessivo de manutenção dos subsídios, visto que 88% deles nunca foram avaliados quanto à eficácia dos seus resultados (apenas o Programa Luz para Todos foi avaliado). O cenário, em regra, é de perpetuação dos subsídios.

204. Cabe ressaltar que, na concessão de subsídio a qualquer setor da atividade econômica, espera-se que o valor do benefício se reduza ao longo do tempo, à medida que atinja metas e objetivos parciais da política pública, até à sua completa extinção, quando cumprido na íntegra o objetivo da política. A permanência indevida de um benefício gera distorções e ineficiências econômicas nos demais ramos de atividade que não possuem estímulo equivalente.

218. Verificou-se que, em regra, os subsídios da CDE foram instituídos sem seguirem as etapas de formação de agenda, formulação da política e de tomada de decisão típicos. Alguns também não são propostos por ministério setorial constante da estrutura do Poder Executivo. Uma vez criados, não raro a Administração Pública, que é competente para expedir regulamentação com vistas ao fiel cumprimento das leis, deixa de formular uma política voltada para a geração de resultados, o que, por consequência, dificulta o processo de implementação e avaliação do comando legal, tanto mais de comunicação de resultados às partes interessadas, dentre eles, o consumidor de energia elétrica e o cidadão contribuinte.

Sem prejuízo disso, o TCU também identificou a absoluta falta de transparência que permeia a concessão dos subsídios:

144. Outra questão que reputo de extrema relevância diz respeito às falhas de transparência no âmbito das políticas públicas custeadas com recursos da CDE. Conforme relatado pela unidade técnica, o consumidor da energia elétrica, que custeia a maior parte dessa conta, não tem clareza de que vem arcando, por exemplo, com os custos resultantes de benefícios concedidos a empreendedores rurais e empresas de água, esgoto e saneamento.

151. Outro relevante achado de auditoria diz respeito à deficiência do controle e da fiscalização exercidos pela Aneel sobre a regularidade no recebimento de subsídios da CDE pelos atuais beneficiários. Dos oito tipos de subsídios cujo controle e fiscalização são de responsabilidade da Aneel, apenas a TSEE (61 ações de fiscalização, correspondentes a 77% do total de ações) e o subsídio CCC (18 ações de fiscalização correspondentes aos 23% de ações restantes) têm sido fiscalizados.

Vejamos que o próprio Ministério de Minas e Energia, em agosto de 2021, por meio da Portaria MME 540/2021 (Doc. 18), elaborou documento chamado "Detalhamento do



Programa para Uso Sustentável do Carvão Mineral Nacional”, que teve como uma de suas conclusões a seguinte afirmação:

A contratação de energia elétrica proposta deve observar algumas condições e premissas: estabelecer um requisito mínimo de eficiência de geração elétrica; ausência de ônus para o Estado e a não concessão de novos subsídios ao carvão mineral e nem a extensão dos já existentes; adoção de tecnologias ambientalmente apropriadas na atividade de mineração e uso do carvão (inclusive quanto à recuperação ambiental com a queima de rejeitos).

(fls. 53 do documento)

Dessa maneira, muito embora a CDE tenha, pelo menos até o momento, prazo para terminar (2027, de acordo com o art. 13, §7º da Lei 10.438/02), nota-se que a subvenção instituída pelos arts. 1º e 2º da Lei 14.299/22, por serem absolutamente genérica, possibilita o custeio indireto da energia elétrica gerada pela queima de carvão, **inclusive a do CTJL**. Vejamos.

O Complexo é formado por sete grupos de geração e estão agrupados em três usinas, que não ultrapassam o limite de 350 GWh/ano isoladamente. A distribuidora, ao adquirir essa energia que é indubitavelmente mais cara, poderá receber a subvenção instituída pelos artigos 1º e 2º da legislação ora impugnada, a fim de garantir “a modicidade de tarifa”.

Em outras palavras, para não precisar prorrogar expressamente a subvenção prevista até 2027, que deixaria ainda mais evidente a inconstitucionalidade do ato normativo, optou-se pela prorrogação “indireta” do subsídio.

**Em terceiro lugar, o carvão mineral extraído de Santa Catarina é considerado de baixa qualidade.** Basta ver as considerações do MME a respeito, também na Portaria MME 540/2021 (**Doc. 18**):

Por conseguinte, devido às características do carvão mineral brasileiro (baixo teor energético e alto teor de matéria mineral e enxofre) – diferentemente daqueles carvões para os quais as tecnologias comerciais existentes de caracterização, produção e uso térmico, siderúrgico e carboquímico foram desenvolvidas –, há a necessidade de estabelecer, como visão estratégica, a expansão e ampliação dos investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - PD&I para que se possa

melhor conhecer e caracterizar tecnologicamente os depósitos e jazidas existentes e as novas. Adicionalmente, desenvolver tecnologia de processos e produtos e inovação adequadas às suas características, que possibilitem a sua produção e o seu uso limpo e eficiente na geração termelétrica, siderurgia e carboquímica, bem como captura, estoque e uso de carbono resultante do uso do carvão mineral e seus co-produtos,

Devido à sua baixa produtividade e rendimento, o carvão nacional, de **qualidade inferior** com elevados teores de cinza e enxofre custava cerca de três vezes o preço do carvão importado. Um programa implantado pela Siderbrás possibilitou que o carvão importado fosse adquirido em condições mais vantajosas que o nacional, contribuindo para a diversificação de fontes de suprimento e, ainda, a redução do frete de retorno de navios “cape size” (com capacidade de carga de até 120.000 t.m.), cujos fretes da Austrália e da Costa Oeste do Canadá fossem inferiores ao frete de cabotagem de Imituba a Vitória (Praia Mole), Rio de Janeiro (Itaguai) ou Cubatão (Terminal Marítimo Privativo de Cubatão - TMPC).



As principais características dos carvões brasileiros, comparados com outros carvões encontrados mundialmente, são o alto teor de cinzas, baixo poder calorífico e, em alguns casos, um elevado teor de enxofre. As características dos carvões nacionais são equivalentes a cerca de 50% dos recursos carboníferos mundiais. Devido ao contexto geológico, a mineração atual é desenvolvida majoritariamente através de lavra a céu aberto no RS e subterrânea em SC e PR. Em função da **qualidade** do carvão, as suas aplicações tecnológicas demandaram, no passado, a adoção de métodos de beneficiamento para adequar essas características e permitir sua utilização para a metalurgia e geração de energia, sendo essas aplicações a razão da geração de rejeitos.

**Em quarto lugar, uma história de décadas de atividades da extração do carvão para garantir o funcionamento de usinas termelétricas como Jorge Lacerda deixa um legado tóxico de destruição e incomensuráveis passivos ambientais e sociais (Doc.19). O caso do CTJL é emblemático.**

É consenso científico que a atividade de extração de carvão e sua utilização para geração de energia termelétrica é extremamente danosa ao meio ambiente e contribui para as mudanças climáticas. O carvão mineral utilizado no CTJL é majoritariamente oriundo de lavra subterrânea, e seu fornecimento é realizado por seis empresas mineradoras da região de Criciúma, no estado de Santa Catarina (SC), cujos contratos são repactuados anualmente.

**O próprio Governo Federal, também na Portaria MME 510/2021 (Doc.18), reconhece a existência de grande passivo ambiental por conta da atividade de lavra de carvão para abastecer termelétricas na região sul de Santa Catarina:**



## Rios e aquíferos em recuperação

Segundo informações do Serviço Geológico do Brasil - CPRM, uma grande parte dos rios do sul de Santa Catarina se encontram com suas características naturais alteradas pela drenagem ácida produzida pela mineração do carvão. O monitoramento dos recursos hídricos destas áreas é executado pela CPRM desde 2004. A área inclui 17 municípios do Sul do Estado, abrangendo parte das bacias hidrográficas dos rios Araranguá, Urussanga e Tubarão. No total, 1.241,8 km de rios estão impactados pela atividade de mineração em três bacias hidrográficas.

O desafio enfrentado nos mananciais é a drenagem ácida de mina, um dos mais graves impactos ambientais associados à atividade de mineração, sendo gerada quando minerais sulfetados presentes em resíduos de mineração são oxidados em presença de água. No processo, o PH da água é reduzido, tornando-se ácido e liberando vários metais, que podem se bioacumular e se biotransformar prejudicando os ecossistemas locais. Assim, as drenagens ácidas de minas, constituem-se um dos maiores desafios enfrentados, principalmente no que se refere ao controle e minimização de seus efeitos (Lauffer, Ketzer, Heemann, & Lourega, 2013).

O monitoramento dos recursos hídricos é realizado em 140 pontos de água superficial, com campanhas semestrais, 28 poços de água subterrânea, e em 32 bocas de mina com surgência de drenagem ácida. Para diminuir o risco ambiental da geração de drenagem ácida de mina é preciso evitar que as superfícies de rejeitos que contém minerais sulfetados fiquem expostas a condições oxidantes em presença de água (CPRM, 2019).

Além disso, existe um caso bastante enigmático, que, inclusive, é mencionado na tão falada Portaria 540/2021 do MME (**Doc. 18**), é a **Ação Civil Pública da Mina do Verdinho** (autos nº 5001646-68.2016.4.04.7204<sup>9</sup>).

Em que pese ser uma tragédia socioambiental, **o referido caso ilustra bem a realidade catastrófica causada pelo binômio extração de carvão mineral - funcionamento de termelétrica. Ainda, é igualmente simbólico pois já foi reconhecida a ligação direta e a responsabilidade pelos passivos ambientais causados tanto da mineradora como da termelétrica (no caso em específico, do CTJL).**

Ocorre que essa simbologia pode ser muito melhor demonstrada por meio de constatações realizadas no decorrer do processo, cujos trechos o Requerente pede vênias para destacar:

---

<sup>9</sup> Existem inúmeras Ações Cíveis Públicas que tratam do passivo ambiental por conta da extração de carvão/queima para geração de energia, dentre elas: 5001478-03.2015.4.04.7204 (segurança estrutural), 5001267-35.2013.4.04.7204 (abandono da mina João Sônego), 93.8000533-4 (ACP do carvão).

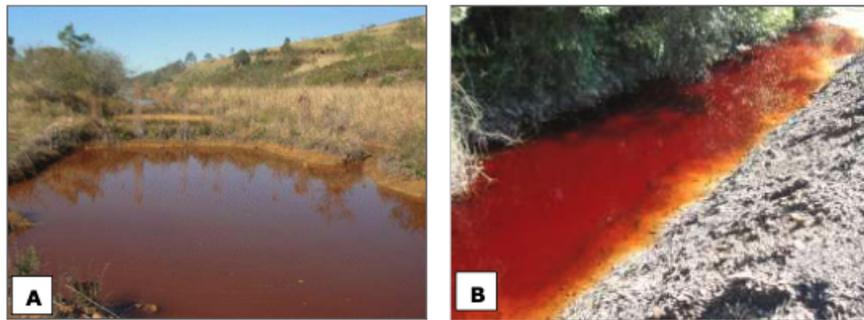


Figura 3 - Drenagens laterais do depósito de rejeito grosso e bacias de finos da Mina Verdinho.



Figura 5 - Vista parcial das bacias de decantação da Unidade Mineira Verdinho.



Figura 6 - Vista parcial das antigas instalações do wetland da Unidade Mineira Verdinho, com o depósito de rejeito ao fundo.



Figura 7 - Exutório da drenagem ácida da Unidade Mineira Verdinho, lançada no sentido do rio Sangão.

Vejamos ainda, algumas conclusões do Ministério Público Federal:

331. São várias as fontes de geração de passivo ambiental provocado pelo fechamento inadequado da Mina do Verdinho, seja no que se refere à contaminação e degradação dos recursos hídricos superficiais, seja pela degradação dos recursos hídricos subterrâneos e solo, com reflexos sobre o meio biótico, nele incluindo danos à saúde da população do seu entorno.

333. O passivo ainda compreende a área do sistema de tratamento passivo de efluentes (*Wetland*), a contaminação das águas subterrâneas no aquífero fraturado permiano e no aquífero poroso terciário (aquífero freático).

334. Há consequências para fauna terrestre e aquática, causadas pela geração de DAM a partir da pilha de rejeitos, de toda a parte superficial e da contaminação dos aquíferos, considerando a severidade do dano causado em função do baixo pH, elevada carga de acidez, concentração elevada em metálicos em níveis tóxicos tais como ferro, manganês, alumínio e zinco, além de sulfatos que constituem condições inóspitas para o desenvolvimento da flora e fauna local.

335. Os impactos sociais causados são, entre outros: *i*) falta de água nas propriedades decorrente da atividade mineira; *ii*) Danos nas residências; *iii*) poluição sonora e do ar devido a intensa atividade mineira; *iv*) alterações na paisagem, dentre outros.

Ainda, ao julgar Agravo de Instrumento nº 5017060-87.2016.4.04.0000/SC, em que a Engie S/A (antiga Tractebel Energia S/A), até então dona do CTJL, tentava se eximir da responsabilidade pelos passivos ambientais decorrentes da mineração do Carvão, **o TRF-4 deixou claro que existe sim a responsabilidade pelos danos ao meio ambiente causados, pois a atividade de extração do carvão apenas existe em decorrência da necessidade da**



**termelétrica, que, inclusive, é reembolsada em 100% dos gastos com a compra do carvão com a CDE:**

A Tractebel é concessionária de serviço público federal de geração de energia elétrica, além de ser proprietária e gestora do complexo termelétrico Jorge Lacerda, onde está a Usina Termelétrica (UTE) Jorge Lacerda. Consta-se que a Usina Termelétrica Jorge Lacerda adquire toda a produção de carvão mineral de subsolo da Carbonífera Criciúma, além de todo o carvão mineral de subsolo da região sul do Estado de Santa Catarina, sob a proteção da política nacional de estímulo à compra de carvão nacional, conduzida pela ANEEL. A Tractebel recebe subsídio federal, consistente no reembolso de 100% dos custos com gasto de compra de carvão mineral nacional, por força do disposto na Lei 10.438/2002, regulamentada pelo Decreto nº 4.541/2002, para manter contratos com as mineradoras do sul do Estado, inclusive a Carbonífera Criciúma.

Através da Conta de Desenvolvimento Energético, a ANEEL reembolsa à Tractebel 100% dos seus custos com aquisição do carvão mineral nacional, consoante Resolução Normativa nº 500/2002/ANEEL. Assim, a Tractebel, por opção comercial e de gestão, aceitou, na condição de concessionária de serviço público federal de geração de energia elétrica, a política proposta pela União, através da ANEEL, de fomentar a exploração de carvão nacional. Em contrapartida, é reembolsada de toda a despesa que tem com a compra do carvão mineral de todas as carboníferas e mineradoras, inclusive a Carbonífera Criciúma S/A.

Nesse contexto, durante anos, a Tractebel estimulou a exploração de carvão mineral não só como parte de sua atividade econômica, mas também porque se comprometeu nesse sentido com o governo federal e foi remunerada por tal iniciativa.

Evidencia-se, assim, a responsabilidade civil da Tractebel como agente fomentador da atividade de extração de carvão mineral de subsolo, na medida em que comprava toda a produção da Carbonífera Criciúma S/A. Portanto, as atividades potencialmente poluidoras da Carbonífera Criciúma S/A só existiram e adquiriram a magnitude presente porque a Tractebel era sua parceira comercial. Sem a Tractebel, não haveria o nível de exploração mineral realizado pela Carbonífera Criciúma. Nesse contexto, o duplo proveito econômico desse fomento: 1º) lucrando com sua atividade de geração de energia elétrica feita com carvão mineral; 2º) ressarcindo-se integralmente, via programa federal de incentivo, de todo o custo com a aquisição do carvão mineral da Carbonífera Criciúma S/A.

Assim, na condição de fomentadora da exploração do carvão mineral nacional e prestadora de serviço público, a Tractebel também deve responder na forma do risco administrativo, consoante disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição de 1988.

Não obstante, o Instituto Internacional Arayara elaborou um robusto relatório denominado o "Legado Tóxico da Engie" (**Doc.19**), em que detalha, com grande profundidade, o grave desastre ambiental promovido por anos de exploração desenfreada de carvão mineral para a produção de energia via termelétricas. Algumas imagens do relatório, do CTJL, retratam bem a situação calamitosa da região:



Contaminação de uma nascente de rio com metais pesados em uma boca de mina subterrânea abandonada que explodiu em 1984, matando 31 trabalhadores. Urussanga, Santa Catarina, Brasil, 2021. Foto aérea: Juliano Bueno de Araújo.



Contamination of a river source with heavy metals in an abandoned underground mine mouth that exploded in 1984, killing 31 workers. Urussanga, Santa Catarina, Brazil, 2021. Photo: Sara Ribeiro.



Crateras de rejeitos em área não recuperada causando extrema poluição no solo. Urussanga, Santa Catarina, Brasil, 2021. Juliano Bueno de Araújo



Área gigante de rejeitos abandonados com evidente contaminação pesada da água. Urussanga, Santa Catarina, Brasil, 2021. Juliano Bueno de Araújo

Em **quinto lugar**, existe uma gravíssima questão de saúde pública gerada pela indústria do carvão. Muito embora, estatisticamente, seja uma questão fácil de demonstrar, alguns trechos desses estudos merecem destaque.

O artigo *Impacts of Coal Use on Health* (Doc. 16) relata o seguinte (tradução livre):

Por quilowatt-hora, a combustão do carvão gera mais partículas, metais pesados, dióxido de enxofre e óxidos de nitrogênio do que o gás natural ou outros combustíveis. Por sua vez, os poluentes da combustão do carvão contribuem para a patologia generalizada do sistema de órgãos e para mortalidade e morbidade substancialmente maiores em comparação com outras fontes de combustível. Estima-se que as emissões de material particulado (excluindo poluentes gasosos) de usinas termoeletricas a carvão sejam responsáveis por até 52.000 mortes prematuras anualmente nos Estados Unidos. Uma estimativa para a China é de 670.000 mortes anuais prematuras, e para a Índia, 80.000–115.000. A poluição do ar agora afeta a maior parte da população mundial; as exposições mais agudas ocorrem nas cidades, e os declínios na qualidade do ar são mais pronunciados nos países em desenvolvimento.

Um estudo nacional de distribuição de fontes descobriu que o material particulado da combustão do carvão era a fonte dominante que contribuiu para a mortalidade por doenças cardíacas isquêmicas. Internacionalmente, a combustão de carvão tem sido associada a uma maior mortalidade na Espanha e na China e a vários indicadores de resultados de saúde ruins na Índia.

Uma revisão sistemática de 113 publicações revisadas por pares de Kravchenko & Lyster **concluiu que morar perto de usinas de carvão estava associado a vários impactos**



adversos à saúde pública, incluindo mortalidade prematura e por todas as causas, doenças respiratórias e câncer de pulmão, doenças cardiovasculares, saúde infantil e maior mortalidade infantil. Poluentes ligados a efeitos na saúde incluíram dióxido de enxofre e dióxido de nitrogênio, material particulado em escalas finas (diâmetro aerodinâmico <math><2,5 \mu\text{m}</math>) e ultrafinas ( $\leq 100 \text{ nm}$ ), e metais como arsênico, cromo e outros. A combustão de carvão provavelmente constitui o maior fator contribuinte para a saúde pública adversa em todo o continuum de uso de carvão.

Ao final, conclui o estudo:

*O uso comum do carvão para produção de energia era compreensível quando era abundante, tecnologicamente prático, tinha poucos concorrentes e seus malefícios não eram reconhecidos. Agora, estão disponíveis melhores alternativas que não são apenas economicamente competitivas, mas também com custos de externalidade muito mais baixos. Apenas por razões de mudança climática, o carvão deve ser retirado de uso para geração de eletricidade o mais rápido possível. Suas contraindicações são agravadas quando consideramos seus impactos adversos diretos à saúde pública durante as etapas de extração e processamento, combustão e descarte de resíduos. Esses impactos têm consequências desproporcionais em populações que já enfrentam desvantagens socioeconômicas adicionais.*

Outro estudo, com título de *Scientific Evidence of Health Effects from Coal Use in Energy Generation (Doc. 16)*, adiciona, de forma pormenorizada, as seguintes conclusões:

#### **Efeitos Respiratórios**

Poluentes específicos da queima de carvão que causam um efeito negativo sobre a saúde do sistema respiratório incluem material particulado (PM), dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>) e óxidos de nitrogênio, como NO<sub>2</sub>. O mecanismo de lesão das vias aéreas e pulmões através de danos às células causados por moléculas oxidantes em poluentes. Isso leva à inflamação, citotoxicidade e morte celular.

#### **Efeitos Cardiovasculares**

As usinas termoelétricas a carvão contribuem para a carga global de doenças cardiovasculares principalmente por meio da emissão de material particulado. Partículas com menos de 2,5 microns de diâmetro (PM<sub>2,5</sub>) foram causalmente ligadas a doenças cardiovasculares e morte. (9) O mecanismo de lesão cardiovascular é o mesmo do sistema respiratório: estresse oxidativo de moléculas oxidantes em poluentes leva à inflamação e citotoxicidade.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que, em todo o mundo, 5% das mortes cardiopulmonares são devidas à poluição por material particulado.(17) A exposição prolongada ao PM<sub>2,5</sub> demonstrou acelerar o desenvolvimento da aterosclerose e aumentar o pronto-socorro visitas e internações por doença cardíaca isquêmica e insuficiência cardíaca congestiva. A Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (USEPA) relata que a maioria dos estudos revisados encontrou um aumento de 0,5-2,4% nas visitas ao departamento de emergência e internações hospitalares por doenças cardiovasculares para cada aumento de 10 µg/m<sup>3</sup> nas concentrações de PM<sub>2,5</sub>. (9) Uma revisão científica de 2007 dos efeitos na saúde das emissões de combustão relataram um aumento de 8-18% nas mortes cardiovasculares por 10 µg/m<sup>3</sup> de aumento na concentração de PM<sub>2,5</sub> nos Estados Unidos.(18) Além disso, estudos



recentes realizados na China e na América Latina confirmam a ligação significativa entre poluição do ar e eventos cardiovasculares.(19,20)

#### **Efeitos na saúde reprodutiva**

Uma revisão da literatura sobre os efeitos da poluição do ar nos resultados da gravidez sugere que as evidências são suficientes para concluir que a exposição à poluição do ar durante a gravidez pode causar baixo peso ao nascer. A revisão incluiu estudos que investigaram os efeitos do SO<sub>2</sub>, PM (China, Coreia do Sul), NO<sub>2</sub>, CO e ozônio (Coreia do Sul), concluindo que todos os poluentes estudados estavam associados ao baixo peso ao nascer.(21)

Pesquisadores estudaram a associação entre geração de eletricidade a partir de usinas termelétricas a carvão e mortalidade infantil.(22) A mortalidade infantil aumentou com o aumento do consumo de carvão em países com taxa de mortalidade infantil média a baixa na linha de base (1965), como Chile, China, México, Tailândia, Alemanha e Austrália.

#### **Efeitos na expectativa de vida**

Um estudo que modela o efeito do uso de carvão para geração de energia na expectativa de vida descobriu que o uso de carvão previu uma diminuição na expectativa de vida em países com expectativa de vida moderada no ano de referência (1965), incluindo Polônia, China, México e Tailândia. . Na Índia e na China, os anos de vida perdidos foram estimados em até 2,5 anos e 3,5 anos, respectivamente.

Todos esses efeitos, e diversos outros, são também confirmados no estudo denominado *Coal's assault on human life*.

Por fim, o recentíssimo estudo de campo conduzido pela Dra. Melissa Rosa de Souza na região de Candiota - RS denominado **"EFEITOS BIOLÓGICOS INDUZIDOS POR EMISSÕES ATMOSFÉRICAS GERADAS PELO CARVÃO E POR SUA QUEIMA: AVALIAÇÃO *IN VITRO* DE AMOSTRAS DE SOLO E DE POPULAÇÕES AMBIENTALMENTE EXPOSTAS"** (Doc.20) trouxe menções e conclusões e provas irrefutáveis dos efeitos do uso do carvão na saúde pública, vejamos:

Quando inaladas partículas de carvão podem resultar no desenvolvimento de doenças pulmonares como bronquite, enfisema, fibrose massiva progressiva, pneumoconioses e perda de função pulmonar (Jardin e Wallaert, 2012).

Estudos epidemiológicos sugerem que residir nas proximidades de minas de carvão está correlacionado com uma alta incidência de vários tipos de câncer e doenças respiratórias (Kurth et al., 2015).

Evidências científicas sugerem fortemente que partículas em suspensão (PM) estão associadas ao aumento da morbidade e mortalidade por doenças respiratórias, como doença pulmonar obstrutiva crônica e câncer de pulmão (Santibáñez-Andrade et al., 2017).

Amostras de solos das cidades Pinheiro Machado e Candiota induziram mutagenicidade quando comparada ao grupo controle, este resultado foi confirmado pelo ensaio Salmonella/microsoma;

Houve associação com relação a concentração de Zn, Ti, Al, Si, detectados por PIXE, com danos ao DNA em células V79 exposta ao solo contaminado;



Foi observada uma relação entre a redução de elementos inorgânicos e aumento da idade dos indivíduos e uma pior qualidade de saúde;

A resposta inflamatória mensurada através dos níveis das citocinas TNF- $\alpha$ , IL-1 $\beta$  foi elevada nos indivíduos expostos ao carvão, assim como a citocina anti-inflamatória se mostrou aumentada nos indivíduos não expostos;

Ao final, conclui também:

Apostar na prevenção pode gerar uma grande economia nos custos com saúde. Uma orientação efetiva sobre hábitos saudáveis, tende a diminuir a incidência de doenças crônicas, levando à diminuição dos recursos direcionado ao tratamento de doenças. Esperamos que este estudo contribua na compreensão sobre as respostas dos indivíduos à exposição ambiental ao carvão e como os hábitos de vida e dieta podem influenciar os danos ao DNA. Queremos estimular alternativas, como o uso de filtros mais eficientes (retendo os particulados) e autoridades a criar ações legislativas que apoiem a geração de energia limpa.

Portanto, é inegável que o uso de carvão mineral para geração de energia via termelétrica é **diretamente responsável pelo desastre socioambiental e danos severos à saúde pública causados na região sul de Santa Catarina.**

Dessa maneira, em síntese, podemos estabelecer as seguintes premissas:

- (a) É consenso científico, se alinha com o recente Pacto de Glasgow, Acordo de Paris e com os ODS da ONU, que deve haver a transição da matriz energética para fontes renováveis;
- (b) A legislação atacada, **ao determinar a compra de energia derivada da queima de carvão mineral distorce o conceito de "Transição Energética Justa", determinando, explicitamente, o não abatimento de carbono, contribui para a continuidade da emissão de grande volume de GEE, e, conseqüentemente, para o aceleração das mudanças climáticas;**
- (c) Tanto o TCU como o MME se posicionaram pela não manutenção/prorrogação dos subsídios ao carvão mineral tendo em vista que a medida, **além de não atingir o fim proposto, impede que novas fontes energéticas (renováveis e sustentáveis) ganhem espaço no cenário energético nacional;**
- (d) O CTJL, **responsável pelo consumo de quase a totalidade da produção de carvão do sul de Santa Catarina, é o maior emissor de GEE da região Sul do Brasil;**



- (e) **O TCU e diversos estudos científicos mostram que o carvão extraído da região é de baixa qualidade e produz mais resíduos do que o comum, de modo que a atividade é considerada extremamente ineficiente;**
- (f) **O custo do carvão utilizado no CTJL é elevado, o que leva a conclusão de que a subvenção distorce a competição e leva os consumidores a contratarem e pagarem por empreendimentos mais caros nos leilões, já que, mesmo que o preço da energia com o reembolso dos custos de aquisição seja mais barato, é o consumidor de energia elétrica quem custeia a subvenção, onerando assim a conta de energia paga por todos os brasileiros.**
- (g) Os subsídios ao carvão, de acordo com o TCU, foram implementados sem qualquer planejamento, são muito antigos, não acompanham qualquer política minimamente razoável, gera distorções econômicas que atinge diversos setores e padecem de graves vícios de transparência e fiscalização;
- (h) **A intervenção estatal para promoção do carvão é a grande força motora de uma indústria do carvão que é ineficiente, extremamente poluidora, de alto custo e que causou, causa e, caso a lei não tenha sua inconstitucionalidade reconhecida, continuará causando, um verdadeiro desastre socioambiental.**
- (i) A subvenção ao carvão permite a continuidade da exploração de carvão mineral na região sul de Santa Catarina, que alimenta o CTJL e é o responsável direto pelos catastróficos passivos ambientais decorrentes da mineração e queima de carvão que afetam toda a população da região;
- (j) **A atividade de mineração e queima de carvão mineral para geração de energia por termelétricas é responsável por causar severos danos à saúde pública (dentre outros, problemas respiratórios, cardiovasculares, má formação, câncer, redução abrupta de expectativa de vida) conforme comprova uma ampla gama de estudos científicos.**

Partindo dessas premissas, se torna evidente que a legislação impugnada viola, direta e frontalmente, o disposto nos arts. 5<sup>a</sup>, *caput*, 6<sup>o</sup>, 170, V, VI, 196 e 225 da CRFB/88:

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

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;



Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

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.

De forma mais específica, podemos estabelecer a seguinte relação:

**As afirmações contidas nos itens (a), (b), (c), (d), (e), (h) e (i) violam os arts. 170, VI e 225 da CRFB/88, as contidas nos itens (f) e (g) violam o disposto no art. 170, V da CRFB/88 e (h) viola o disposto nos arts. 5º, caput e 196 da CRFB/88.**

Feitas essas considerações, devemos lembrar algumas valiosas construções doutrinárias e jurisprudenciais sobre os referidos dispositivos. Nas palavras do eminente Ministro Antônio Herman Benjamin<sup>10</sup>:

Os mais recentes modelos constitucionais elevam a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um direito fundamental, em pé de igualdade (ou mesmo para alguns doutrinadores, em patamar superior) com outros também previstos no quadro da Constituição, entre os quais se destaca, por razões óbvias, o direito de propriedade. (...)

**Antes de mais nada, o direito fundamental leva à formulação de um princípio da primariedade do ambiente, no sentido de que a nenhum agente público ou privado, é lícito trata-lo como valor subsidiário, acessório ou desprezível.** (grifos nossos)

De fato, a reparação de dano ambiental é tecnicamente difícil, quando não impossível, e por isso sua devastação deve ser evitada a todo custo. Por conta dessa necessidade, firmou-se dois princípios essenciais para alcançar esse objetivo: **o princípio da precaução e o princípio da prevenção.**

O princípio da precaução está presente na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)<sup>11</sup> e, em síntese, exige certeza científica absoluta de que a atividade causa ou não dano ambiental antes de autorizar seu início.

O Princípio da Prevenção aparece primeiramente na Lei 6.938/81, que rege a Política Nacional do Meio Ambiente, que em seu artigo 2º prevê que “a política nacional do meio ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

<sup>10</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. In. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 73 e 98.

<sup>11</sup> De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental



Nesse sentido, este Pretório Excelso já decidiu que a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. Exemplo disso é a ADPF 101 e ADI 3540, cujo trecho do acórdão destacamos:

ADPF 101

**Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras.** Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica. (omissões e destaques nossos)

ADI 3540

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. **A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.** - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA



ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (omissões e destaques nossos)

Muito importante também o registro que é jurisprudência pacífica desta Suprema Corte a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas que visem a preservação do meio ambiente sem que, com isso, se viole o princípio da separação dos poderes:

Agravo regimental no recurso extraordinário.Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes.

1. Esta Corte já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e as futuras gerações, sendo esse um direito transindividual garantido pela Constituição Federal, a qual comete ao Ministério Público a sua proteção.

2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. Agravo regimental não provido.” (RE 417.408-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 26.4.2012)

**Por fim, há jurisprudência firme deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que decisões em matéria de proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem ser orientadas pelos princípios da precaução e da prevenção. Isto é, sempre que houver dúvida sobre eventuais efeitos danosos de uma providência, deve-se adotar a medida mais conservadora necessária para se evitar o dano (ADI 6421, ADI 5592 e ADPF 656).**

**Teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios**



constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”.

Portanto, o que se vê é que existe consenso técnico-científico de que a utilização de carvão mineral nas termelétricas, em especial no CTJL, é extremamente desastroso para o meio ambiente, para o consumidor e para a saúde da população que vive na região, bem como, é totalmente inconstitucional a instituição de subvenção sem qualquer tipo de distinção, em especial pelo fato de que, como se demonstrou, pode servir para a prorrogação indistinta do fomento ao uso do carvão. Assim, a fim de fazer valer o princípio da precaução e da prevenção, deve ser dada interpretação conforme aos artigos 1º a 3º e reconhecida a inconstitucionalidade dos artigos 4º a 7º da Lei 14.299/22.

Deste modo, os artigos 1º, 2º e 3º da Lei 14.299/22 devem ter sua vigência, eficácia, efeitos e aplicabilidade condicionados a Constituição Federal (notadamente aos art. 5º, *caput*, art. 170, incisos V e VI, art. 196 e art. 225), a fim de que, na técnica de controle por interpretação conforme, **seja considerada inconstitucional a concessão da subvenção instituída nos referidos dispositivos para a distribuição de energia elétrica que tenha sido gerada com a utilização de carvão.**

## **5.2. A instituição de subvenção sem qualquer critério e a determinação de compra da produção de energia decorrente de termelétricas alimentadas por carvão viola o Acordo de Paris**

Em dezembro de 2015, na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP21), em Paris, 195 países e a UE se comprometeram a deter o aumento da temperatura do planeta terra abaixo dos 2°C em relação à temperatura média pré-industrial e a auxiliar financeiramente os países menos desenvolvidos e, por consequência, mais vulneráveis às mudanças climáticas, a reduzirem suas emissões.

Entre os mais de 145 países que ratificaram o Acordo de Paris está o Brasil, que em junho de 2017, por meio do Decreto nº 9.073, incorporou no ordenamento jurídico brasileiro as disposições do referido acordo.

O art. 2º do referido acordo estabelece que, *litteris*:

### Artigo 2º

1. Este Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo:
  - (a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a



1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima;

(b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos; e

(c) Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima.

(...)

(Nossos grifos e supressões)

Da leitura do referido artigo podemos depreender as linhas que balizam todo o intento do Acordo de Paris, qual seja: a) manter a temperatura global bem abaixo dos 2°C em relação aos níveis pré-industriais; b) implementar adaptações que auxiliem na queda das emissões de gases de efeito estufa sem que isso ameace a produção de alimentos e; c) buscar a destinação de recursos financeiros em harmonia com o desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa.

Pois bem, consolidando a implementação destes três pilares, mais especificamente quanto a questão das emissões, o item 4 do art. 6º do referido acordo estabelece que, *litteris*:

4. Fica estabelecido um mecanismo para contribuir para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e apoiar o desenvolvimento sustentável, que funcionará sob a autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, que poderá ser utilizado pelas Partes a título voluntário. O mecanismo será supervisionado por um órgão designado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e terá como objetivos:

(a) Promover a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, fomentando ao mesmo tempo o desenvolvimento sustentável;

(b) Incentivar e facilitar a participação na mitigação de emissões de gases de efeito estufa de entidades públicas e privadas autorizadas por uma Parte;

(c) Contribuir para a redução dos níveis de emissões na Parte anfitriã, que se beneficiará das atividades de mitigação pelas quais se atingirão resultados de reduções de emissões que poderão também ser utilizadas por outra Parte para cumprir sua contribuição nacionalmente determinada; e

(d) Alcançar uma mitigação geral das emissões globais.

Desta forma, da leitura do referido artigo, verifica-se a clara responsabilidade dos estados signatários, como é o caso do Brasil, em efetivamente promoverem medidas ativas no sentido de reduzirem suas emissões de gases de efeito estufa.

Entretanto, ao renovar, por meio da Lei nº 14.299/2022, os subsídios para produção de energia decorrente de termelétricas alimentadas por carvão, o Brasil evidentemente descumpre



o referido acordo, uma vez que, conforme já amplamente demonstrado, a referida indústria tem alto índice de emissão de gases de efeito estufa.

Neste mesmo sentido, temos posicionamento do Tribunal de Contas da União (**Doc.15**) ao versar sobre o tema:

182. Em síntese, os subsídios para o carvão mineral nacional são contraditórios em relação ao esforço para redução das emissões de gases de efeito estufa, como previsto no Acordo de Paris, visto que:

- i) o carvão mineral é o energético fóssil com maior nível de emissão de gases de efeito estufa na geração de termoelectricidade consoante os requisitos de licenciamento ambientais atuais; e
- ii) as usinas termelétricas à carvão mineral nacional não proporcionam a complementariedade para fazer frente à intermitência das renováveis não convencionais, de sorte que os subsídios aplicados ao carvão mineral nacional provocam o deslocamento da entrada de outros energéticos mais eficientes do ponto de vista ambiental na matriz elétrica, a exemplo das renováveis.

Resta salientar, que o relatório técnico produzido pelo Ministério de Meio Ambiente em agosto de 2021, intitulado Detalhamento do Programa para Uso Sustentável do Carvão Mineral Nacional (**Doc. 18**), afirma categoricamente que, *litteris*:

Em relação às emissões de GEE, em especial o CO<sub>2</sub>, o Brasil ainda não desenvolveu legislação específica. Porém vale ressaltar que o balanço das emissões do parque existente a carvão nacional e o já desativado, conforme citado no PDE de 2027, já foram contabilizados na Contribuição Nacional Determinada (NDC, da sigla em inglês) do Brasil levadas ao acordo de Paris. **Dessa forma, uma redução de suas emissões de 12,5% até 20% seria uma importante contribuição desse setor.** (Nossos grifos)

Do referido documento ministerial, verificamos uma clara posição de que a diminuição das emissões de gases de efeito estufa decorrentes da queima de carvão deveriam ser diminuídas para cumprimento do Acordo de Paris.

Entretanto, ao instituir subsídios genéricos e determinar a compra de energia derivada do CTJL que, comprovadamente, promove um desastre de saúde pública e socioambiental, o que se faz é diametralmente oposto à redução das emissões, uma vez que incentiva a produção de energia advinda dessa fonte poluente.

Sendo assim, não restam dúvidas de que existe frontal violação ao Acordo de Paris em razão da existência de uma política pública que se mostra frontalmente contrária à redução de emissões de gases de efeito estufa, como é o caso da prorrogação dos subsídios às termelétricas movidas à carvão.



### 5.3. Constituição Federal e o dever-poder do Estado na proteção do meio ambiente.

A Carta Constitucional brasileira de 1988 positivou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ao fazê-lo, estabeleceu deveres ao Poder Público e à coletividade. Tais deveres são abordados amplamente pela doutrina e pela jurisprudência, que podem ser evocadas para amparar ações judiciais que visem ao cumprimento desse dever-poder.

O *caput* do artigo 225 da Constituição prevê o seguinte:

“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”.

É necessário entender que o problema das mudanças climáticas é transversal e impede o gozo e fruição de vários direitos fundamentais. Além do direito ao meio ambiente, os direitos à vida e à vida digna, à saúde, à alimentação e à moradia são negativamente afetados por esse direito.

Com efeito, a relação entre as mudanças climáticas e os diferentes direitos humanos foi objeto de Relatório nº 10/61, de 15 de janeiro de 2009, do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que observou:

“À medida em que a temperatura global aumenta, mortes, lesões e deslocamentos de pessoas por desastres relacionados ao clima, como aumento dos ciclones tropicais, aumentam, assim como a mortalidade e os problemas de saúde decorrentes de ondas de calor, seca, doenças e má-nutrição<sup>12</sup>.

Os vários e entrelaçados direitos fundamentais na ordem constitucional brasileira permitem assegurar a dignidade da pessoa humana, fundamento da República elencado no artigo 1º da Constituição e elemento aglutinador dos diferentes direitos fundamentais estabelecidos em diferentes artigos da Constituição.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a devastação ambiental repercute e se comunica com a esfera dos direitos humanos:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. CRIME AMBIENTAL TRANSNACIONAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INTERESSE DA UNIÃO RECONHECIDO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

<sup>12</sup> OHCHR, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights*. U.N. Doc. A/HRC/10/61: 15 jan., 2009, p.7, disponível em <https://undocs.org/A/HRC/31/52>, acessado em 20/10/2021.



1. As florestas, a fauna e a flora restam protegidas, no ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, como poder-dever comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VII, da Constituição da República).

2. Deveras, a Carta Magna dispõe que “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” (CF/88, art. 225, caput), incumbindo ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (CF/88, art. 225, § 1º, VII).

3. A competência de Justiça Estadual é residual, em confronto com a Justiça Federal, à luz da Constituição Federal e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

4. A competência da Justiça Federal aplica-se aos crimes ambientais que também se enquadrem nas hipóteses previstas na Constituição, a saber: (a) a conduta atentar contra bens, serviços ou interesses diretos e específicos da União ou de suas entidades autárquicas; (b) os delitos, previstos tanto no direito interno quanto em tratado ou convenção internacional, tiverem iniciada a execução no país, mas o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro - ou na hipótese inversa; (c) tiverem sido cometidos a bordo de navios ou aeronaves; (d) houver grave violação de direitos humanos; ou ainda (e) guardarem conexão ou continência com outro crime de competência federal; ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral, conforme previsão expressa da Constituição.

**5. As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana “é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade”.**

6. A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a urgência no enfrentamento de problemas ambientais reais, que já logram pôr em perigo a própria vida na Terra, no paradigma da sociedade de risco. (...)”<sup>13</sup>

Transcrevemos abaixo trecho de estudo realizado pelo Grupo de Pesquisa Direito, Justiça e Ambiente no Antropoceno (JUMA) da PUC do Rio de Janeiro denominado “*Litigância Climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento*”

<sup>13</sup> STF RE 835558, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-174 DIVULG 07-08-2017 PUBLIC 08-08-2017.



*ambiental*<sup>14</sup>, que se revela pertinente aos propósitos da presente ação, a respeito do caráter vinculante e compulsório do artigo 225 da Constituição de 1988:

“O meio ambiente ecologicamente equilibrado é garantia constitucional consagrada pelo artigo 225 da Constituição Federal e por uma série de regras dispostas na legislação infraconstitucional, todas alicerçadas em um conjunto de princípios jurídicos fundamentais.

Do reconhecimento do direito ao meio ambiente como um direito humano fundamental decorre a obrigação do Poder Público de garantir a defesa do equilíbrio ambiental, extraindo-se, ainda do texto constitucional, o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, corporificado em deveres genéricos e específicos da atuação estatal.

A necessidade de atuação compulsória do Poder Público em defesa do meio ambiente não deve ser vista como um papel simbólico, a caracterizar um Estado teatral. Ao contrário, é “inegável que a Constituição de 1988 possui real preocupação em tornar esse direito ‘positivado’ também direito ‘aplicado’, na medida em que o § 1º do artigo 225 do texto constitucional lista deveres específicos do poder público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

O exercício do dever-poder na gestão pública do meio ambiente indica a necessidade de que todos os atos necessários à garantia do equilíbrio ecológico sejam atribuídos aos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Esta atuação estatal obrigatória deve se materializar, dentre outras, em medidas preventivas eficazes no controle da qualidade ambiental, refletindo-se em todas as ações do Poder Público, cuja regulação e intervenção na atividade econômica, no que tange à defesa do meio ambiente e, pois, do clima estável, possui caráter obrigatório.

Além da atuação estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, inclusive por meio da condução de procedimentos de licenciamento ambiental, também merecem referência, em razão de sua pertinência e relevância para os propósitos deste trabalho, os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.

O princípio da prevenção tem como objetivo primordial evitar a degradação da qualidade ambiental e a ocorrência de danos ambientais. Os propósitos preventivos do Direito Ambiental podem ser identificados já no texto da Constituição Federal, a exemplo da exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (artigo 225, § 1º, IV, CF/1988).

A busca pela prevenção indica que se deve privilegiar a adoção de medidas voltadas a se evitar alterações adversas das características ambientais, afastando-se, sempre que possível, eventuais resultados negativos. Por terem os danos ambientais, muito frequentemente, grandes dimensões e consequências graves, entende-se que devem ser tomadas todas as medidas necessárias a evitar sua ocorrência.

---

<sup>14</sup> MOREIRA, Danielle de Andrade (Coord.). **Litigância Climática no Brasil**: Argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental.



Diretamente ligado ao princípio da prevenção, encontra-se o princípio da precaução, que impõe cautela antecipada diante das incertezas científicas relacionadas às consequências negativas de certas atividades potencialmente poluidoras.

Consagrado pela Organização das Nações Unidas na Declaração do Rio e na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, e adotado de maneira implícita pela Constituição Federal (artigo 225, caput e §1º, V), esse princípio impõe que sejam adotadas medidas voltadas a impedir degradação ambiental severa e irreversível mesmo diante da falta de certeza científica sobre o resultado de determinada atividade.”<sup>15</sup>

Além do *caput* do art. 225, como mencionado no trecho acima, o § 1º do artigo dispõe, ao longo de seus sete incisos, deveres específicos do Poder Público para se garantir a proteção e preservação do meio ambiente, de modo a alcançar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De acordo com Édis Milaré, são deveres positivos e verdadeiras obrigações de fazer, determinadas pelo legislador constitucional<sup>16</sup>.

São eles:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

<sup>15</sup> MOREIRA, Danielle de Andrade (Coord.). **Litigância Climática no Brasil**: Argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental, p. 29-31

<sup>16</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 190.



Por sua vez, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer alertam que o rol do artigo 225 é exemplificativo em razão do constante surgimento de novos riscos, desafios e ameaças ao meio ambiente, tais como os informados pelo relatório AR6 do IPCC:

**“O rol dos deveres de proteção ambiental do Estado traçado pelo §1º e demais dispositivos do art. 225, cabe frisar, é apenas exemplificativo, estando aberto a outros deveres necessários a uma tutela abrangente e integral do meio ambiente, especialmente em razão do surgimento permanente de novos riscos e ameaças à Natureza provocadas pelo avanço da técnica e intervenção humana no meio natural, como é o caso hoje, por exemplo, do aquecimento global, impondo ao Estado novos deveres de proteção climáticos (Klimaschutzpflichten).**

Como conteúdo dos deveres de proteção climática resultantes do regime constitucional de tutela ecológica estabelecido pelo art. 20a da Lei Fundamental alemã, Thomas Groß, destaca, além da vedação à proteção insuficiente (Untermaßverbot), como objetivo estatal (Staatsziel) correlato, a ‘vedação ou proibição de piora ou deterioração’ (Verschlechterungsverbot) das condições climáticas, inclusive em vista de um dever de adoção de medidas, por parte dos Poderes Executivo e Judiciário, que contemplem a resolução de conflitos lastreados por uma espécie de ‘princípio’ (o autor não chega a utilizar tal nomenclatura) ‘in dubio pro natura’ e, portanto, com práticas resolutivas ‘amigas do clima’ (klimafreundliche Lösungen).<sup>17</sup> (grifos nossos).

Por fim, lembramos que a proteção material do meio ambiente é prevista como competência comum a todos os entes federativos pela Constituição Federal (art. 23), os quais dividem essa responsabilidade em sua atuação administrativa.<sup>18</sup>

No panorama aqui exposto, a intervenção judicial não significa transgressão de qualquer ordem, pelo contrário. O próprio sentido do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ganha novos contornos conforme os riscos que o ameaçam e cuja defesa se impõe ao Poder Público e à coletividade.

Desta feita, considerando o dever do Estado de preservar o meio ambiente, sobretudo ante o complexo cenário de crise climática amplamente exposto nos meios científicos competentes e respeitáveis, autorizar o pleno vigor de uma lei que promove retrocessos no campo de emissões de gases de efeito estufa é inconstitucional e temerário.

---

<sup>17</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: constituição direitos fundamentais e proteção da natureza**, p. 394.

<sup>18</sup> STJ. REsp 1547842/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/10/2016, DJe 05/11/2019.



#### **5.4. Da violação direta ao princípio da impessoalidade, disposto no artigo 37, caput, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade material dos artigos 4º, caput; 6º, caput e incisos I, II e III e 6º, §1º, inciso III da Lei nº 14.299/22.**

Demonstrada a violação direta praticada pela Lei nº 14.299/22 a toda sistemática constitucional de proteção ao meio ambiente, convém evidenciar a seguir que a mencionada Lei, em especial por meio de seus artigos 4º, *caput*; 6º, *caput* e incisos I, II e III; e 6º, §1º, inciso III, viola diretamente preceitos constitucionais, em especial o princípio da impessoalidade, devidamente positivado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, por favorecer, de forma pessoal, a empresa titular da autorização do complexo, sem viabilizar, com igualdade de oportunidades, a qualquer outro particular que deseje competir a autorização do Complexo Termelétrico Jorge Lacerda, devendo, portanto, ter sua inconstitucionalidade material declarada por este Supremo Tribunal Federal.

Vale a transcrição do artigo 37, *caput* da Constituição Federal:

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

Pois bem. O artigo 4º, *caput*, o art. 6, *caput* e incisos I, II e III e art. 6º, § 1º, III, todos da Lei ora impugnados, possuem os seguintes dizeres:

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

Art. 6º A União prorrogará a outorga de autorização do CTJL por 15 (quinze) anos a partir de 1º de janeiro de 2025, desde que cumpridas todas as seguintes condições:

I - solicitação de prorrogação da autorização de que trata o caput deste artigo pelo titular da autorização do CTJL até 30 de junho de 2022;

II - assentimento pelo titular da autorização do CTJL a que as respectivas usinas termelétricas fiquem disponíveis para geração de energia elétrica de acordo com as



necessidades do Sistema Interligado Nacional (SIN), informadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS);

III - contratação da energia elétrica gerada pelo CTJL na modalidade de energia de reserva prevista nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, por meio de Contrato de Energia de Reserva elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, ao preço calculado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), observada a modicidade tarifária e considerada a compra mínima de carvão mineral nacional estipulada nos contratos vigentes na data de publicação desta Lei.

§ 1º Os Contratos de Energia de Reserva de que trata o inciso III do caput deste artigo estabelecerão, no mínimo:

III - que a compra mínima de carvão mineral nacional de que trata o inciso III do caput deste artigo ocorrerá a preços homologados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e consistirá na aquisição mínima de 80% (oitenta por cento) do montante anual de combustível principal utilizado pelo CTJL proveniente de minas de carvão mineral localizadas no Estado de Santa Catarina; (grifos inseridos)

Diante dos supracitados artigos, percebe-se que o recém-criado Programa de Transição Energética Justa (TEJ) **exige** para seu esperado funcionamento, dentre outros pontos, a contratação da energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda, na modalidade de energia de reserva, por meio de contratos de energia de reserva elaborados pelo Ministério de Minas e Energia. Tais contratos estabelecerão a aquisição mínima de 80% (oitenta por cento) do montante anual de combustível principal utilizado pelo CTJL.

Além disso, a lei prevê que a União prorrogará a autorização de funcionamento dada ao CTJL até 2040, desde que o titular da autorização solicite com prazo máximo até 30/06/2022, bem como, que o titular assente que as respectivas usinas termelétricas fiquem disponíveis para geração de energia elétrica de acordo com as necessidades do Sistema Interligado Nacional (SIN), informadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).

Com isso, e com o devido cotejamento com o princípio da impessoalidade, positivado no artigo 37, *caput* da Constituição Federal, é possível perceber que **há a criação de uma situação jurídica especial para o titular da autorização do empreendimento do CTJL.**

No que diz respeito à inconstitucionalidade da Lei que, de maneira desproporcional e desarrazoada, privilegia um particular em relação aos demais, criando-lhe uma situação jurídica especial, já podemos trazer à baila, o entendimento adotado por esta Corte Constitucional, no julgamento da ADI nº 4.259, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Edson Fachin<sup>19</sup>, que, *mutatis mutandis*, devidamente se aplicam ao presente caso:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. INCENTIVO FISCAL. ESPORTES. AUTOMOBILISMO. IGUALDADE TRIBUTÁRIA. PRIVILÉGIO INJUSTIFICADO. IMPESSOALIDADE. LEI**

<sup>19</sup> ADI 4.259, rel. min. Edson Fachin, j. 3-3-2016, P, DJE de 16-3-2016



8.736/09 DO ESTADO DA PARAÍBA. PROGRAMA “ACELERA PARAÍBA”. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. **A Lei estadual 8.736/2009 singulariza de tal modo os beneficiários que apenas uma única pessoa se beneficiaria com mais de 75% dos valores destinados ao programa de incentivo fiscal, o que representa evidente violação aos princípios da igualdade e da impessoalidade.** 2. A simples fixação de condições formais para a concessão de benefício fiscal não exime o instrumento normativo de resguardar o tratamento isonômico no que se refere aos concidadãos. Doutrina. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

Ora, se atentando às particularidades do presente caso, vemos como REQUISITO para a realização de um ato administrativo, como é o ato de prorrogação da autorização dada ao Complexo Termelétrico Jorge Lacerda, que o titular da autorização apresente a solicitação de prorrogação e que ele assente que as respectivas usinas termelétricas fiquem disponíveis para geração de energia elétrica de acordo com as necessidades do Sistema Interligado Nacional.

**Mais grave, vemos um favorecimento pela Administração Pública ao titular da autorização,** uma vez que a própria Lei nº 14.299/22, através dos artigos dela neste tópico aqui destacados, **exigem a obrigatoriedade de assinatura de um Contrato de Energia de Reserva, com o atual titular da autorização do Complexo, com compra mínima de 80%** do montante anual de combustível principal utilizado pelo CTJL proveniente de minas de carvão de Santa Catarina.

Além de não observar as regras do procedimento padrão de contratação da energia na modalidade de reserva, como ainda será demonstrado no presente tópico, que poderia proporcionar a competitividade esperada, a Lei nº 14.299/22 **não estabeleceu qualquer forma de competição entre os particulares que pudessem almejar tal benefício, ferindo diretamente, portanto, o princípio constitucional da impessoalidade.**

**O contrato disposto no art. 6º, inciso III,** que será elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, além de não respeitar os procedimentos necessários à comercialização de energia elétrica, **não proporciona um ambiente impessoal de competitividade** uma vez que, diante da leitura do mencionado artigo, **não haverá espaço para que se dispute com o titular da autorização, privilegiando esse de maneira desproporcional e desarrazoada,** ressaltando o fato que o mencionado contrato aparece na condição de um dos três requisitos necessários à prorrogação da autorização do CTJL.

Nesse sentido, vale destacar, *mutatis mutandis*, que no **juízo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.624/DF-MC<sup>20</sup>**, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, que seria dispensável a realização de processo de licitação pública para alienação de controle de empresas estatais, **bastando, para tanto, a adoção de procedimento**

<sup>20</sup> REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.624 DISTRITO FEDERAL; RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI; J. 06/06/2019



**público competitivo que atenda aos imperativos de eficiência, moralidade e impessoalidade administrativa.**

Nota-se, portanto, mesmo que em casos que seria dispensável a licitação, **há a necessidade de adoção de um procedimento competitivo que atenda ao comando constitucional de observância ao princípio da impessoalidade.**

Ainda, vemos a incidência do princípio constitucional da impessoalidade, implicando na conclusão supra registrada, **em entendimento firmado por esta Egrégia Corte no julgamento da ADI nº 1923, de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Ayres Britto**<sup>21</sup>, que, *mutatis mutandis*, também se aplicam ao presente caso:

14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. **O afastamento do certame licitatório não exime, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados**

15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), **dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.**

A exegese constitucional indica que, havendo possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver um procedimento competitivo, e somente excepcionalmente a dispensa ou a inexigibilidade previstas na legislação ordinária deverão ser aplicadas<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> ADI 1923, rel. min Ayres Britto, redator do acórdão min. Luiz Fux, Plenário, j. em 16-4-2015, DJE de 17-12-2015

<sup>22</sup> **Nenhuma das hipóteses previstas nos artigos 74 e 75, ambos da Lei nº 14.133/21, se aplicam ao presente caso**



Ora, o administrador público deve pautar-se em suas condutas na Constituição e nas leis, para garantir o princípio da legalidade e o da igualdade de possibilidades de contratar com o Poder Público. Dessa forma, exigível sempre é a realização de um procedimento competitivo, com o fim de afastar o arbítrio e o favorecimento.

Enquanto os particulares desfrutam de ampla liberdade na contratação de obras e serviços, a Administração Pública, em todos os seus níveis, para fazê-lo, precisa observar, como regra, um procedimento preliminar determinado e balizado na conformidade da legislação.

Em decorrência dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e probidade administrativa, os contratos que envolvem responsabilidade do erário público necessitam adotar um procedimento competitivo, sob pena de invalidade, ou seja, devem obedecê-la com rigorosa formalística como precedente necessário a todos os contratos da administração, visando a proporcionar-lhe a proposta mais vantajosa e a dar oportunidade a todos de oferecerem seus serviços ou mercadorias aos órgãos estatais, assegurando, assim, sua licitude.

A participação da Administração Pública no pacto contratual compromete a res pública, devendo, portanto, sua conduta pautar-se pelos imperativos constitucionais e legais, bem como pela mais absoluta e cristalina transparência.

A dispensa de licitação é viável e constitucional, **desde que observados os princípios do artigo 37 da Constituição Federal e seja estabelecido um procedimento público competitivo.**

O Ilustre Professor Caio Tácito nos ensina que "o princípio da impessoalidade repele atos discriminatórios que importam favorecimento ou desprezo a membros da sociedade em detrimento da finalidade objetiva da norma de direito a ser aplicada"<sup>23</sup>.

Ora, ainda que a lei não exija procedimento licitatório, **deverá ser efetivado procedimento público simplificado competitivo capaz de garantir a observância dos princípios da igualdade, moralidade, eficiência e impessoalidade administrativa.**

**Ainda que haja dispensa ao procedimento licitatório, não pode ser afastada a incidência dos princípios norteadores da administração pública, sob pena de se fragilizar, de maneira inconstitucional, o interesse público.**

**Ao prorrogar a autorização sem o cumprimento dos critérios estabelecidos na legislação e ao garantir a contratação direta da energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda na modalidade energia de reserva de maneira a impossibilitar a concorrência pública, a Lei 14.299/22 atentou diretamente contra o texto constitucional.**

Isso porque, há critérios impessoais para a escolha dos beneficiários que devem ser rigorosamente observados. **A ausência de processo licitatório não exclui a necessidade de**

---

<sup>23</sup> TÁCITO, Caio. Princípio da Legalidade e Poder de Polícia. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, jan./mar./2002. p.45



**formalização de processo pessoal, com a utilização de critérios objetivos, para tal deferimento, sob pena de violação ao princípio constitucional da impessoalidade.**

Não se pode equalizar a inexistência de licitação com a inobservância dos princípios da Administração Pública, **máxime porque outras formas de seleção proba, objetiva e eficiente de contratação podem ser cogitadas.**

**A forma como a Administração Pública pretende prorrogar a autorização do Complexo Termelétrico Jorge Lacerda por meio da Lei nº 14.299/22, em especial com uso dos artigos 4º, caput; 6º, caput e incisos I, II e III e 6º, §1º, inciso III, demonstra favoritismo do Poder Público em contratar com determinada empresa, em detrimento de todas as demais, que nem ao menos tiveram oportunidade de oferecimento de propostas e verificação de condições, em frontal desrespeito ao princípio constitucional da igualdade.**

Nessa toada, vale registrar que no Estado de Direito, sobretudo numa República, a Administração Pública, ao contratar os administrados, **não pode**: (i) escolher arbitrariamente o contratado; e (ii) restringir arbitrariamente o acesso à contratação.

**As duas finalidades visam justamente proporcionar a observância do princípio constitucional da isonomia, e por consequente, o da impessoalidade, bem como, viabilizar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.**

Dessa forma, importante destacar a respeito do primeiro impedimento supramencionado, que é justamente uma decorrência de dois princípios: (i) **indisponibilidade do interesse público e o da** (ii) **impessoalidade.**

A respeito da indisponibilidade do interesse público, tal valioso princípio ao nosso ordenamento jurídico impõe a visão que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis.

A Administração Pública que os representa não possui disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los na estrita **conformidade do que predisuser a intentio legis.**

Neste ponto é válido lembrar os dizeres do eminente jurista CIRNE LIMA<sup>24</sup>, a respeito da relação da administração, que tal **relação jurídica se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente.**

Na administração o dever e a finalidade são predominantes:

“Opõe-se a noção de administração à de propriedade, nisto que, sob administração, **o bem não se entende vinculado à vontade ou personalidade do administrador, porém a finalidade pessoal a que essa vontade deve servir.**”<sup>25</sup>(grifo nosso)

<sup>24</sup> Princípios de direito administrativo, 7ªed., Malheiros Editores, 2007, p.105

<sup>25</sup> Idem, p. 37



Agora, sobre o princípio da impessoalidade, como nos ensina o eminente Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>26</sup>, nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.

**O princípio em causa se traduz como consequência dos princípios da isonomia e igualdade, e vem consagrado expressamente no caput do artigo 37, caput, da Constituição Federal.**

Note-se, portanto, a exigência constitucional de observância ao princípio da impessoalidade a todos os atos administrativos praticados pela Administração Pública, sendo mandatório, portanto, seu respeito ao ato de prorrogação de funcionamento do Complexo Termelétrico Jorge Lacerda, bem como, ao ato administrativo que irá viabilizar a comercialização de energia elétrica na modalidade de energia de reserva.

Além disso, assim como todos são iguais perante a Lei, por força do art. 5º, *caput*, CF, a fortiori, teriam de sê-lo perante a Administração. Ora, o princípio da isonomia se traduz no tratamento aos administrados sem predileções ou perseguições.

O princípio da impessoalidade impõe que a Administração Pública atue com isonomia em suas relações com os administrados. Quando se fala de contratação, essa atuação é, como regra, atingida pela realização de procedimentos licitatórios ou ao menos de procedimentos competitivos pessoais.

Ressalta-se novamente, o dever de licitar não é, contudo, aplicável a todas as circunstâncias que envolvem particulares e a Administração Pública - ou algum ente a ela vinculado.

Porém, quando se cria uma situação jurídica especial para determinado particular, como já podemos perceber com a leitura dos artigos 4º, *caput*; 6º, *caput* e incisos I, II e III e 6º, §1º, inciso III, todos da Lei nº 14.299/22, **é necessário estabelecer algum procedimento capaz de assegurar tratamento pessoal – com igualdade de oportunidades – a todos os particulares que desejem aceder a ela.**

Neste momento, é importante tecer breves considerações sobre a contratação regulada para demonstrar que os dispositivos da Lei ora atacada, em especial os artigos 4º, *caput*, 6º, *caput* e incisos I, II e III e 6º, § 1º, III, além de ferirem o princípio da impessoalidade, ao não viabilizar um procedimento competitivo para que outros particulares possam participar para disputar a titularidade da autorização do CTJL, fere também o mencionado princípio por não respeitarem as regras necessárias de comercialização de energia elétrica na modalidade de energia de reserva, inviabilizando novamente a possibilidade de competição entre os particulares.

---

<sup>26</sup> Curso de direito administrativo; 30ª ed; Malheiros Editores; 2013; p. 117



A Lei nº 10.848/2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, em seu art. 3º, §3º, estabeleceu que, com vistas a garantir a continuidade do fornecimento de energia elétrica, o Poder Público poderá promover a contratação de energia de reserva.

O Decreto nº 6.353/08, que regulamenta essa modalidade de contratação, dispõe, em seu art. 1º, o seguinte:

Art. 1º A energia de reserva a que se referem o § 3º do art. 3º e o art. 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, **será contratada mediante leilões** a serem promovidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, direta ou indiretamente, conforme diretrizes do Ministério de Minas e Energia.

Por sua vez, a Resolução Normativa nº 783/17, da Agência Nacional de Energia Elétrica, em seu art. 2º, inciso I, alínea 'i' dispõe que:

Art. 2º Para todos os fins, são adotadas as seguintes definições:

I- Quanto aos tipos de contrato:

i) Contrato de Energia de Reserva - CER: aquele destinado à comercialização de energia elétrica de reserva no SIN, por disponibilidade ou quantidade, proveniente de empreendimentos de geração existentes ou futuros, devendo ser celebrado pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE, que o firma em representação dos usuários de energia de reserva, com cada concessionária ou autorizada de geração vencedora de processo licitatório

Como se vê, na contratação de energia de reserva, as usinas competem entre si, mediante leilões, para vender energia à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), que representa os agentes de consumo, com o objetivo de elevar a segurança no fornecimento no Sistema Interligado Nacional (SIN).

Assim, nos Contratos de Energia de Reserva (CER) figuram, na contraparte da CCEE, os agentes de geração vencedores da licitação, que ofereceram o menor preço entre os concorrentes para a venda de energia de reserva.

A Lei nº 14.299/22 não respeita nada disso. O que será elaborado pelo Ministério de Minas e Energia já apresenta o agente de geração vendedor da energia de reserva, sem a realização de leilão. Assim, a Lei, **não proporciona um ambiente impessoal de competitividade**, uma vez que, diante da leitura do mencionado artigo, **não haverá espaço para que se dispute com o titular da autorização, privilegiando-o de maneira desproporcional e desarrazoada.**

Note-se, portanto, que mais uma vez a Lei nº 14.299/22 não observou os procedimentos legais necessários à prática do ato administrativo, nesse caso, o da comercialização da energia elétrica na modalidade de energia de reserva, de forma que **inviabilizou qualquer**



**espécie de procedimento competitivo entre os particulares que pudessem almejar tal benefício, ferindo diretamente, portanto, o princípio constitucional da impessoalidade.**

**Dessa forma, conclui-se ressaltando que** a Lei nº 14.299/22, em especial através de seu artigo 4º, *caput*; art. 6º, *caput* e incisos I, II e III e art. 6º, §1º, inciso III, violam diretamente preceitos constitucionais, em especial, **o princípio da impessoalidade**, devidamente positivado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, **por favorecer, de forma pessoal, a empresa titular da autorização do complexo, sem viabilizar, com igualdade de oportunidades, a qualquer outro particular que deseje competir a autorização do Complexo Termelétrico Jorge Lacerda, devendo, portanto, terem sua inconstitucionalidade material declarada por este Supremo Tribunal Federal.**

### **5.5. A composição do Conselho do TEJ viola princípios da democracia participativa (art. 1º, parágrafo único, CF) e da igualdade (art. 5º, I, CF).**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a soberania popular e a democracia participativa como princípios basilares do Estado brasileiro, conforme o art. 1º, parágrafo único, garantindo aos cidadãos uma série de instrumentos que lhes possibilitam, direta ou indiretamente, participar das decisões políticas:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.** (grifos inseridos)

Na democracia participativa, segundo PAULO SÉRGIO NOVAIS DE MACEDO<sup>27</sup>, “cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal”.

Nesse sentido, os Conselhos de políticas públicas surgem como importantes espaços de efetivação do princípio da democracia participativa. Tais conselhos, instituídos pela legislação com abrangência nacional ou atuação restrita a estados e municípios, possibilitam o engajamento e a participação – direta, democrática e descentralizada – de diferentes segmentos da sociedade no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, como também no controle, fiscalização e avaliação dos resultados alcançados pelos atos da administração pública.

---

<sup>27</sup> Democracia participativa na Constituição Brasileira. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 178, p. 187, abr./jun. de 2008.



O Ministro MARCO AURÉLIO, no julgamento do RE 626.946-SP<sup>28</sup>, ao decidir pela constitucionalidade de lei municipal que criou conselho de representantes da sociedade civil com atribuição de acompanhar ações do Executivo, dispôs o seguinte em seu voto:

Ao consagrar, junto aos mecanismos representativos, o princípio da participação direta na gestão pública, o texto constitucional, no que dotado de inequívoca força normativa, promoveu a emergência de diversos institutos alusivos à gestão e controle de políticas governamentais<sup>29</sup>.

Justamente em razão de seu caráter democrático e por abordar demandas que afetam diretamente toda uma região, comunidade ou grupo de interesse, é fundamental que esses Conselhos não apenas sejam espaços para que a sociedade organizada esteja legitimamente presente com suas demandas<sup>29</sup>, como também haja uma variedade em suas composições, de modo a integrar os múltiplos atores sociais, com vistas a se atingir a pluralidade, diversidade, transversalidade e intersetorialidade das políticas públicas.

Bom, como demonstrado no tópico a respeito do vício de iniciativa, nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal, as normativas que preveem a criação, estruturação e definição do Conselho do TEJ atravessam matérias cuja iniciativa é exclusiva do Poder Executivo, sendo, portanto, inconstitucionais.

Ainda que assim não o fosse, convém destacar que a Lei nº 14.299/22, em seu artigo 4º, parágrafo 2º e incisos, estabelece que a implementação do Programa de Transição Energética Justa (TEJ) acontecerá por meio de um conselho participativo, cuja composição não cumpre com parâmetros mínimos de atendimento ao princípio da democracia participativa, disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal. Vejamos o texto da lei impugnada:

Art. 4º É criado o Programa de Transição Energética Justa (TEJ), com vistas a promover uma transição energética justa para a região carbonífera do Estado de Santa Catarina, observados os impactos ambientais, econômicos e sociais e a valorização dos recursos energéticos e minerais alinhada à neutralidade de carbono a ser atingida em conformidade com as metas definidas pelo Governo Federal (...).

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

- I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;
- II - Ministério de Minas e Energia;
- III - Ministério do Meio Ambiente;

<sup>28</sup> RE 626946, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-294 DIVULG 16-12-2020 PUBLIC 17-12-2020

<sup>29</sup> ADPF 622, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 20-05-2021 PUBLIC 21-05-2021; e ADPF 623, Relator(a): ROSA WEBER, julgamento 17/12/2021, DIVULG 07-01-2022 PUBLIC 10-01-2022 (julgamento do mérito suspenso por pedido de vista).



- IV - Ministério do Desenvolvimento Regional;
- V - Governo do Estado de Santa Catarina;
- VI - Associação dos Municípios da Região Carbonífera (AMREC) de Santa Catarina;
- VII - Sindicato da Indústria de Extração de Carvão do Estado de Santa Catarina (Siecesc);
- VIII - Associação Brasileira do Carvão Mineral (ABCM);
- IX - Federação Interestadual dos Trabalhadores na Indústria da Extração do Carvão no Sul do País.

No mais, segundo o §5º e seus incisos, a lei contestada estabelece uma série de atribuições ao Conselho, como (i) definir o Plano de Transição Justa com ações, indicação dos responsáveis, prazos e fontes de recursos em até 12 meses da publicação da lei; (ii) o acompanhamento de ações judiciais relacionadas a questões ambientais decorrentes da atividade de mineração de carvão; (iii) a identificação de fontes de recursos para recuperação ambiental da região; (iv) a indicação de programas de reposicionamento econômico da região e da parcela da população dedicada às atividades de mineração de carvão; e (v) envidar esforços para a destinação de recursos ao fechamento das minas de carvão.

Além disso, a Constituição Federal estabelece que o trabalho é um direito social (art. 6º, *caput*) e elenca uma série de direitos dos trabalhadores urbanos e rurais no art. 7º e seus incisos. Ainda, a Carta Magna assegura que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225); imputa à União Federal, aos Estados e Municípios o dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição (art. 23, VI); e institui como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente. Também, em seu art. 225, §2º, determina que “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado”.

Referidos mandamentos constitucionais devem, portanto, servir de orientação a toda e qualquer política social, inclusive à norma que cria Conselho participativo que tenha uma série de atribuições relativas a obrigações ambientais e trabalhistas.

Assim, para que um Conselho com tais competências seja efetivo na realização de suas funções e atividades, de rigor que sua composição esteja em consonância com o princípio da participação popular direta e igualitária.

Isso porque a participação social na gestão das políticas públicas por meio de Conselhos não é um mero ritual administrativo e burocrático, mas, sim, uma oportunidade efetiva de negociações e decisões que aproximem as ações governamentais às reais reivindicações sociais.

Nesse sentido, vem sendo o entendimento adotado pelo E. Supremo Tribunal Federal, nos termos dos precedentes abaixo:

Direito da criança e do adolescente. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. Procedência parcial do pedido.



1. Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação. Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais.

2. A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, o exercício dessa competência encontra limites na Constituição e nas leis, e deve respeitá-las.

3. **As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - Conanda, a pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição.** Tais regras contrariam norma constitucional expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e § 7º, e art. 204, II, CF). 4. Ação julgada parcialmente procedente. Tese: **“É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”.**

(ADPF 622, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 20-05-2021 PUBLIC 21-05-2021) (grifos inseridos)

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). **AFRONTA AO ART. 225, §1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.** CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria.

3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V).

4. **Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º).** Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de



participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social.

5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5016, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018) grifos inseridos)

O I. Ministro Roberto Barroso, ao julgar a ADPF 622, cuja ementa foi indicada acima, destacou em seu voto que “a igual oportunidade de participação revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a ótica tanto representativa quanto deliberativa”.

No caso em tela, contudo, é possível afirmar que o Conselho do TEJ não é representativo. Primeiro, porque não há equiparação no número de assentos destinados ao governo e às organizações da sociedade civil:

- São **QUATRO** representantes do Poder Executivo Federal e **UM** representante do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, sendo **CINCO** representantes da administração pública no total; e
- São **QUATRO** representantes da sociedade civil organizada.

Também, porque, apesar de a lei determinar uma série de atribuições ao Conselho do TEJ relativas a obrigações ambientais e trabalhistas e ao fechamento sustentável das minas, a sua composição não reflete a participação social de atores ligados a tais setores, conforme os seguintes pontos:

- Há uma sub-representação de órgãos públicos, entidades sindicais e organizações de defesa dos direitos de trabalhadores, sendo predominante a presença de órgãos do Poder Executivo Federal, o que parece incompatível com as atribuições do Conselho, especialmente no que toca ao reposicionamento econômico da região e da parcela da população dedicada às atividades de mineração de carvão; e
- Exceto pelo Ministério do Meio Ambiente, órgão do Poder Executivo Federal, não há a indicação de qualquer outro representante de órgão público e de entidade ambientalista em um Conselho que tem, segundo a lei que o cria, a recuperação ambiental da região como uma de suas principais atribuições.



- Os membros da sociedade civil organizada que irão compor o conselho são todos defensores da cadeia produtiva do carvão mineral, não havendo espaço para nenhuma entidade ambientalista, em que pese o aspecto de preservação do meio ambiente ser um dos principais no conceito de transição energética justa;

Assim, diante do exposto, é possível afirmar que o art. 4º da Lei 14.299/2022 é inconstitucional, porque também viola frontalmente os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, I) e da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único), o que, inclusive, dificulta o desempenho das funções do órgão e o amplo debate de aspectos técnicos e sobre as consequências sociais, econômicas e ambientais das políticas ali eventualmente discutidas.

## 6. DA MEDIDA CAUTELAR

O artigo 10 e seguintes da Lei nº 9.868/99, que disciplina a Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevê, presentes os requisitos de (i) *fumus boni iuris*, consistente na plausibilidade das alegações, e (ii) *periculum in mora*, consubstanciado na possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação, a possibilidade de concessão de medida liminar para suspender a eficácia do texto normativo impugnado.

A probabilidade do direito alegado está mais que demonstrada diante da patente inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 14.299/22, merecendo destaque os seguintes pontos:

- a) A inconstitucionalidade formal por conta de vício de iniciativa, tendo em vista a criação de órgãos da administração pública federal ser de iniciativa privativa do Presidente da República e a Lei impugnada ter sido iniciativa do Poder Legislativo, violando assim o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “e” da CRFB/88;
- b) A jurisprudência deste Pretório Excelso aponta a concessão de medida cautelar para suspender legislações com vício de iniciativa (ADI 1275 MC);
- c) A inconstitucionalidade da instituição de subvenção econômica sem qualquer tipo de restrição, que possibilita o custeio indireto de energia elétrica gerada com a queima de carvão, que contraria os artigos 5º, 170, V e VI, 196 e 225 da CRFB/88;
- d) A inconstitucionalidade material por conta da utilização do carvão mineral para geração de energia, comprovadamente, encarecer a conta de luz e ser custeada pelo consumidor e, portanto, violar o art. 170, V da CRFB/88;
- e) A inconstitucionalidade por conta do desastre ambiental que a cadeia produtiva do carvão gera, indo em sentido contrário a todos os fartos estudos científicos que mostram que a extração e a queima de carvão para geração de energia elétrica é fonte emissora de massas



- quantidades de Gases de Efeito Estufa e gera a contaminação do solo e da água, violando, assim, os arts. 170, VI e 225 da CRFB/88;
- f) A inconstitucionalidade por conta do dano à saúde pública causada pela cadeia do carvão, tendo sido demonstrado, por diversos artigos científicos, que a utilização do carvão para geração de energia elétrica gera imensuráveis prejuízos à saúde humana e animal, com o desenvolvimento de diversas doenças e redução da expectativa de vida, violando, portanto, os arts. 5º e 196 da CRFB/88;
  - g) Em questões de defesa do meio ambiente e saúde pública, a consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal aponta pela prevalência dos princípios da precaução e prevenção;
  - h) O beneficiamento e a criação de condições privilegiadas especificamente ao CTJL viola o princípio da impessoalidade previsto no art. 37 da CRFB/88;
  - i) A absoluta ausência de entidade relacionada à defesa do meio ambiente na composição do conselho da TEJ, o que viola os arts. 1º, parágrafo único e os arts. 5º, I da CRFB/88.

O *periculum in mora* consubstancia-se no fato de que a prorrogação de autorização para a produção de energia decorrente de termelétricas alimentadas por carvão viola normas internacionais e o regime jurídico de proteção à vida, à saúde pública, a defesa do consumidor e ao meio ambiente, visto que esse tipo de atividade libera altos índices de emissão de gases de efeito estufa, contamina o solo, água, ar bem como causa graves problemas de saúde.

Soma-se a isso o fato de que a subvenção da maneira que foi instituída, pode favorecer ainda mais a utilização do carvão mineral desde já. Além disso, ao criar o Conselho do TEJ, a Lei nº 14.299/22 desrespeitou o princípio orçamentário, visto que não há qualquer previsão no texto normativo quanto à fonte de custeio disponível para cobrir as despesas com a sua criação, estruturação e manutenção, constituindo aumento de despesa.

No mais, é certo que eventual demora no julgamento definitivo da presente ação sujeitará a Administração Pública à observância de lei inconstitucional que estabelece prazo de até 12 meses para a elaboração de Plano de Transição Energética Justa e prejudica de maneira efetiva a boa organização e estruturação do aparato estatal.

Assim, estão presentes os pressupostos para a concessão da Medida Cautelar ora postulada, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/1999 e artigo 102, inciso I, alínea “p”, da Constituição Federal, de modo a suspender imediatamente a execução integral do texto normativo ora impugnado e prosseguindo-se com a presente ação para o reconhecimento definitivo das inconstitucionalidades formais e materiais aqui expostas.



## 7. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

- a) A admissão do Instituto Arayara na qualidade de *amicus curiae* inclusive para apresentar eventuais novas contribuições à cognição jurisdicional desse e. Supremo Tribunal Federal, incluindo-se a realização de sustentação oral;
- b) A concessão da medida cautelar requerida, a fim de:
  - b.1) Conferir, *ab initio*, a interpretação conforme à Constituição aos arts. 1º, 2º e 3º para que seja considerada inconstitucional (e, portanto, proibida) a concessão da subvenção instituída nos referidos dispositivos para a distribuição de energia elétrica que tenha sido gerada com a utilização de carvão.
  - b.2) Suspender os efeitos dos artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 14.299, de 5 de janeiro de 2022;
- c) A oitiva do Congresso Nacional e do Presidente da República, responsáveis pela edição da norma ora impugnada, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo definido na Lei nº 9.868, de 1999;
- d) No mérito, a confirmação da decisão cautelar concedida e, independentemente dela, que seja julgada **totalmente procedente** a presente ADI, a fim de:
  - d.1) conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 1º, 2º e 3º para que seja considerada inconstitucional (e, portanto, proibida) a concessão da subvenção instituída nos referidos dispositivos para a distribuição de energia elétrica que tenha sido gerada com a utilização de carvão;
  - d.2) declarar a inconstitucionalidade e inconvencionalidade dos artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 14.299, de 5 de janeiro de 2022;
- e) – A aplicação do rito abreviado (art. 12, da Lei nº 9.868/99) para o processamento desta ADI;
- f) Em razão da relevância e da repercussão nacional da matéria, após a apreciação do pedido de medida cautelar e de colhida as informações, caso seja necessário, que sejam adotadas as providências do art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/99.
- g) Que todas as intimações e publicações sejam feitas em nome dos advogados **LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR**, OAB/DF 62.863, **ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI**, OAB/DF 29.498, **FELIPE SANTOS CORRÊA**, OAB/DF 53.078, cujos endereços profissionais estão indicados nos instrumentos de procuração em anexo, sob pena de nulidade.



Termos em que,  
Pede deferimento.

Brasília-DF, 10 de março de 2022.

**LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR**

**OAB/DF 62.863**

*REDE/ARAYARA*

**ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI**

**OAB/DF 29.498**

PSOL

**FELIPE SANTOS CORRÊA**

**OAB/DF 53.078**

PSB



## SUMÁRIO DE DOCUMENTOS

DOCUMENTO 1 - Documentos dos Requerentes e do *Amicus Curiae*

DOCUMENTO 2 - Procurações

DOCUMENTO 3 - Cópia do ato impugnado (Lei nº 14.299/22)

DOCUMENTO 4 - Projeto de Lei nº 712/2019

DOCUMENTO 5 - Emenda Aglutinativa nº 2 ao Projeto de Lei nº 712/2019, de autoria do Deputado Federal Ricardo Guidi

DOCUMENTO 6 - Extrato de todo o trâmite legislativo do PL nº 712/2019

DOCUMENTO 7 - Requerimento de Urgência da Deputada Ângela Amin (PP/SC)

DOCUMENTO 8 - Parecer de Plenário pelas Comissões de Minas e Energia; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania ao PL nº 712/2019

DOCUMENTO 9 - Parecer às Emendas de Plenário ao PL nº 712/2019

DOCUMENTO 10 - Discurso do Deputado Federal Ricardo Guidi à Mesa e extrato das emendas por ele apresentadas

DOCUMENTO 11 - Decreto nº 9.073, de 5 de Junho de 2017

DOCUMENTO 12 - Pacto de Glasgow

DOCUMENTO 13 - Agenda ODS 2030

DOCUMENTO 14 - Lei nº 12.187, de 29 de Dezembro de 2009



DOCUMENTO 15 - Acórdão nº 1215/2019 do Tribunal de Contas da União (TCU)

DOCUMENTO 16 - Estudos que demonstram o impacto negativo da inalação e exposição às partículas finas das poeiras da extração/transporte/queima/cinza do carvão mineral

DOCUMENTO 17 - Relatório - Inventário das emissões do ano de 2020 da Engie Brasil Energia S.A

DOCUMENTO 18 - Portaria Ministério de Minas e Energia nº 540/2021 - Detalhamento do Programa para Uso Sustentável do Carvão Mineral Nacional

DOCUMENTO 19 - Estudo Arayara - Legado Tóxico da Engie

DOCUMENTO 20 - Estudo Efeitos Biológicos Induzidos por Emissões Atmosféricas geradas pelo carvão e por sua queima: Avaliação in vitro de amostras de solo e de populações ambientalmente expostas