



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5000271-83.2024.4.03.6103 / 3ª Vara Federal de São José dos Campos  
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

REU: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

**DECISÃO**

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela provisória de urgência, em que se requer seja determinada a suspensão de procedimento administrativo nº 02001.005766/2022-10 (licenciamento ambiental) promovido pelo réu em razão de possibilidade de instalação de usina termelétrica na cidade de Caçapava/SP, até que certidão de uso e ocupação do solo seja renovada pelo titular do empreendimento.

O Ministério Público Federal requer, também em caráter de urgência, ordem judicial que proíba a realização de audiência pública decorrente do referido procedimento administrativo, com data marcada para o dia 31.1.2024, às 19hs, tendo em vista a necessidade de prévio esgotamento das etapas previstas na Resolução nº 237/1997 do CONAMA, artigo 10, III e IV (participação do SISNAMA por meio de análise documental e vistorias), além da apresentação de renovada certidão de uso e ocupação do solo.

Entende, ainda, que a realização de audiência pública deve obedecer ao prazo de, pelo menos, trinta dias úteis entre convocação e realização, garantindo à população da cidade de Caçapava amplo acesso às informações acerca dos impactos ambientais que eventualmente possam surgir em razão da concessão de licença ao empreendimento (instalação de usina termelétrica na região).



Afirma que atualmente existe um pedido de licenciamento ambiental movido pela USINA TERMELETRICA SÃO PAULO – UTE São Paulo, visando à instalação da maior usina termelétrica da América Latina, com capacidade de geração de 1.743,8MW de energia (1,743 GW) na cidade de Caçapava.

Diz que já há um EIA (Estudo de Impacto Ambiental), que informa a viabilidade de instalação da usina na Rodovia Vito Ardito, no bairro Campo Grande, daquela cidade. Referida instalação estaria resguardada sob o manto de certidão de uso e ocupação do solo já expedida pelo município em questão em dezembro de 2021 e em julho de 2022, uma vez que haveria previsão de atividade de energia elétrica no zoneamento municipal de uso do solo.

Acrescenta que, apesar da entrega do respectivo EIA pelo empreendimento ao IBAMA no mês de dezembro de 2023, não há nos autos nova certidão de uso e ocupação do solo, cuja validade era de seis meses (última certidão expirou em janeiro de 2023). Tendo em vista a não renovação de certidão, o procedimento de licenciamento estaria irregular desde janeiro de 2023.

O Ministério Público Federal afirma que não ocorreu a renovação da certidão porque o Poder Legislativo Municipal de Caçapava (Câmara de Vereadores), no mês de outubro de 2022, aprovou lei complementar municipal 354/2022 que altera a lei complementar municipal 109/1999 (que dispõe sobre zoneamento, uso e ocupação do solo), no sentido de proibir usinas termelétricas neste município. Todavia, referida alteração foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade 2294224-09.2023.8.26.0000, em que se obteve liminarmente, em novembro de 2023, a suspensão de eficácia da expressão “produção de energia elétrica por usina termoelétrica” que consta do Anexo II da lei complementar de origem (109/1999), o que permitiria novamente o acolhimento de empreendimentos termelétricos.

Apesar do entendimento favorável à possibilidade de obtenção de renovação de certidão de uso e ocupação do solo, o empreendimento não buscou emissão da mesma, tendo dado prosseguimento ao procedimento administrativo de licenciamento junto ao IBAMA, que publicou em 18.12.2023 recebimento e aceitação de análise do EIA, e, na sequência, em 15.1.2024, a autarquia publicou edital 1/2024, convocando audiência pública a ser realizada em 31.1.2024.

Alega que a irregularidade da certidão de uso e ocupação do solo, além da injustificada urgência em se realizar a audiência pública perante a comunidade local em prazo exíguo, não podem prosperar, pois não haveria lisura no procedimento de licenciamento de instalação de usina termelétrica na região sem que seja facultada à comunidade a possibilidade de ampla discussão do EIA/RIMA em tempo hábil, prejudicando a análise dos documentos, projetos e estudos ambientais, bem como a realização de vistorias técnicas, em ofensa ao artigo 10, III e IV, da Resolução CONAMA 237, de 19.12.1997.

A inicial veio instruída com documentos.

INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA requereu ingresso no feito, como *amicus curiae*.



Intimado, o IBAMA se manifestou nos autos, pugnando pela manutenção de regularidade do processo de licenciamento ambiental. Diz que autorizou o início do referido processo mediante a emissão de termo de referência UTE São Paulo para fins de elaboração do EIA, mais detalhado que o RIMA. O réu afirma ter dado aceite do EIA no final de novembro de 2023. Afirma ter obedecido ao prazo mínimo de 45 dias entre a publicação do edital de disponibilização do RIMA e a data de realização de audiência pública. Diz que disponibilizou, nos locais de distribuição previstos nos editais, o RIMA e EIA aos interessados, tanto por meio físico, como por meio digital. Afirma que o licenciamento não se encontra finalizado, e que as informações a serem colhidas durante a realização de audiência pública proporcionarão ganhos técnicos na análise do estudo ambiental apresentado. Quanto à certidão de uso e ocupação do solo, o réu afirma que, por se tratar de fase de verificação de viabilidade ambiental (fase de licença prévia), não haveria necessidade da referida certidão, uma vez que não há edificação nessa fase, mas somente, a partir da licença de instalação, quando o projeto passa a ser executado. Afirma que já houve autorização de despesas de funcionários para participação na audiência.

É a síntese do necessário. **DECIDO.**

Entendo pertinente a alegação do Ministério Público Federal sobre a exiguidade de prazo entre a publicação de edital de disponibilização do RIMA do empreendimento e a realização de audiência pública para debate público e participação da população interessada no que tange aos possíveis impactos ambientais.

É certo que, anteriormente à publicação do referido edital 1/2024 DILIC (ID 312711194), houve a publicação, em 18.12.2023, do edital 28/2023 DILIC (ID 312711191), que tornou públicos o EIA e RIMA relativos ao empreendimento, e informou a possibilidade de realização de audiência pública em quarenta e cinco dias, a contar dessa publicação, para análise do RIMA.

O §1º, do artigo 1º, da Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987, institui a obrigatoriedade, por parte do IBAMA, de obediência à abertura de prazo de, no mínimo, 45 dias a partir da publicação de edital de análise do RIMA, para qualquer interessado requerer realização de audiência pública. Diz o texto da resolução que “(...) § 1º. O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública. (...)”

Referido prazo certamente foi estabelecido para o fim de assegurar à sociedade a possibilidade de exaurimento de análise, tanto do estudo de impacto ambiental, como do relatório de impacto ao meio ambiente, não podendo, portanto, ser suprimido neste processo de licenciamento.

Todavia, a iminência de realização de audiência no dia 31 de janeiro próximo, somente quinze dias após a publicação do último edital, conquanto aparentemente obedeça ao prazo mínimo de exatos quarenta e cinco dias para sua ocorrência (desde o primeiro edital publicado), sem que seja possível a detalhada verificação pelos interessados de toda extensa documentação relativa ao processo de licenciamento ambiental, como estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ao



meio ambiente, poderá causar prejuízo à participação pública no processo, que não dispôs de tempo hábil à verificação das eventuais consequências a serem geradas pelo empreendimento. Soma-se ao argumento que a disponibilização de cópias de EIA e RIMA em algumas instituições públicas e privadas (integrantes do cenário regional em relação ao qual haverá impacto da instalação da usina), conforme exaustivamente indicadas nos editais em questão, em época de notório recesso de fim/início de ano, dificulta a análise pormenorizada da documentação relativa ao processo de licenciamento ambiental por parte de eventuais interessados.

Considero que a estrita obediência ao prazo é ainda mais essencial no presente caso, pois a instalação de usina termelétrica na cidade de Caçapava é controversa perante a comunidade local, uma vez que o Poder Legislativo Municipal, que representa diretamente os interesses dos munícipes, recentemente aprovou modificação legislativa na lei de zoneamento urbano, para proibir usinas termelétricas naquele local, ainda que atualmente tal alteração tenha sido objeto de ação direta de inconstitucionalidade, que suspendeu a eficácia da expressão “produção de energia elétrica por usina termoelétrica” contida na lei complementar.

De outro lado, conquanto se possa defender formalmente atendido o prazo de 45 dias do primeiro edital, entendo como insuperável a exigência, para o processo de licenciamento ambiental, da certidão de uso e ocupação do solo atualizada durante todo o trâmite procedimental, uma vez que se trata de documento emitido pelo Município a ser diretamente afetado pelos impactos do empreendimento, e seu conteúdo atesta a potencialidade do bem a ser utilizado. Tratando-se de instalação de usina termelétrica de grandes proporções para o fim de geração de energia em âmbito nacional, a regular apresentação desta certidão durante todo o curso do licenciamento é essencial à segurança da população diretamente impactada pela instalação da usina. Nada mais natural, portanto, que da certidão municipal conste o prazo de validade desta, uma vez que a potencialidade de uso do bem pode sofrer alteração com o transcurso do tempo.

O § 1º do artigo 10, da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, indica a obrigatoriedade de emissão de certidão municipal no processo de licenciamento ambiental, atestando a conformidade do local e tipo de empreendimento com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, inclusive para, quando for o caso, autorizar supressão de vegetação e outorga de uso da água.

A propósito, a certidão municipal é exigida pela autarquia ainda na fase de Licença Prévia, conforme dispõe o artigo 25 da Instrução Normativa IBAMA nº 184/2008:

*Art. 25. Para a emissão da Licença Prévia, o empreendedor deverá apresentar ao IBAMA, quando couber, a Certidão Municipal, a qual declara que o local de instalação do empreendimento está em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo ou documento similar.*

Ainda que exista recente orientação consultiva do IBAMA (Despacho nº 7013022/2020-GABIN), no sentido da desnecessidade de obtenção de licença de uso e ocupação do solo para o licenciamento ambiental em face do artigo 3º, inciso XII, advento da Lei de Liberdade Econômica - LLE (Lei nº 13.874/19), o qual dispõe "não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei", a interpretação autárquica não está alinhada aos recentes



posicionamento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de reconhecer base diretamente constitucional às resoluções do CONAMA, expedidas pela atribuição conferida Lei nº 6.938, conforme decidido na ADI 4.615, Relator Ministro Roberto Barroso: "[a] legislação federal, *retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu* que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental". Por isso, a Suprema Corte tem considerado as resoluções como atos normativos primários, dotadas de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade (ADI 5547 DF, Relator: EDSON FACHIN).

No caso específico da exigência da aludida certidão, a previsão normativa da Resolução CONAMA encontra amparo na Lei Maior e não conflita com a LLE, pois a municipalidade se manifesta no processo de licenciamento ambiental exatamente no momento em que certifica a regularidade do empreendimento perante o plano diretor, pois tem competência de promover o ordenamento territorial mediante controle e planejamento do uso do solo, direito previsto também nos artigos 30, inciso VIII, e 182 da Constituição Federal.

Presente, assim, a probabilidade do direito, também está igualmente demonstrado o perigo de dano e os riscos da insegurança jurídica em prosseguir com o licenciamento sem a certidão municipal, dada a iminência de realização de audiência pública marcada para 31.01.2024, às 19h, antes de que seja oportunizada, em prazo razoável, a participação pública na análise do EIA e RIMA relativo ao processo de licenciamento ambiental para instalação de usina termelétrica na cidade de Caçapava.

Em face do exposto, **defiro o pedido de tutela provisória de urgência**, para determinar:

a) a suspensão do procedimento administrativo nº 02001.005766/2022-10 (licenciamento ambiental) promovido junto ao IBAMA em razão de possibilidade de instalação de usina termelétrica na cidade de Caçapava/SP, até a apresentação, pelo empreendedor, de certidão atualizada de ocupação e uso do solo emitida regularmente pelo Município de Caçapava, como condição para apresentação do EIA/RIMA e para sua análise pelo órgão ambiental federal;

b) a suspensão da realização de audiência pública no âmbito do Procedimento Administrativo n. 02001.005766/2022-10;

c) que, após juntada da certidão de uso e ocupação do solo e superadas as etapas dos incisos III e IV do art. 10 da Res. CONAMA nº 237, seja assegurado à população de Caçapava/SP o prazo de, ao menos, trinta dias úteis entre a convocação de audiência(s) pública(s) e a realização do(s) ato(s), como medida de garantia do efetivo direito de acesso à informação ambiental e de participação pública na tomada de decisão sobre empreendimentos passíveis de gerar impactos ambientais relevantes.

ID 313070508: vista ao MPF.

Servirá a presente decisão como ofício/mandado. Cumpra-se pelo meio mais expedito e expeça-se o necessário.



Citem-se.

Intimem-se, com urgência.

São José dos Campos, na data da assinatura.

