



EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ____ VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP

Ação Civil Pública

Inquérito Civil n. 1.34.014.000326/2022-68

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, vem, com fulcro nos artigos 127, 129, III, e 225, *caput*, e § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil e nos artigos 1º, I e IV, e 5º, I, da Lei nº 7.347/85, promover a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em face de:

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, autarquia federal, com endereço no SCEN Trecho 2 - Edifício Sede - L4 Norte - Brasília/DF - CEP: 70818-900, representada por sua Procuradoria Federal Especializada, com sede na mesma edificação;

nos termos dos fundamentos fáticos e jurídicos que passa a expor.

1. DOS FATOS: A USINA TERMELÉTRICA SÃO PAULO

Encontra-se em licenciamento ambiental perante o IBAMA o empreendimento denominado **Usina Termelétrica São Paulo – UTE São Paulo**, a instalar-se no Município de Caçapava/SP. O licenciamento é conduzido no âmbito do Procedimento Administrativo n. 02001.005766/2022-10, no qual houve, no mês de dezembro de 2023, apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impactos ao Meio Ambiente (EIA/RIMA) pelo empreendedor, quem seja, a empresa Termoelétrica São Paulo Geração de Energia Ltda., controlada pela Natural Energia Participações Ltda.

O EIA/RIMA encontra-se disponível no *site* do IBAMA, no *link* http://licenciamento.ibama.gov.br/Termeletricas/UTE_SAO.PAULO/, e está anexo à presente petição inicial (Doc. 01).



Conforme se lê no RIMA do empreendimento, compreende ele "a instalação industrial de uma **usina termelétrica com potência final instalada de 1.743,8 MW nas condições locais**, gerando energia elétrica confiável a partir do aproveitamento energético de gás natural da região" (RIMA, pág. 3). Sobre as características do empreendimento, diz o RIMA:

AS CARACTERÍSTICAS DO PROJETO

O processo de geração de energia elétrica da UTE SP será feito através de três módulos independentes. Um módulo irá operar na configuração chamada Ciclo Simples (ou Aberto). Os outros dois módulos poderão operar na configuração Ciclo Simples, ou, na configuração Ciclo Combinado.

As centrais térmicas em ciclo simples são aquelas que operam somente com uma turbina a gás natural, acoplada a um gerador de energia elétrica. Nesse processo, a combustão do gás natural é utilizada para girar a turbina a gás. O gerador utiliza essa rotação para a produção de energia elétrica.

No caso do ciclo combinado, existem dois processos de geração de energia. Além do processo apresentado no ciclo simples, há o reaproveitamento do calor dos gases gerados para o aquecimento da água que está numa caldeira de recuperação de calor.

Esse aquecimento transforma essa água em vapor, que é utilizado para girar uma turbina a vapor, que também está acoplada a um gerador de energia. Esse gerador utiliza essa rotação para o segundo processo de geração de energia. [pag. 18 do RIMA]

Trata-se, assim, de um **megaempreendimento**, que pretende implantar o que será a **maior usina termelétrica da América Latina**, dada sua capacidade de geração de 1.743,8 MW de energia (ou **1,743 GW**). Atualmente, a maior UTE da América Latina é a Usina Termelétrica GNA II, no Rio de Janeiro, com potência instalada de 1,6 GW, conforme informação oficial do Sistema de Informações de Geração da ANEEL (SIGA - disponível em <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjc4OGYyYjQ0YWM2ZC00YjllLWJlYmEtYzdkNTQ1MTc1NjM2IiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSIsImMiOiJ9>> - Doc. 02).

Já na introdução ao Estudo de Impacto Ambiental, o empreendedor discorre sobre o local de instalação do empreendimento, no Município de Capaçuva/SP:

A área que se pretende instalar o empreendimento está localizada no município de Capaçuva, estado de São Paulo, situada no Vale do Paraíba entre as Serras do Mar e Mantiqueira. (...)

O imóvel objeto da instalação da usina está situado à Rodovia Vito Ardito, no Bairro Campo Grande, município de Capaçuva- SP, e se encontra inserido em Zona Industrial e de Serviço Eixo Leste 02, e em Zona de Transição Industrial e de Serviço Eixo Leste 04, nos termos do Plano Diretor de Desenvolvimento do município de Capaçuva (Lei nº 254/2007).

Com efeito, a partir de Certidões de Uso e Ocupação do Solo expedidas pelo município de Capaçuva (apresentadas junto ao item 4.12 do presente estudo e também no ANEXO XVII),



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
Ofício Socioambiental do Vale do Paraíba

observou-se que a atividade de geração de energia elétrica (CNAE 4011-8/00) está prevista no zoneamento municipal de uso do solo local.

Neste sentido, as informações técnicas relacionadas à caracterização do empreendimento, incluído as escolhas tecnológicas, garantia de desempenho, métodos construtivos e atividades operacionais, foram apresentadas com base nos dados e informações de projeto apresentados sob a responsabilidade do empreendedor. [págs. 11 e 12 do EIA]

Como se nota, o empreendedor buscou, como um dos primeiros passos rumo ao escoreito licenciamento ambiental de sua atividade, obter a devida certidão de ocupação e uso do solo junto ao Município de Caçapava/SP. Após requerimento do interessado, o Município exarou Certidão de Ocupação e Uso do Solo em favor da Termoelétrica São Paulo Geração, conforme prints abaixo (Docs. 03-A e 03-B):

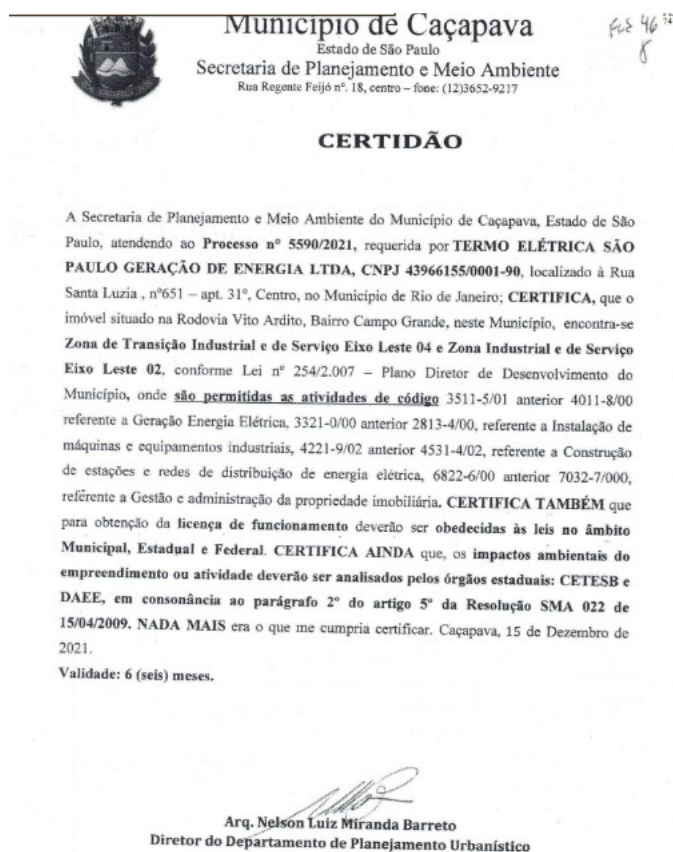


Figura 1: Certidão datada de dezembro de 2021



CERTIDÃO

A Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Município de Caçapava, Estado de São Paulo, atendendo ao **Processo nº 5590/2022** requerido por **Termoelétrica São Paulo Geração de Energia Ltda**, CNPJ nº 43.966.155/0001-90, estabelecido a Rua Santa Luzia, nº 651, Pav. 31, Centro, Rio de Janeiro/RJ. **CERTIFICA** o imóvel situado a Rodovia Vito Ardito, no Bairro Campo Grande, neste Município, encontra-se parte em **Zona Industrial e de Serviços Eixo Leste 02 e parte em Zona de Transição Industrial e de Serviços Eixo Leste 04**, conforme Lei nº 254/2007- Plano Diretor de Desenvolvimento do Município, onde **são permitidas** as atividades de código 3511-5/01, anterior 4011-8/00 referente a "Geração Energia Elétrica"; código 3321-0/00, anterior 2813-4/00 referente a "Instalação de máquinas e equipamentos industriais"; código 4221-9/02, anterior 4531-4/02 referente a "Construção de estações e redes de distribuição de energia elétrica" e código 6822-6/00, anterior 7032-7/00 referente a "Gestão e administração da propriedade imobiliária". **CERTIFICA TAMBÉM** que para a obtenção da licença de funcionamento deverão ser obedecidas às leis no âmbito Municipal, em especial a Lei Orgânica do Município, no artigo 227.

"Art. 227 Dependará de consulta plebiscitária e autorização legislativa a:

I - Instalação de usinas nucleares e termoelétricas; (Inciso alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 11/1991);

II - Instalação de novos estabelecimentos penais;

III - Instalação de indústrias bélicas;

IV - Instalação de indústrias ou comércios que produzam, manipulem, usem, distribuam ou estoquem material radioativo." Estadual e Federal. **CERTIFICA AINDA** que, os impactos ambientais do empreendimento ou atividade deverão ser analisados pelos órgãos estaduais: CETESB e DAEE, em consonância ao parágrafo 2º do artigo 5º da Resolução SMA 022 de 15/04/2009. **NADA MAIS**. Era o que cumpria certificar. Caçapava, 29 de julho de 2022.

Validade: 06 (seis) meses

Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente
RETIRADO
09 AGO. 2022
5 885 428 9
Arq. Maria Eulália Valeriani de Toledo
Diretora do Departamento de Planejamento Urbano
Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente

Figura 2: Certidão datada de julho de 2022

Os documentos constam tanto do Inquérito Civil em curso no Ministério Público Federal como do próprio EIA/RIMA apresentado pelo empreendedor. Entretanto, **não há registro, sequer no EIA, entregue ao IBAMA em dezembro de 2023, de nova certidão de uso e ocupação do solo emitida pelo Município de Caçapava/SP posteriormente a julho de 2022.**

Como se nota do documento mais recente (Figura 2), a certidão de uso e ocupação do solo exarada pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Município de Caçapava/SP dotou-se de prazo de seis meses. **Sua vigência, portanto, encerrou-se em 29 de janeiro de 2023.**

O EIA/RIMA foi entregue pelo empreendedor em dezembro de 2023. Entre janeiro e dezembro de 2023, não houve renovação da certidão, documento imprescindível ao regular seguimento do licenciamento ambiental junto ao IBAMA, como indicado pela Resolução n. 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
Ofício Socioambiental do Vale do Paraíba

*Art. 4º. §1º. o O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo **após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento**, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.*

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: (...)

*§ 1º **No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.** [g.n.]*

A renovação da certidão de uso e ocupação do solo não ocorreu porque, em outubro de 2022, a Câmara de Vereadores do Município de Caçapava/SP aprovou a Lei Complementar Municipal n. 354/2022, alterando a Lei Complementar Municipal n. 109/1999, que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município (Doc. 04). Com a alteração, passou-se a proibir usinas termelétricas no Município de Caçapava/SP, na forma do Anexo II de referida normativa.

A proibição permaneceu vigente até 13 de novembro de 2023, quando o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisão monocrática, proferiu liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2294224-09.2023.8.26.0000, para suspender a eficácia "da expressão 'PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA POR USINA TERMOELÉTRICA', constante do Anexo II da Lei Complementar nº 109, de 04 de janeiro de 1999, na redação conferida pela Lei Complementar nº 354, de 18 de outubro 2022, do Município de Caçapava" (Doc. 05).

Com a suspensão da eficácia da expressão "PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA POR USINA TERMOELÉTRICA", constante do Anexo II da Lei Complementar Municipal nº 109/1999, voltou a ser possível, no Município de Caçapava/SP, a existência de empreendimentos termelétricos, desde que cumpridos os demais requisitos normativos para tanto.

Não obstante, não houve obtenção, pela UTE São Paulo, de nova certidão de ocupação e uso do solo exarada pela autoridade municipal competente para instrução do EIA/RIMA e do processo de licenciamento em curso. O empreendedor optou por apresentar os estudos ambientais sem certidão de uso e ocupação do solo vigente, e o IBAMA deu rapidamente seguimento ao procedimento de licenciamento a despeito da pendência do documento.

Nesse sentido, o IBAMA publicou, ainda em 18 dezembro de 2023, o Edital n. 28/2023 – DILIC, publicizando o recebimento e aceitação para análise do EIA/RIMA apresentado pelo empreendedor (Doc. 06). Na sequência, em 15 de janeiro de 2024, o Instituto publicou o Edital n. 01/2024 – DILIC, convocando audiência pública sobre o



empreendimento, a realizar-se em Caçapava/SP, para a data de 31 de janeiro de 2024 (Doc. 07).

Destaque-se que a suspensão de eficácia da norma complementar municipal ocorreu em novembro de 2023, e o EIA/RIMA foi apresentado ao IBAMA em dezembro de 2023. Ou seja, teria havido tempo hábil para o empreendedor requerer – e quiçá obter – a devida certidão de ocupação e uso do solo para instrução do EIA/RIMA, talvez com pequeno atraso do procedimento de licenciamento ambiental.

Sua opção, contudo, foi por apressadamente apresentar os estudos ambientais, no que foi seguido pelo IBAMA, quem, menos de dois meses após a apresentação do EIA/RIMA e em que pese a ausência de certidão de uso e ocupação do solo atualizada, já agendou audiência pública para exposição do empreendimento à população de Caçapava/SP, a ocorrer na data de 31.01.2024 (Doc 07).

Sublinhe-se, no mais, que a audiência foi publicizada no Diário Oficial da União na data de 15 de janeiro de 2024, apenas quinze dias corridos (ou doze dias úteis) antes do ato. Trata-se de prazo deveras exíguo para exame, pela população, entidades e autoridades locais, de documento tão extenso como o EIA/RIMA (o EIA tem mais de 1600 páginas), a implicar, na prática, o cerceamento do direito de livre manifestação sobre o empreendimento.

Tais circunstâncias evidenciam, para além de uma irregularidade formal, dada a exigência da certidão de ocupação e uso do solo pela Resolução n. 237/1999 do CONAMA como condicionante para processamento do licenciamento pelo IBAMA, o caráter açodado com que o procedimento tem sido conduzido, seja pelo empreendedor, que poderia ter obtido a certidão, como seria dele esperado, seja pelo IBAMA, que, em tempo recorde, no qual incluídos os recessos de fim de ano, já agendou audiência pública para discussão sobre o empreendimento, com exíguo prazo para apreciação da documentação apresentada pela empresa por parte da população.

Nesse contexto, não resta opção ao Ministério Público Federal, para restituição da lisura do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, senão o ajuizamento da presente ação civil pública, para

- (i) requerer a suspensão de todos os atos no procedimento de licenciamento, inclusive a audiência pública em Caçapava/SP agendada para 31.01.2024, enquanto não apresentada pelo empreendedor a devida certidão de ocupação e uso do solo exarada regularmente, após devido processo administrativo, pelo Município de Caçapava/SP, e enquanto não cumpridas, formalmente, as etapas previstas nos incisos III e IV do artigo 10 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA;



(ii) exigir do IBAMA o agendamento da audiência pública de Caçapava/SP com antecedência razoável, de ao menos trinta dias úteis, que permita à população o exame adequado do EIA/RIMA em todas as suas complexidades.

2. DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1. Do licenciamento ambiental

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, CF/88).

O caminho para a concretização desse direito, porém, não é livre: ele é pautado por uma série de princípios e deveres que se impõem ao Estado e a particulares, a quem incumbe operar para assegurar a integridade dos ecossistemas.

Dentre os mais relevantes princípios que informam a aplicação do Direito Ambiental brasileiro, encontram-se os princípios da prevenção e da precaução.

Segundo SARLET e FENSTESRSEIFER (2019)¹, "o princípio da prevenção opera com o objetivo de antecipar a ocorrência do dano ambiental na sua origem (...), evitando-se, assim, que o mesmo venha a ocorrer. Isso em razão de as suas causas já serem conhecidas em termos científicos". Trata-se de princípio aplicável, pois, no campo da certeza a respeito de nexos de causalidade, buscando a antevisão de impactos negativos sobre o meio ambiente e à adoção de medidas que evitem ou mitiguem esses impactos.

Vale lembrar que o princípio da prevenção coaduna-se com a perspectiva constitucional de promoção da saúde e integridade dos ecossistemas, para as gerações atuais e futuras, além de resultar interpretativamente da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), cujos objetivos, dentre outros, são: a "preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida", a "ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico", a "racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar", o "planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais" e o "controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras".

Quanto ao princípio da precaução, ele opera na ausência de certeza científica a respeito de impactos negativos de dados empreendimentos, obras, políticas ou programas sobre o meio ambiente, conforme previsto na Declaração do Rio de Janeiro/92 (Princípio 15): "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".

Para SARLET e FENSTESRSEIFER (2019), "diante da dúvida e da incerteza científica a respeito da segurança e das consequências do uso de determina substância ou tecnologia, o operador do



sistema jurídico deve ter como fio condutor uma postura precavida, interpretando os institutos jurídicos que regem tais relações sociais com a responsabilidade e a cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados (vida, saúde, qualidade ambiental e até mesmo, em alguns casos, a dignidade da pessoa humana), inclusive em vista das futuras gerações".

O princípio da precaução também é albergado constitucionalmente, na medida em que um de seus principais instrumentos de concretização, o EIA/RIMA, é tornado obrigatório para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, §1º, IV, CF/88). Além disso, a Constituição também impõe ao Estado o dever de "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", obrigação também derivada do princípio da precaução (art. 225, §1º, V, CF/88).

Ora, um dos mais poderosos instrumentos para concretização, no plano fático, dos deveres protetivos resultantes dos princípios da precaução e da prevenção é o licenciamento ambiental. Trata-se de instrumento clássico da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, IV, Lei n. 6.938/1981), cujo objetivo é, justamente, avaliar a "localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso", a fim de evitar ou mitigar possíveis danos (Resolução n. 237/1997, CONAMA).

O licenciamento é o *locus* adequado para caracterização ambiental e socioambiental de um empreendimento, para avaliação de seus impactos sobre o meio ambiente e sobre o meio antrópico, para análise de sua viabilidade e das eventuais medidas mitigadoras e compensatórias que se façam necessárias. Não se trata de um procedimento pró-forma, voltado à aprovação de decisões tomadas *a priori*, mas de um espaço democrático de proteção ao meio ambiente e de compatibilização entre integridade ecossistêmica e planejamento econômico. As avaliações e apurações do procedimento de licenciamento devem ser sérias e embasadas tecnicamente, privilegiando-se o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como manda Constituição Federal.

Para isso, é imprescindível que o licenciamento siga o rito previsto normativamente e seja instruído por estudos ambientais prévios e adequadamente aprofundados, aos quais deve ser dada publicidade, assegurando-se participação pública na tomada de decisão (direitos ambientais procedimentais à informação e à participação pública na tomada de decisão).

2.1.1. Da exigência de certidão de uso e ocupação do solo como condicionante ao regular processamento do licenciamento ambiental



No plano federal, o licenciamento ambiental é regido pela Resolução n. 237/1997 do CONAMA, que estipula normas gerais para o procedimento.

Vale lembrar que as Resoluções do CONAMA, quando dotadas de generalidade e abstração, o que é o caso da Resolução n. 237/1997, gozam de status normativo primário, sendo inclusive passíveis de controle concentrado de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, precedentes da Corte Suprema na ADI 5547/ DF, julgada em setembro de 2020, na qual estatuiu o voto do Relator, acatado por unanimidade pelo Pleno:

"O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, previsto no art. 6º, II, da Lei nº 6.938/81, sendo sua competência normativa, por meio da qual editou a Resolução ora impugnada, prevista no art. 8º, I, para: "estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;"

Como se vê, a norma limita-se a instituir a competência, sem estabelecer os critérios para o seu exercício. Trata-se de um função normativa, que não se confunde com a função regulamentar, tal como se decidiu na ADI n.º 4.874, referente à Resolução da Anvisa que proibia a comercialização de produtos fumígenos. (...)

O ato questionado foi editado no exercício dessa competência normativa, sendo dotado de caráter geral e primário, pois é apenas a resolução o parâmetro – infraconstitucional – para a elaboração dos licenciamentos no assentamentos para a reforma agrária. A única regra legal sobre a questão é uma regra de competência, sem outras restrições formais ou materiais que eventualmente pudessem limitá-la.

Anotando a inexistência de uma agência específica para a proteção do meio ambiental, tal como a Environmental Protection Agency (EPA) nos Estados Unidos da América, Gabriel Wedy esclarece que o Conama, embora não tenha poder de polícia fiscalizatório ou repressivo, é dotado de poder normativo, o qual não se resume a explicitar conceitos legais, mas, como no caso do licenciamento, determinar as balizas do instrumento. Afirma:

"Saliente-se que as peculiaridades das relações administrativas disciplinadas por determinado ente estatal poderão exigir maior liberdade da normatização, de acordo com a dicção legal e as características do setor regulado, como ilustra a maior amplitude do poder normativo das agências reguladoras. (...)



O mesmo ocorre na seara ecológica, onde a realidade demonstra que a complexidade e a rapidez da evolução tecnológica e dos riscos a ela inerentes demandam dos agentes públicos celeridade, flexibilidade e conhecimento técnico para bem desempenhar sua obrigação constitucional de proteger e preservar o meio ambiente. Desse modo, o CONAMA poderá descer a detalhes técnicos que ao legislador ordinário se revela impraticável. (WEDY, Gabriel. Regulação e política nacional do meio ambiente. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da. Direito Regulatório – desafios e perspectivas para a Administração Pública. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 261)

Assim, tal qual o poder normativo das agências, a Resolução impugnada, editada no exercício da competência do art. 8º, I, da Lei n.º 6.938/81, é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade.”

No mesmo sentido, a manifestação do Supremo Tribunal Federal na ADI 6148 / DF.

A Resolução n. 237/1997 dota-se de generalidade e abstração, e foi exarada pelo CONAMA no cumprimento das mesmas competências normativas previstas no julgado acima, quais sejam, aquelas estipuladas no art. 8º, I, da Lei nº 6.938/81. **Por tabela, depreende-se a força de lei atribuída à Resolução n. 237/1997, à qual não pode se contrapor qualquer forma de prática ou interpretação infralegal, sendo necessário, para modificação de suas normas, nova lei formal ou material, isto é, novo preceito normativo proveniente do Parlamento Nacional ou do próprio CONAMA.**

Estabelecida essa premissa, verifica-se inexistir lei formal ou material revogando tácita ou expressamente o artigo 4º, §1º, e o artigo 10º, §1º, da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, que estabelecem:

*Art. 4º. §1º. o O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo **após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento**, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.*

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas: (...)

*§ 1º **No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo** e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes. [g.n.]*



Registre-se que a Lei n. 13.874/2019 não modifica o teor dos dispositivos supracitados, tal como defendido pelo empreendedor no EIA, para a finalidade de isentá-lo da apresentação de certidão de uso e ocupação do solo, já que a norma invocada de referido diploma legal apenas declara:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: (...)

XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei.

Como visto, as resoluções do CONAMA dotadas de generalidade e abstração tem força de lei reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, de modo a não serem abarcadas pela vedação trazida no artigo 3º, inciso XII, da Lei n. 13.874/2019.

Consequentemente, **segue, em nosso ordenamento, a exigência normativa de apresentação, o âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, de certidão de uso e ocupação do solo como condição prévia ao exame de estudos ambientais pelo IBAMA e, em especial, à convocação de audiência pública para apresentação, à população, do empreendimento e dos próprios estudos ambientais.**

2.1.2. Da necessária observação das etapas do procedimento de licenciamento ambiental

A Resolução n. 237/1997 do CONAMA, para além de exigir a apresentação de certidão de uso e ocupação do solo como condicionante para o processamento do licenciamento ambiental, ainda organiza o procedimento de licenciamento em etapas, do seguinte modo:

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
Ofício Socioambiental do Vale do Paraíba

- estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;*
- V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;*
- VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;*
- VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;*
- VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.*

A normativa primária, ao utilizar a palavra "etapas", idealiza um processo escalonado, ao qual cada passo sucede-se ao anterior. O procedimento de licenciamento caminha para a frente, devendo-se iniciar e encerrar cada uma das etapas para, em seguida, passar-se à etapa seguinte.

No caso do procedimento de licenciamento em tela, houve apresentação, pelo empreendedor, de documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, ao que se deu publicidade mediante disponibilização do EIA/RIMA no sítio virtual do IBAMA.

A fase seguinte, naturalmente, seria a promoção de análise pelo órgão ambiental competente, inclusive para a finalidade de avaliar-se se apresentados pelo empreendedor todos os documentos necessários – a exemplo da certidão de uso e ocupação do solo, bem como para a finalidade de apreciarem-se tecnicamente as considerações do estudo, promovendo-se, se o caso, vistorias *in loco*.

O IBAMA, conforme informação constante de seu *site*, recebeu o EIA/RIMA, documento de alta complexidade, em **08 de dezembro de 2023**. Veja-se a data constante da página eletrônica do órgão (<<http://licenciamento.ibama.gov.br/Termeletricas/>>):

| Nome do Projeto | Data | Status |
|--|--------------------------|----------|
| UTE-Nova SEIVAL_Candiota_Hulha Negra_RS/ | 21-Jul-2021 10:22 | - |
| UTE.Marlim.Azul II/ | 03-Oct-2023 10:07 | - |
| UTE AES Uruguaiana/ | 07-Jul-2016 17:48 | - |
| UTE Candiota/ | 16-Dec-2016 16:08 | - |
| UTE Geramaranhao III - 02001.008922_2018-18/ | 04-Dec-2018 12:29 | - |
| UTE Luis Carlos Prestes (ex-Tres Lagoas)/ | 12-Nov-2014 10:19 | - |
| UTE MPX Sul/ | 29-Jan-2014 09:48 | - |
| UTE NOVA SEIVAL-727 MW/ | 11-Mar-2021 15:45 | - |
| UTE Nossa Senhora de Fátima-1137 MW-Gas Natural/ | 06-Feb-2018 11:50 | - |
| UTE Ouro Negro/ | 16-Dec-2015 09:54 | - |
| UTE Pampa Sul/ | 07-Aug-2018 10:25 | - |
| UTE Porto de Itaquí/ | 29-Nov-2013 08:45 | - |
| UTE Seival/ | 29-Jan-2014 09:47 | - |
| UTE Termolinhares/ | 18-Jan-2023 11:04 | - |
| UTE QUELUZITO/ | 11-Oct-2023 15:04 | - |
| UTE_SAO.PAULO/ | 08-Dec-2023 12:31 | - |
| UTE_TermoLinhares/ | 24-Feb-2023 16:05 | - |
| UTE s LITOS/ | 09-Jul-2020 09:36 | - |
| Usina Termo Elétrica - UTE IMETAME I - 02001.118555_2017-89/ | 04-Dec-2018 12:29 | - |
| Usina_Termeletrica_Barra_do_Furado/ | 03-Aug-2022 10:11 | - |



Recebido o EIA/RIMA em referida data, houve, já em 18/12/2023, publicação no Diário Oficial da União do Edital n. 28/2023 – DILIC, declarando o recebimento e aceitação para análise do EIA/RIMA (Doc. 06), **sem a certidão de uso e ocupação do solo**, repita-se. Ainda, em 15 de janeiro de 2024, houve a convocação para audiência pública por meio do Edital n. 01/2024 – DILIC (Doc. 07), novamente sem que constasse dos autos a certidão de uso e ocupação do solo atualizada.

Tal procedimento acabou por subverter a ordem das etapas previstas no artigo 10 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, na medida em que a convocação para audiência pública, prevista como **quinta etapa** do procedimento de licenciamento ambiental em referido dispositivo, ocorreu, na prática, sem as análises ínsitas à terceira e quarta etapas, quais sejam:

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

A ausência da análise é denotada pela simples não observação, pelo órgão, da ausência de documento tão básico como a certidão de uso e ocupação do solo, evidenciando a pressa imprimida ao procedimento de licenciamento, a despeito de sua magnitude e dos potenciais graves impactos sobre o Vale do Paraíba.

Nesse esteio, confirma-se a necessidade de suspensão dos atos do procedimento de licenciamento ambiental enquanto não apresentada a devida certidão de uso e ocupação do solo, bem como a necessidade de suspensão da audiência pública enquanto não cumpridas, formalmente, as etapas previstas nos incisos III e IV do artigo 10 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA.

2.2. Do prazo de convocação da audiência pública e dos direitos procedimentais à informação e à participação públicas em matéria de meio ambiente

Como previamente destacado, o IBAMA convocou, em 15 de janeiro de 2024, audiência pública para apresentação do EIA/RIMA no Município de Caçapava/SP, a ocorrer em 31 de janeiro de 2024. **A convocação deu-se cerca de 15 dias corridos, ou 12 dias úteis, antes do ato, prazo deveras insuficiente para exame, pela população e pelas instituições locais, do EIA/RIMA.** Vale lembrar que o EIA conta com mais de 1600 páginas, sem mencionar os documentos técnicos que o acompanham (Doc. 01).



Ora, o Direito Constitucional Brasileiro abriga, na seara ambiental, os chamados direitos ambientais procedimentais. Trata-se de uma tríade de direitos derivada do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e pautada na percepção de que a toda a coletividade é dado defender e preservar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações, o que exige, de sua parte, uma conformação estrutural do Estado, visando à viabilização dessa dimensão participativa da tutela ao meio ambiente.

Segundo SARLET e FENSTERSEIFER (2017),

*"No cenário jurídico brasileiro, a fonte normativa primária dos direitos ambientais procedimentais pode ser extraída da própria Constituição Federal de 1988, mais precisamente do conteúdo expresso do seu art. 225. Ao consagrar os deveres de proteção estatais e o direito fundamental ao ambiente, o 'caput' do dispositivo em questão enuncia, para além do direito em si, o dever fundamental (ou deveres fundamentais) da sociedade, ou seja, dos particulares 'de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações'. Não por outra razão, a doutrina identifica a natureza de direito-dever fundamental inerente ao regime constitucional de proteção ambiental. Há, em outras palavras, verdadeiro dever jurídico (e não apenas moral) de proteção ambiental atribuído aos cidadãos (e, portanto, não apenas ao Estado), o qual deve ser exercido por meio de uma maior participação e controle pela sociedade acerca das práticas que atentam contra o equilíbrio ecológico."*¹

O enunciado pode ser agregado em três ideias que conformam os direitos procedimentais: (i) o acesso à informação; (ii) a participação pública na tomada de decisões; e (iii) o acesso à Justiça.

Cumprido notar que a natureza constitucional desses três direitos ambientais procedimentais não deriva apenas da interpretação dada por SARLET e FENSTERSEIFER ao artigo 225 da Constituição da República. Na verdade, **em 2020, ao julgar o caso Llaka Honhat v. Argentina, a Corte Interamericana de Direitos Humanos confirmou resultarem tais direitos expressamente do direito ao meio ambiente sadio, assegurado pelo artigo 11 do Protocolo Adicional de San Salvador à Convenção Interamericana de Direitos Humanos.**

Com efeito, o julgamento então conduzido pela Corte remeteu, no que tange ao conteúdo do direito ao meio ambiente sadio, assegurado no artigo 11 do Protocolo de San Salvador, às considerações adiantadas pela Opinião Consultiva n. 23/17, que, de sua parte, identificou a tríade procedimental em causa:

"Como se mencionó previamente, existe un grupo de obligaciones que, en materia ambiental, se identifican como de procedimiento, en la medida en que respaldan una mejor formulación de las

1 SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental – Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2017, p.335.



políticas ambientales (supra párr. 64). En el mismo sentido, la jurisprudencia interamericana ha reconocido el carácter instrumental de ciertos derechos de la Convención Americana, tales como el derecho de acceso a la información, en la medida em que permiten la satisfacción de outros derechos en la Convención, incluidos el derecho a la salud, la vida o la integridad personal⁴⁸². A continuación se detallan las obligaciones estatales de carácter instrumental o de procedimiento que se derivan de ciertos derechos de la Convención Americana, a efectos de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de las personas en el marco de posibles daños al medio ambiente, como parte de la respuesta a la segunda y a la tercera preguntas de Colombia sobre las obligaciones ambientales que se derivan de esos derechos.

212. En particular, se detallan obligaciones en relación con: (1) el acceso a la información; (2) la participación pública, y (3) el acceso a la justicia, todo em relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente.” (g.n.)

A Corte Interamericana de Derechos Humanos foi clara ao estatuir que as obrigações procedimentais de informação, participação pública e acesso à justiça são imponíveis a Estados, para fins de proteção ao meio ambiente e aos demais direitos humanos e fundamentais associados necessariamente à proteção ambiental. Nesse sentido, trata-se de deveres dotados de exigibilidade, cabendo ao Estado organizar-se para a finalidade de implementá-los em seus processos estruturais de tomada de decisão. Em consonância com esse entendimento, **o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Recomendação n. 123/2022, recomendou a todos os órgãos do Poder Judiciário:**

I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas. (...)

No caso do direito procedimental à informação, observa-se que, para além de corolário do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui ele “componente essencial do exercício pleno da democracia participativa ecológica”², tratando-se de pilar do princípio da participação pública e manifestação dos princípios da prevenção e da precaução em matéria ambiental. Isto é, não há participação pública ou prevenção e precaução frente a danos sem que haja prévia elaboração e disponibilização de informações, a fim de viabilizar-se o controle social dos atos administrativos, sobretudo em matéria ambiental.

Nas palavras de SARLET e FENSTERSEIFER, “somente o cidadão devidamente informado e consciente da realidade e da problemática ambiental é capaz de atuar de forma qualificada no processo político, ensejando a autonomia e autodeterminação da sua condição político-participativa”³.

² SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental – Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2017, p.353.

³ SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do Direito Ambiental. São Paulo: SaraivaJur, 2017, p.175.



Também Paulo Affonso Leme Machado ensina que “a informação ambiental deve ser transmitida de forma a possibilitar tempo suficiente aos informados para analisarem a matéria e poderem agir diante da Administração Pública e do Poder Judiciário”⁴.

De fato, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, no art. 5º, XIV e XXXIII, que todos tem acesso à informação, bem como o direito de obter perante o Poder Público informações a seu respeito e relativas ao interesse coletivo ou geral, salvo aquelas que devem ser mantidas em sigilo para preservar a segurança da sociedade e do Estado.

Prevê ainda a Constituição o princípio da publicidade de todos os atos administrativos, pelos órgãos públicos, na forma do art. 37, sob pena de ineficácia jurídica. Assim, a divulgação das informações e documentos atinentes à prática de atos pelo Poder Público visa a garantir ao povo, titular de todo o poder no Estado (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal), o direito de acompanhar como os Poderes Públicos instituídos estão desempenhando suas funções⁵.

Vale lembrar que estão englobados pelo princípio da publicidade todos os atos da administração, sejam contratos, despachos, procedimentos internos, licitações, pareceres, e também os estudos ambientais realizados por empreendedores no bojo de procedimentos de licenciamento ambiental.

No âmbito do Direito Ambiental Brasileiro, em nível infraconstitucional, o princípio da informação está expresso nos arts. 10 e 6º, §3º, da Lei n. 6938/81. De fato, é princípio da Política Nacional do Meio Ambiente a divulgação de informações ambientais que visem à conscientização pública da necessidade de preservação do meio ambiente equilibrado (art. 4º, V da Lei n. 6938/81). Ainda, em seu art. 9º, a Lei da PNMA consagra como instrumentos:

VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes.

Ademais, a Lei de Informação Ambiental (Lei n. 10.650/2003) determina ao Poder Público que permita o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, bem como que forneça todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental (art. 2º, II).

A ordem jurídica constitucional, legal e mesmo internacional – a partir da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo – já sinalizam, portanto, a existência do direito à informação ambiental, do que exsurge para o Estado o dever de produzir essa informação e de publicizá-la.

4 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016, p.127.

5 Silva, Bruno Campos (org.). Direito Ambiental Enfoques Variados. Ed. Lemos e Cruz, 2004.



Por outro lado, o direito à informação, dentre suas muitas funções, inclui também a finalidade de viabilizar o direito à participação pública na tomada de decisões em matéria ambiental, enlaçando-se, pois, no segundo direito procedimental ambiental.

A participação dos diversos setores da sociedade civil na discussão e elaboração das políticas públicas ambientais reflete o modelo democrático participativo contido na Constituição Federal, em especial no que concerne ao meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Para SARLET e FENSTERSEIFER, “o direito à participação pública em matéria ambiental pode ser considerado como derivado do próprio direito fundamental (e humano) à participação política”. Por isso, “todo o aporte e desenvolvimento teórico e jurisprudencial já assegurado no âmbito dos direitos humanos sobre a questão da participação pública também deve ser utilizado no âmbito ecológico”⁶.

No âmbito do processo de tomadas de decisão por parte do Poder Executivo, o direito à participação pública manifesta-se, por exemplo, na obrigatoriedade de publicação de EIA/RIMA para empreendimentos com significativo impacto ambiental, na garantia do direito de petição, na garantia de assento à sociedade civil nos órgãos colegiados ambientais – inclusive CONAMA e congêneres estaduais e municipais, na participação da sociedade civil em outros colegiados e na garantia do direito à audiência pública.⁷

No caso específico de audiências públicas no âmbito de procedimentos de licenciamento ambiental, elas constituem, em si, um mecanismo de participação popular na tomada de decisão pelo órgão administrativo, na medida em que trazem a este aportes e contribuições de coletividades diversas aos estudos ambientais apresentados pelo empreendedor.

Em suma, do direito ao meio ecologicamente equilibrado – e dos direitos fundamentais que este se propõe a tutelar, bem como do direito à informação e à participação públicas em matéria ambiental, extraem-se deveres para o Estado Brasileiro, dentre os quais o de produzir informações, de publicizá-las e de viabilizar a participação popular na tomada de decisões, em especial no que tange à contribuição para decisões no âmbito do licenciamento ambiental de grandes empreendimentos.

Oportuno registrar que esses deveres, derivados diretamente de instrumentos como a Constituição Federal e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, encontram-se positivados no plano internacional em instrumentos que, senão ratificados pelo Brasil, ao menos servem à compreensão da extensão das obrigações em causa.

Nesse espeque, a Convenção de Aarhus, no contexto europeu, desde 1998 solidifica as diretrizes do Princípio 10 da Declaração do Rio. O tratado reconhece serem todos os cidadãos titulares do

6 SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do Direito Ambiental. São Paulo: SaraivaJur, 2017, p.162.

7 *Idem, ibidem*, pp. 170-173.



“direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem estar, e [d]o dever, quer individualmente querem associação com outros indivíduos, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras”, para o que, “devem ter acesso à informação, poder participar no processo de tomada de decisões e ter acesso à justiça no domínio do ambiente”, cabendo ao Estado assisti-los.

A Convenção de Aarhus, considerada um marco no reconhecimento internacional dos direitos procedimentais associados ao direito ao meio ambiente sadio, determina aos Estados a concessão de direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, prevendo regras procedimentais rigorosas para tanto.

No plano latino-americano e caribenho, o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú), firmado pelo Estado Brasileiro – embora ainda não ratificado –, caminha na mesma direção.

Escazú tem por objetivo “garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais”, para o que positiva o direito dos cidadãos de “de acessar a informação ambiental que esteja em seu poder [do Estado], sob seu controle ou custódia, de acordo com o princípio de máxima publicidade”, bem como o direito de participação do público.

No campo participativo, aliás, o Acordo prevê expressamente a contribuição da sociedade civil para a elaboração de políticas públicas de meio ambiente desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisão:

Artigo 7

- 1. Cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional.*
- 2. Cada Parte garantirá mecanismos de participação do público nos processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações relativos a projetos e atividades, bem como em outros processos de autorizações ambientais que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, incluindo os que possam afetar a saúde.*
- 3. Cada Parte promoverá a participação do público em processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações além dos mencionados no parágrafo 2 do presente artigo, relativos a questões ambientais de interesse público, tais como o ordenamento do território e a elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente.*
- 4. Cada Parte adotará medidas para assegurar a participação do público desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões, de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas e contribuam para esses processos. Para tanto, cada Parte proporcionará ao público, de maneira clara, oportuna e compreensível, a informação necessária para tornar efetivo seu direito a participar do processo de tomada de decisões.*



5. O procedimento de participação pública contemplará prazos razoáveis que deixem tempo suficiente para informar ao público e para que este participe de forma efetiva.

6. O público será informado de forma efetiva, compreensível e oportuna, através de meios apropriados, que podem incluir os meios escritos, eletrônicos ou orais, bem como os métodos tradicionais, no mínimo sobre:

- a) o tipo ou a natureza da decisão ambiental e, se for o caso, em linguagem não técnica;
- b) a autoridade responsável pelo processo de tomada de decisões e outras autoridades e instituições envolvidas;
- c) o procedimento previsto para a participação do público, incluída a data de início e término, os mecanismos previstos para essa participação e, conforme o caso, os lugares e datas de consulta ou audiência pública;
- d) as autoridades públicas envolvidas às quais se possa solicitar mais informações sobre a decisão ambiental e os procedimentos para solicitar a informação. [g.n.]

E mais: o Acordo de Escazú assegura ao público que sua participação dê-se mediante minimamente a possibilidade de apresentar observações por meios apropriados e disponíveis, impondo à autoridade pública o dever de levar em consideração as contribuições apresentadas:

Artigo 7

7. O direito do público de participar nos processos de tomada de decisões ambientais incluirá a oportunidade de apresentar observações por meios apropriados e disponíveis, conforme as circunstâncias do processo. Antes da adoção da decisão, a autoridade pública correspondente levará devidamente em conta o resultado do processo de participação.

Em que pese ainda pendente a ratificação do acordo pelo Brasil, repisa-se ser o país signatário do texto e resultarem esses mesmos direitos procedimentais da própria Constituição – e ainda da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, por garantirem ambas o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (meio ambiente sadio, no caso da CIDH). Escazú figura, no mínimo, nesse quadro, como parâmetro interpretativo para o conteúdo a ser dado a esses direitos procedimentais já assegurados pelo texto constitucional brasileiro e pelo sistema interamericano de proteção a direitos humanos.

Ora, **no caso concreto, o direito à participação pública na tomada de decisão a respeito do empreendimento proposto, por meio da audiência pública convocada, encontra-se comprometido pelo prazo exíguo para exame da complexa documentação submetida a escrutínio da população. Veja-se que a oportunização de participação pública sem garantia de tempo razoável para análise documental e meditação a respeito do projeto proposto acaba por violar tanto o direito à informação, exigindo da população que faça uma leitura rasa e superficial do projeto proposto, como à participação, eis que esta não se dará de modo embasado e refletido.** Repise-se o texto do artigo 7º, item 5, do Acordo de Escazú, que diz:



5. O procedimento de participação pública contemplará prazos razoáveis que deixem tempo suficiente para informar ao público e para que este participe de forma efetiva.

Ou seja, a participação assegurada pelo ordenamento jurídico brasileiro é qualificada, pressupondo (i) o acesso prévio à informação, (ii) a concessão de prazo razoável para exame dessa informação e, disso, (iii) a participação efetiva, e não meramente burocrática ou formal.

A audiência pública não constitui mera formalidade, mas componente essencial do exercício dos direitos fundamentais procedimentais à informação e à participação pública em matéria de meio ambiente. Os vícios no planejamento e condução da audiência pública que impliquem o esvaziamento desses direitos procedimentais acarretam a necessidade de replanejamento – ou de repetição – do ato.

Sendo o prazo de quinze dias corridos insuficiente ao exame aprofundado de mais de 1600 páginas contendo informações técnicas sobre os assuntos mais variados, como hidrologia, dispersão de emissões, fauna, meio socioeconômico, dentre muitos outros, na prática ocorre, no caso concreto, justamente esse esvaziamento, realizando-se a audiência pública precocemente agendada para a data de 31 de janeiro de 2024 como mera formalidade, no cenário de apressamento em que conduzido o procedimento administrativo de licenciamento ambiental em causa.

Desse fato, resulta a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, para o fim de assegurar-se prazo razoável, de ao menos 30 dias úteis, entre a convocação da audiência pública e a sua realização, concedendo-se à população o tempo necessário para exame de toda a documentação pertinente.

3. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

De acordo com o art. 300 do Novo Código de Processo Civil: “a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”. Assim, os requisitos para a concessão de tutela provisória de urgência, na ação civil pública, são o justificado receio de ineficácia do provimento final, requisito que se convencionou chamar *periculum in mora*, e a relevância do fundamento da demanda, ou *fumus boni juris*. No caso em questão, estão presentes ambos os requisitos.

A relevância do fundamento da demanda (*fumus boni juris*) encontra-se demonstrada por meio desta petição inicial, bem como por meio dos documentos em anexo, revelando (i) o desrespeito, pelo IBAMA, aos comandos da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, que, como visto, tem



força de lei; e (ii) a infringência direta aos direitos fundamentais procedimentais à informação e à participação pública em matéria de meio ambiente.

As regras estipuladas na Resolução n. 237/1997 são bastante claras seja quanto à exigência da certidão de ocupação e uso do solo como condicionante para análise do EIA/RIMA pelo órgão licenciador, seja quanto à necessária observância das etapas – e portanto passos sucessivos – do procedimento de licenciamento. Ambas as estipulações foram violadas pelo IBAMA.

No mais, como demonstrado, os direitos procedimentais fundamentais à informação e à participação pública em matéria de meio ambiente são albergadas pela ordem constitucional brasileira, encontrando amparo no artigo 225 da Constituição Federal e na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, consoante já reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja jurisprudência deve ser seguida pelo Poder Judiciário nacional, na forma da Resolução n. 123/2022 do CNJ. Frise-se, no mais, que o Estado Brasileiro, como unidade, é vinculado à Convenção Interamericana de Direitos Humanos e reconhece a jurisdição da Corte Interamericana; eventuais violações a preceitos albergados pela Convenção podem implicar a responsabilização do Brasil em nível internacional.

O receio de ineficácia do provimento final (*periculum in mora*) está caracterizado diante do caráter apressado que vem sendo impingido ao procedimento de licenciamento ambiental, escancarado (i) pela aceitação para análise do EIA/RIMA e imediato agendamento de audiência pública em desacordo com as normas da Resolução n. 237/1997 do CONAMA e com prazo exíguo para exame dos documentos pertinentes pela população; e (ii) pelo risco de realizar-se a audiência pública em Caçapava/SP de modo esvaziado, sem que a população esteja efetivamente informada, após devida apreciação do EIA/RIMA, sobre as características e riscos do empreendimento.

Outrossim, há risco de, uma vez realizada a audiência pública em Caçapava/SP, dar-se sequência aos demais atos do procedimento de licenciamento sem repetição do ato inicialmente viciado. Nada garante que o IBAMA efetivamente aceitará, ainda que recomendado pelo Ministério Público Federal ou requisitado pela população, realizar outra audiência em Caçapava/SP, com maior antecedência ou aspecto mais amplo.

No mais, o próprio atropelamento de fases do procedimento de licenciamento ambiental implica, de imediato, seu comprometimento, quanto mais em caso envolvendo **megaempreendimento** com potencial poluidor ainda desconhecido, já que não houve tempo para exame das minúcias do EIA/RIMA. Já é, em regra, necessário à Administração Pública, até em virtude do respeito ao princípio da legalidade, a estrita observância de comandos legais, inclusive quanto à forma de condução do licenciamento ambiental. Essa situação se intensifica em caso de grandes empreendimentos com altíssimo potencial de impactos no Vale do Paraíba. **Um procedimento “bagunçado”, que vai e volta, em que atos precisam ser repetidos ou revistos, dificulta o controle social e a efetivação dos direitos fundamentais procedimentais à informação e à participação públicas, além de propiciar erros e retrabalhos ao próprio órgão licenciador. É de interesse coletivo que o licenciamento siga seu passo a passo, conforme previsto normativamente. Tendo havido**



alteração nesse passo a passo, a interrupção e correção da desordem é de rigor, para a proteção da higidez dos atos futuros do procedimento.

Portanto, imprescindível a concessão da tutela de urgência provisória, para

- (i) suspenderem-se, de imediato, todos os atos do Procedimento Administrativo n. 02001.005766/2022-10, que visa ao licenciamento ambiental da UTE São Paulo, até que haja apresentação, pelo empreendedor de certidão atualizada de ocupação e uso do solo emitida regularmente pelo Município de Caçapava/SP, como condição para apresentação do EIA/RIMA e para sua análise pelo órgão ambiental federal;
- (ii) proibir-se ao IBAMA a realização de audiência pública no âmbito do Procedimento Administrativo n. 02001.005766/2022-10 antes de esgotadas as etapas previstas no artigo 10, incisos III e IV, da Resolução n. 237/1997 do CONAMA;
- (iii) acaso apresentada a certidão de uso e ocupação do solo, e esgotadas as etapas citadas no item (ii), seja assegurado à população de Caçapava/SP o prazo de, ao menos, trinta dias úteis entre a convocação de audiências públicas e a realização dos atos, 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.

4. DOS PEDIDOS

Pelo exposto, o Ministério Público Federal requer:

4.1. a concessão da **tutela provisória de urgência**, para:

- (i) suspenderem-se, de imediato, todos os atos do Procedimento Administrativo n. 02001.005766/2022-10, que visa ao licenciamento ambiental da UTE São Paulo, até que haja apresentação, pelo empreendedor de certidão atualizada de ocupação e uso do solo emitida regularmente pelo Município de Caçapava/SP, como condição para apresentação do EIA/RIMA e para sua análise pelo órgão ambiental federal;
- (ii) proibir-se ao IBAMA a realização de audiência pública no âmbito do Procedimento Administrativo n. 02001.005766/2022-10 antes de esgotadas as etapas previstas no artigo 10, incisos III e IV, da Resolução n. 237/1997 do CONAMA;
- (iii) acaso apresentada a certidão de uso e ocupação do solo, e esgotadas as etapas citadas no item (ii), seja assegurado à população de Caçapava/SP o prazo de, ao menos, trinta dias úteis entre a convocação de audiências públicas e a realização dos atos, como medida de garantia do efetivo direito de acesso à informação ambiental e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
Ofício Socioambiental do Vale do Paraíba

de participação pública na tomada de decisão sobre empreendimentos passíveis de gerar impactos ambientais relevantes, tudo na forma da fundamentação supra;

4.2. a citação do requerido para audiência de conciliação, na forma do artigo 334 do CPC;

4.3. após efetivadas as garantias relativas ao devido processo legal, seja a ação civil pública julgada procedente, para o fim de:

4.3.1. declarar-se a nulidade da convocação de audiência pública por meio do Edital n. 01/2024 - DILIC e de todos os atos que lhe sejam subsequentes no Procedimento Administrativo n. 02001.005766/2022-10, tendo em vista a desobediência, pelo IBAMA, dos comandos expressos na Resolução n. 237/1997 do CONAMA, notadamente (i) quanto à necessidade de certidão atualizada de ocupação e uso do solo emitida pelo Município de Caçapava/SP como condicionante para a promoção de análises técnicas do EIA/RIMA pelo órgão e para convocação de audiência pública, e (ii) quanto à observação da ordem cronológica das etapas previstas no artigo 10 da mesma Resolução;

4.3.2. exarar-se provimento mandamental, determinando-se ao IBAMA que expressamente observe a ordem cronológica das etapas previstas no artigo 10 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA no âmbito do Procedimento Administrativo n. 02001.005766/2022-10, realizando audiências públicas apenas após finalizada a análise inicial dos documentos e estudos apresentados pelo empreendedor, sem prejuízo da necessária análise posterior às próprias audiências, consoante previsto normativamente;

4.3.3. exarar-se provimento mandamental, determinando ao IBAMA que assegure à população de Caçapava/SP, no âmbito do Procedimento Administrativo n. 02001.005766/2022-10, o prazo de, ao menos, trinta dias úteis entre a convocação de audiência pública e a realização do ato, 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, tudo na forma da fundamentação supra;

4.4. a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18 da Lei nº7.347/85.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
Ofício Socioambiental do Vale do Paraíba

Embora já tenha apresentado o Ministério Público Federal prova pré-constituída do alegado, protesta, outrossim, pela produção de prova documental, testemunhal, pericial e, até mesmo, inspeção judicial, o que se fizer necessário ao pleno conhecimento dos fatos, inclusive no transcurso do contraditório que se vier a formar com a apresentação de contestação.

Dá à causa o valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais).

Taubaté, na data da assinatura eletrônica,

-assinado eletronicamente-
Ana Carolina Haliuc Bragança
Procuradora da República

Anexos:

Doc. 01 – EIA/RIMA

Doc. 02 – Banco de Dados de Empreendimentos Outorgados do SIGA – ANEEL – UTEs classificadas por potência outorgada em ordem decrescente

Doc. 03 – Cópias das certidões de uso e ocupação do solo emitidas por Caçapava/SP

Doc. 04 – Lei Municipal Complementar n. 109/1999 (redação em vigor)

Doc. 05 – Decisão liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2294224-09.2023.8.26.0000

Doc. 06 - Edital n. 28/2023 – DILIC/IBAMA

Doc. 07 – Edital n. 01/2024 - DILIC/IBAMA