



Inquérito Civil n. 1.34.014.000326/2022-68

RECOMENDAÇÃO N. 01/2024 – OSAVP

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pela Procuradora da República signatária, no exercício das atribuições que lhes são conferidas pelo art. 6º, inciso VII, "b", inciso XIV, "g", e inciso XX, da Lei Complementar no 75/93,

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, nos termos do art. 129, III, da Constituição Federal, do artigo 5º, inciso III, alíneas "a", "b", "d" e "e" e do art. 6º, VII, alínea "b" e "c", da Lei Complementar n. 75/93;

CONSIDERANDO que é função precípua do Ministério Público a proteção do meio ambiente, devendo o órgão adotar as medidas legais cabíveis para tanto, bem como fiscalizar a correta aplicação da lei, conforme artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da CF/1988;

CONSIDERANDO que o licenciamento ambiental constitui 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;

CONSIDERANDO que o licenciamento ambiental é um dos mais poderosos instrumentos para concretização, no plano fático, dos deveres protetivos resultantes dos princípios da precaução e da prevenção, aplicáveis em matéria de Direito Ambiental;

CONSIDERANDO a necessidade de o licenciamento ambiental, para cumprimento de suas funções normativas, seguir rigorosamente o rito que lhe é previsto;



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

CONSIDERANDO ser o licenciamento ambiental regido pela Resolução n. 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente;

CONSIDERANDO prever a Resolução n. 237/1997 do CONAMA que

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 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; (...)

CONSIDERANDO aplicarem-se aos empreendimentos sujeitos à elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e de Relatório de Impactos sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), na forma da Resolução n. 01/1986 do CONAMA, também a Resolução n. 09/1987 de referido órgão;

CONSIDERANDO que a Resolução n. 09/1987 do CONAMA dispõe:

Art. 1º. A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Art. 2º. Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado pôr entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão do Meio Ambiente promoverá a realização de Audiência Pública.

§ 4º. A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º. Em função da localização geográfica dos solicitantes se da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

CONSIDERANDO que o Direito Constitucional Brasileiro abriga, na seara ambiental, os chamados direitos ambientais procedimentais, uma tríade de direitos derivada do direito ao meio ambiente ecologicamente



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

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;

CONSIDERANDO que, 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

CONSIDERANDO que os direitos procedimentais em matéria ambiental englobam (i) o acesso à informação; (ii) a participação pública na tomada de decisões; e (iii) o acesso à Justiça;

CONSIDERANDO que a garantia de participação de diversos setores da sociedade civil na tomada de decisão a respeito de políticas públicas ambientais e de projetos e empreendimentos com grande impacto ambiental 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;

CONSIDERANDO que, segundo 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" e que, 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";

CONSIDERANDO que, **em 2020, ao julgar o caso Llaka Honhat v. Argentina, a Corte Interamericana de Direitos Humanos confirmou resultarem os direitos procedimentais ambientais do direito ao meio ambiente sadio, assegurado pelo artigo 11 do Protocolo Adicional de San Salvador à Convenção Interamericana de Direitos Humanos;**

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.



CONSIDERANDO que o julgamento então conduzido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos 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 da própria Corte, 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 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.)

CONSIDERANDO que **a Corte Interamericana de Direitos 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;**

CONSIDERANDO, assim, que as garantias de acesso à informação, à participação pública na tomada de decisão ambiental e ao acesso à justiça consubstanciam deveres estatais dotados de exigibilidade, cabendo ao Estado organizar-se para a finalidade de implementá-las em seus processos estruturais de tomada de decisão, inclusive no que tange a empreendimentos com alto potencial de impacto sobre o meio ambiente;

CONSIDERANDO que **o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Recomendação n. 123/2022, recomendou a todos os órgãos do Poder Judiciário:**



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

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

CONSIDERANDO que as obrigações procedimentais de informação, participação pública e acesso à justiça, derivadas 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;

CONSIDERANDO, também, que 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 –, constitui um dos instrumentos que permite fazer compreender o conteúdo das obrigações procedimentais de informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental;

CONSIDERANDO que o Acordo de 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;

CONSIDERANDO que, no campo participativo, o Acordo de Escazú prevê expressamente a contribuição da sociedade civil para o processo de tomada de decisão relativa a projetos e atividades, bem como a autorizações ambientais que possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, do seguinte modo:

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.*



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

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.

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.

CONSIDERANDO, ainda, que o Brasil é partícipe da elaboração e signatário da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente de 1992, cujo Princípio 10 consagra que "a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados";

CONSIDERANDO o artigo 3º da Lei n. 12.187/2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima) insere dentre seus princípios reitores o da "participação cidadã";

CONSIDERANDO que a audiência pública constitui um mecanismo de participação popular na tomada de decisão pelo órgão administrativo licenciador no bojo do procedimento de licenciamento ambiental, na medida em que traz a este aportes e contribuições de coletividades diversas aos estudos ambientais



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

apresentados pelo empreendedor relacionados a projetos e atividades que possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente;

CONSIDERANDO que a escoreita viabilização da participação popular na tomada de decisão, por meio de audiência pública, pressupõe a garantia de acesso amplo a informações sobre o projeto proposto, bem como a garantia de tempo razoável para análise documental e meditação a respeito do projeto;

CONSIDERANDO que a participação assegurada pelo ordenamento jurídico brasileiro, assim, é qualificada, pressupondo, inclusive no caso de audiências públicas, (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;

CONSIDERANDO que o direito à participação no processo de tomada de decisão em matéria ambiental é assegurado a todos os interessados, em especial aqueles que se verão diretamente impactados pela política pública ou empreendimento em causa;

CONSIDERANDO que, conforme a Resolução n. 09/1987 do CONAMA, a audiência pública deve ocorrer em local acessível aos interessados, assim considerados, no mínimo, todos aqueles que se verão diretamente impactados pela política pública ou empreendimento em causa;

CONSIDERANDO que, havendo impactos previstos sobre localidades ou Municípios diversos, devem ser conduzidas distintas audiências públicas, sempre privilegiando-se a acessibilidade e a oportunidade de efetiva participação popular no processo de tomada de decisão, sob pena de esvaziamento desse direito procedimental em matéria de meio ambiente;

CONSIDERANDO que vícios no planejamento e condução de audiências públicas relacionadas a projetos com grande impacto sobre o meio ambiente implicam o esvaziamento de direitos procedimentais fundamentais, inclusive à participação na tomada de decisão, acarretando a necessidade de replanejamento – ou de repetição – do ato;

CONSIDERANDO o porte e o elevado grau de impacto do empreendimento denominado “Usina Termoelétrica São Paulo”, previsto para o Município de Caçapava/SP, o qual constituiria a maior usina termoelétrica da América Latina, com impactos diversos e sensíveis ao meio físico e biológico, bem como a populações de toda região, consoante informado no própria EIA/RIMA apresentado em 08 de dezembro de 2023 pelo empreendedor ao IBAMA;



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

CONSIDERANDO que o próprio EIA/RIMA apresentado pelo empreendedor menciona impactos relevantes e/ou importantes do empreendimento sobre, no mínimo, qualidade do ar, qualidade do solo, qualidade e disponibilidade da água, níveis de ruído do ambiente, fauna terrestre, dentre outros;

CONSIDERANDO que a área de influência direta (AID) do empreendimento é definida pelo próprio empreendedor, no EIA/RIMA, como área sujeita aos impactos diretos, reais ou potenciais durante todas as fases do empreendimento/atividade”, delimitando-se “em função do alcance dos impactos diretos do empreendimento sobre as características socioeconômicas, físicas e bióticas dos sistemas a serem estudados e das particularidades do empreendimento/atividade, incluindo as obras relacionadas às estruturas acessórias, tais como captação da água, lançamento de efluentes, linha de transmissão, canteiro de obras, entre outras” (EIA/RIMA, Vol. 3, pág. 184);

CONSIDERANDO explicar o empreendedor que, “tendo em vista a diversidade de componentes envolvidos, é plausível admitir distintas áreas de influência para um mesmo meio, uma vez que cada impacto é detectável em uma certa área”, motivo pelo qual define a “área de influência total [como] correspondente à soma (ou sobreposição) das áreas de influência parciais para cada disciplina estudada, prevalecendo o maior polígono como o delimitador” (EIA/RIMA, Vol. 3, pág. 184);

CONSIDERANDO que o EIA/RIMA, contudo, não traz mapa específico da abrangência territorial da área de influência direta total, apenas demonstrando quais as áreas de influência direta de cada um dos impactos aguardados;

CONSIDERANDO que, para definição da área de influência direta sobre qualidade do ar, o empreendedor apresentou o seguinte mapa (EIA/RIMA, Vol. 3, pág. 188);

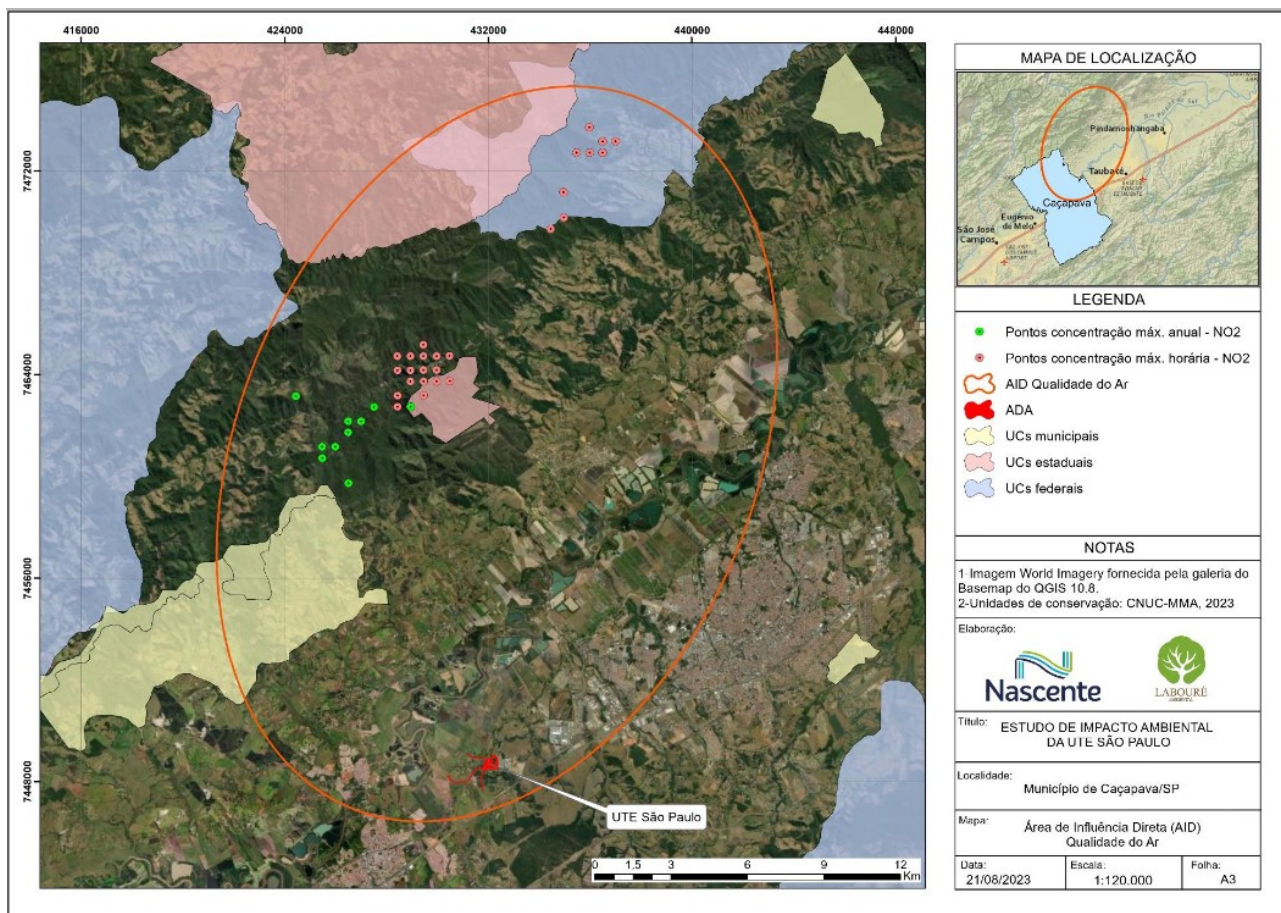


Figura 9.1.2 - Área de Influência Direta de Qualidade do Ar

CONSIDERANDO que, embora não expresso em palavras no EIA/RIMA, a área delimitada abrange porções dos territórios dos Municípios de Taubaté/SP, Tremembé/SP, Pindamonhangaba/SP, Monteiro Lobato/SP e Santo Antonio do Pinhal/SP, consoante mapa anexo, produzido pelo Ministério Público Federal, abarcando, inclusive, trechos de unidades de conservação federais, estadual e municipal (APA Serra da Mantiqueira, APA Mananciais do Rio Paraíba do Sul, APA Sapucaí-Mirim e a Área de Relevante Interesse Ecológico da Pedra Branca);

CONSIDERANDO que **em todos esses Municípios, na área abrangida pelo mapa apresentado pelo empreendedor, há desenvolvimento de atividades de turismo ecológico e rural, a depender da integridade dos ecossistemas para sua realização;**



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

CONSIDERANDO, ainda, que o empreendedor definiu como área de influência direta para o meio socioeconômico apenas o Município de Caçapava/SP, a despeito de o empreendimento encontrar-se a menos de dois quilômetros do Município de Taubaté/SP, sendo a este conectado por rodovia com grande circulação;

CONSIDERANDO, ainda, que, na forma da metodologia proposta pelo próprio empreendedor, toda a área de influência direta no que tange à qualidade do ar deveria ter sido compreendida como área de influência direta sobre o meio socioeconômico, avaliando-se impactos sobre as atividades de turismo ecológico e rural e sobre a produção agropecuária local causados pela deterioração das condições ambientais da região;

REITERANDO a relevância do turismo ecológico e rural e das atividades agropecuárias para os Municípios de Taubaté/SP, Tremembé/SP, Pindamonhangaba/SP, Santo Antonio do Pinhal/SP e Monteiro Lobato/SP, podendo-se citar, exemplificativamente, **dentro da AID de qualidade do ar do empreendimento**, a existência da Colônia Italiana de Quiririm, em Taubaté/SP, distante menos de cinco quilômetros da UTE, a existência de projetos de assentamento no Município de Tremembé/SP, a existência de condomínios de casas de campo, empreendimentos rurais e ecológicos e pousadas em toda porção ao longo do paredão da Serra da Mantiqueira na região, bem como a prática de vôo livre de asa delta entre os Municípios de Santo Antonio do Pinhal/SP, Tremembé/SP e Pindamonhangaba/SP;

CONSIDERANDO a necessidade de toda a população a ser afetada pela deterioração esperada da qualidade do meio ambiente manifestar-se sobre o empreendimento, por meio das devidas audiências públicas, o que implica a implementação de mecanismos de participação para além do Município de Caçapava/SP;

CONSIDERANDO, por fim, que, por força do art. 6o, inciso XX, da LC no 75/93, é atribuição do Ministério Público Federal expedir recomendações para fazer respeitar os interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

RECOMENDA ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis que realize audiências públicas sobre a UTE São Paulo, no âmbito do procedimento administrativo n. 02001.005766/2022-10, no mínimo em todos os Municípios que se encontrem dentro da área de influência direta do empreendimento, dentre os quais, conforme já constatado no próprio EIA/RIMA, os Municípios de Taubaté, Tremembé, Monteiro Lobato, Santo Antonio do Pinhal e Pindamonhangaba, procedendo com a publicação dos respectivos editais de



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

convocação com prazo mínimo de quarenta e cinco dias de antecedência, por meio do Diário Oficial da União e de publicações na imprensa local de cada municipalidade.

Nos termos do artigo 23, §1º, da Resolução no 87/2006, do Conselho Superior do Ministério Público Federal, fica estabelecido o prazo de 10 (dez) dias para que sejam informadas as providências que foram e que serão adotadas em relação ao cumprimento da presente Recomendação.

Esta recomendação constitui os destinatários em mora e, caso não acatada, implicará a adoção das medidas administrativas e judiciais inseridas nas atribuições do Ministério Público Federal.

Encaminhe-se cópia à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

-assinado eletronicamente-
Ana Carolina Haliuc Bragança
Procuradora da República