

**EXMO. SR. DR. JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE  
MACAÉ/RJ**

Ação civil pública n. 5003643-89.2022.4.02.5116

**LITOS ENERGIA LTDA.**, pessoa jurídica, inscrita no CNPJ n. 33.565.811/0001-99, sediada na Rua Conselheiro Saraiva, n. 28 - Cobertura 01, Centro, Rio de Janeiro/RJ ("Litos"), devidamente constituída (doc. 1), vem, por seus advogados abaixo assinados (doc. 2), nos autos da ação civil pública em epígrafe, que, perante este MM. Juízo, lhe move o *Instituto Internacional Arayara de Proteção ao Patrimônio Público e Social* ("Instituto" ou "Autor"), apresentar, tempestivamente, sua **CONTESTAÇÃO**, pelos motivos que passa a expor.

**I - OBJETO DA AÇÃO**

A ação civil pública "*climática*" proposta pela Arayara tem como objetivo a anulação de licenças ambientais e autorizações expedidas a diversos empreendimentos localizados na bacia de Macaé.

São rés na ACP, assim, as pessoas públicas: IBAMA, União Federal, INEA, Estado do Rio de Janeiro; e as pessoas jurídicas de direito privado: EDF Norte Fluminense S.A (Usina Termelétrica Norte Fluminense), Global Participações em Energia S.A. (Térmicas Jaci e Tupã), Usina Termelétrica Nossa Senhora de Fátima, além da Litos Energia Ltda. (**Térmicas Litos 1, 2, 3 e 4**).

Ainda que discorra sobre diversas questões (que, por vezes, não possuem identidade com o objeto da ação), dois são os focos do Instituto autor: a questão hídrica e a questão atmosférica. decorrentes dos licenciamentos ambientais e outorgas expedidas pelo IBAMA e INEA às Usinas Rés.

Sobre a questão *hídrica*, defende o Instituto que: **a)** é imprescindível a realização de um estudo de Avaliação Ambiental Estratégia ("AAE"), tanto para o licenciamento ambiental das estruturas, quanto para a emissão de certificados e autorizações de uso de água; **b)** a AAE seria mandatória, em razão de disposições

constantes no Decreto Federal n. 4.339/2002 e da Lei Estadual n. 3.111/1998; **c)** haveria, hoje, um conflito pelo uso da água na região da bacia do Rio Macaé, sendo necessária a atualização do Plano de Bacia antes de qualquer emissão de certificados/autorizações para uso hídrico; e **d)** a crise hídrica e a falta de água para abastecer as térmicas da região (em especial as Térmicas Jaci e Tupã) teria sido comprovada em inquérito civil do MPF.

Sobre a questão *atmosférica*, o Autor defende que: **a)** a exigência de AAE é medida importante para a prevenção de adversidades causadas pela poluição atmosférica; **b)** a saturação da bacia aérea do município de Macaé teria sido indicada em inquérito civil instaurado pelo MPF; e **c)** é necessário que os empreendedores apresentem inventário de emissões de gases de efeito estufa, nos moldes do *Diagnóstico Climático* sugerido pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA), a fim de delimitar o quanto as estruturas poderão contribuir para que o país **não** cumpra compromissos internacionais assumidos.

De alguma forma, na narrativa do Autor, tudo isso importaria na anulação das licenças/autorizações/certificados já emitidos nos procedimentos administrativos de avaliação dos empreendimentos, enquanto não for finalizado o Plano de Bacia de Macaé, e enquanto não for realizada a avaliação estratégica e estudos embasados no modelo da ABRAMPA.

Também importaria na necessidade de solucionar *vícios* e *omissões* constantes nos estudos de impacto ambiental e relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA) dos empreendimentos (questão que sequer foi objeto da inicial).

O Autor ainda requereu a fiscalização da atualização do Plano de Bacia de Macaé; a apresentação (não se sabe por quem) do Diagnóstico Climático na forma como sugerido pela ABRAMPA; a realização, pelo IBAMA e pelo Ministério da Saúde, de avaliação da qualidade do ar; além da inclusão, pelo IBAMA, das diretrizes previstas na Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e na Política Estadual sobre o mesmo tema, nos termos de referência para elaboração de estudos no licenciamento ambiental.

Manifestou, por fim, a suposta necessidade de concessão da *tutela de urgência* para a suspensão dos processos de licenciamento ambiental das Usinas e determinação, aos órgãos do Poder Público, de tomada de medidas para reaver e evitar as crises atmosférica e hídrica supostamente existentes na região de Macaé.

Nenhum dos pedidos formulados pelo Autor merece procedência. Muito ao contrário. A verdade é que a pretensão do Instituto afigura-se absolutamente temerária e desnecessária, o que deverá resultar no decreto de extinção do feito, sem análise do

mérito, ou, quando muito, no julgamento de improcedência dos pedidos vestibulares. É o que será demonstrado a seguir.

## **II - ESCLARECIMENTOS IMPRESCINDÍVEIS AÇÃO MANIFESTAMENTE DESCABIDA**

Os pedidos da ACP não possuem razão de ser, e boa parte da razão disso é que conceitos básicos são equivocadamente tratados na inicial. Em especial, o licenciamento ambiental é confundido com o procedimento de autorização de uso de água, e a avaliação ambiental estratégica (AAE) é confundida com estudo de impacto ambiental e seu relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA).

Além disso, atos normativos que preveem políticas públicas são mal interpretados, gerando pedidos relacionados a *obrigações* inexistentes, resultando numa verdadeira tentativa de interferência (descabida) na forma como os empreendimentos são avaliados - avaliações que, por sua vez, são devidamente regulamentadas por atos próprios

Com o propósito de trazer mais luz a esse MM. Juízo, a Litos, a seguir, tece breves esclarecimentos acerca dos pontos confundidos pelo Autor na petição inicial para, somente após, adentrar nas questões que ensejam a extinção do feito, sem resolução de mérito, ou, no limite, o decreto de improcedência dos pleitos vestibulares.

### ***a. Licenciamento ambiental vs. Gerenciamento de recursos hídricos***

A primeira confusão impacta diretamente o pedido de suspensão imediata do licenciamento ambiental das Usinas e, igualmente, da anulação de licenças ambientais já emitidas, em razão da suposta *crise* hídrica da bacia do Rio Macaé.

Isso porque os procedimentos de licenciamento ambiental e de utilização da água **são completamente diferentes**. Desse modo, cada um dos processos é regulamentado por atos normativos distintos; tramitam em órgãos ambientais diferentes; e são fundamentados por estudos distintos.

No âmbito do licenciamento ambiental, via de regra, deve-se observar a Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), a Resolução CONAMA n. 237/1997, a Lei Complementar n. 140/2011, o Decreto Federal n. 8.437/2015, entre outras normas.

O **licenciamento** é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia 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 (art. 1º, I, Resolução CONAMA n. 237/1997).

É através da *licença ambiental* que o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais (art. 1º, II, Resolução CONAMA n. 237/1997).

Por sua vez, o responsável pelo licenciamento ambiental (órgão ambiental competente) também é definido pelos diplomas legais citados, observando-se critérios como a tipologia do empreendimento, a sua localização, a sua capacidade de operação, etc.

Já o **gerenciamento de recursos hídricos** é realizado de forma bastante diferente. Observa-se, para tanto, a Lei Federal n. 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos) e a Lei Estadual n. 3.239/1999 (Política Estadual de Recursos Hídricos), além da Resolução CNRH n. 16/2001, dentre diversos outros diplomas normativos que tratam da questão.

Nesse âmbito, é a *outorga* que declara o direito de uso dos recursos hídricos, garantindo-se o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso ao recurso natural (art. 11, Lei n. 9.433/1997). Em âmbito estadual, a outorga é obtida através do ato administrativo emitido pelo órgão gestor de recursos hídricos do Estado, no caso o **INEA**.

Ou seja, enquanto no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, analisa-se a viabilidade ambiental, considerando os impactos socioambientais de um empreendimento ou atividade em determinado local, no procedimento de outorga, o órgão competente analisará a existência ou não de disponibilidade hídrica para o atendimento da demanda de um empreendimento ou atividade, sem prejudicar o abastecimento público.

Por essa razão, não há lógica no pedido de suspensão e anulação das licenças ambientais emitidas pelo **IBAMA**, visto que qualquer medida tomada no licenciamento ambiental não terá nenhum efeito corretivo sobre o uso dos recursos

hídricos. Frise-se: o controle quantitativo e qualitativo do uso da água não é (e não será) feito no licenciamento ambiental.

Igualmente, não subsiste fundamento para a suspensão/anulação das outorgas (e outros documentos) emitidas no âmbito dos processos estaduais para a reserva/utilização da água. A questão prática, que será melhor abordada ao longo da contestação, também merece esclarecimentos iniciais.

A obtenção do direito de uso de recursos hídricos representa mero *direito de uso* (literalmente), não implicando em alienação total ou parcial das águas, por tratar-se de bem de domínio público inalienável (art. 18, Lei n. 9.433/1997).

As normas que regulamentam a questão são bastante esclarecedoras nesse sentido. Há diversas hipóteses que garantem à administração pública o direito (e dever) de suspender, cancelar ou extinguir a outorga, dentre elas, as situações de necessidade de águas para atender situações de calamidade - inclusive decorrentes de condições climáticas -, necessidade de prevenir/reverter degradação ambiental, **necessidade de se atender a usos prioritários de interesse coletivo**, dentre outras (item 19, [Norma Operacional Técnica INEA n. 37](#)).

Em atenção ao assunto, a Lei Estadual n. 3.239/1999 estabelece como diretriz básica a promoção da “*harmonização entre os múltiplos e competitivos usos da água, e a limitada e aleatória disponibilidade, temporal e espacial, da mesma, de modo a garantir à atual e às futuras gerações, a necessária disponibilidade dos recursos naturais, assegurar o prioritário abastecimento da população humana e a promoção da prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos, de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais*” (art. 3º).

E, por óbvio, há duros critérios a serem observados pelo INEA para análise da disponibilidade hídrica superficial e para a utilização do recurso (item 6, [Norma Operacional Técnica INEA n. 37](#)).

Ainda sobre esse assunto, é importante destacar que a *outorga* é uma coisa, e a reserva de disponibilidade hídrica é outra. A **Reserva de Disponibilidade Hídrica**, também denominada de *outorga preventiva*, tem o intuito de reservar ao interessado a vazão passível de outorga, assegurando a disponibilidade de água e gerando a possibilidade de planejamento por parte do empreendedor. Não quer dizer, portanto, que os usos previstos serão de fato utilizados.

Em resumo, em ambos os casos os usos previstos na declaração de reserva/outorga do direito de uso de água não são permanentes e nem definitivos. Ferramentas são asseguradas para a compatibilização dos usos, da preservação ambiental e do abastecimento público, sendo totalmente desnecessária a tutela do judiciário para tanto.

***b. EIA/RIMA vs. Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)***

Outra confusão (!) feita pelo Autor ao longo de toda a inicial se refere ao tratamento do estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) e a avaliação ambiental estratégica (AAE).

O que é garantido pela Constituição Federal de 1988 é o **EIA/RIMA**, visto que é obrigação do poder público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (art. 225, IV).

O estudo, que é apresentado pelo particular, é regulamentado, principalmente, pela Resolução CONAMA n. 01/1986, que *dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental*.

São diretrizes gerais do EIA/RIMA: **a)** contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto; **b)** identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; **c)** definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos; e **d)** considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade (art. 5º).

Tais questões são abordadas através de uma vasta abordagem técnica dos impactos da estrutura no meio em que o empreendimento é previsto para se inserir. O estudo, assim, deve conter, no mínimo, o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto; análise do impacto ambiental do projeto e suas alternativas, discriminando impactos positivos, negativos, diretos, indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes, além das suas propriedades cumulativas e sinérgicas; definição de medidas mitigadoras de impactos negativos; e elaboração de programas de acompanhamento e monitoramento de impactos (art. 6º).

Toda essa ampla análise é feita no licenciamento ambiental. É o EIA/RIMA que, no caso das instalações de obras ou atividades potencialmente causadoras de

significativa degradação do meio ambiente, subsidiará a análise a respeito da viabilidade da obra/atividade em determinada localidade.

**Outra coisa é a avaliação ambiental estratégica (AAE).** A AAE não possui relação direta com o licenciamento ambiental de estruturas/atividades, visto que se refere à avaliação dos impactos de *políticas, planos e programas (PPP)*, servindo de auxílio na tomada de decisões do Poder Público.

Édis Milaré<sup>1</sup> conceitua o AAE como ferramenta destinada “à *elaboração de políticas públicas e governamentais, quando dos estudos prévios para a **formulação de tais políticas***”. Annelise Monteiro Steigleder<sup>2</sup> esclarece que a ferramenta “*é protagonizada pela administração pública, e não pelos empreendedores interessados na implantação de projetos*”, pois “*busca incorporar a variável ambiental no **processo de planejamento de políticas públicas***”.

Conforme esclarece Eduardo Fortunato Bim<sup>3</sup>, “*a AAE está para o processo decisório das políticas públicas assim como estudo ambiental (v.g. EIA) está para o licenciamento ambiental*”. Por essa razão, “*é equivocada a sua contextualização no licenciamento ambiental, pois ela não o vincula e nem poderia, pois são institutos completamente distintos que trabalham em frequências diferenciadas*”.

Quer dizer, o que pretende o Autor é o provimento judicial da ação para que seja determinada a adoção da AAE (política pública **facultativa**, que serve para subsidiar decisões políticas estratégicas e globais). E não só. Pretende o Instituto a procedência dos pedidos vindicados na ACP para que a ferramenta AAE seja implementada no *licenciamento ambiental*, processo que não serve para a tomada de decisões **políticas** para o planejamento de políticas públicas.

Os pedidos são, assim, totalmente descabidos. E também desnecessários.

É que a avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos não é ferramenta exclusiva da AAE, pois tal análise é feita no próprio EIA/RIMA:

"A relevância da AAE é diretamente relacionada à sua utilização como instrumento de diagnóstico amplo dos impactos ambientais, e **não ferramenta**

---

<sup>1</sup> MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 954.

<sup>2</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Avaliação de Impacto Ambiental Estratégica e Avaliação Ambiental Integrada em Projetos de Energia. In: GIACOBBO, Daniela Garcia. Segurança e transição energética. 1ª ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2022, p. 61.

<sup>3</sup> BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 494

**exclusiva para a consideração dos impactos cumulativos e sinérgicos, pois a Resolução CONAMA n. 01/86 também prevê a ampla avaliação de impacto ambiental no EIA**, incluindo assim os cumulativos e sinérgicos, com o escopo nos projetos, não nas políticas, planos e programas públicos (PPP), esfera de atuação da AAE"<sup>4</sup>.

O INEA, nesse mesmo sentido, manifestou tecnicamente que *“a AAE não é imprescindível para o meio ambiente ecologicamente equilibrado e que o licenciamento ambiental tem plena aptidão para lidar com os impactos das atividades ou empreendimentos, incluindo-se a análise de sinergia e cumulatividade entre eles”* (doc. 3).

E, sabe-se, todos os empreendimentos estão submetidos ao devido licenciamento ambiental. Tendo em vista a tipologia dos empreendimentos e sua capacidade de geração, as estruturas objeto da ACP também foram submetidas à apresentação do EIA/RIMA — estudo que, como visto, é o documento adequado à avaliação dos impactos ambientais.

### **III - PRELIMINARMENTE. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. AÇÃO PREMATURA**

A pretensão deduzida pelo Instituto autor funda-se, basicamente, na alegada necessidade de estudos adicionais e da imposição de restrições, por parte dos órgãos licenciadores, como condição para que o licenciamento dos empreendimentos seja válido. A causa de pedir pode ser resumida assim:

- a. IBAMA e INEA deveriam realizar *"Estudos de Impactos Ambientais, a Avaliação Ambiental Estratégia - AAE, a atualização do plano de bacia hidrográfica e atualização do estudo de disponibilidade hídrica da Bacia"*, como também *"a necessária consideração dos efeitos climáticos que os empreendimentos irão causar, por meio de inventário de emissões de gases do efeito estufa"*. (evento 1);
- b. uma vez que *"as atividades desses empreendimentos afetarão gravemente a situação hídrica da cidade, comprometendo significativamente o balanço hídrico da Bacia, assim como afetará a bacia aérea da região, o que afetará de forma direta a população (...), assim como afetará a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida da população da região"* (evento 1).

---

<sup>4</sup> BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 494.



Contudo, não obstante o esforço retórico, o fato é que o IBAMA e o INEA ainda não finalizaram o processo de licenciamento das Usinas. Apenas as licenças prévias foram emitidas, sendo que, para a emissão das licenças de instalação e operação, ainda serão realizados vários outros estudos e análises por parte dos órgãos.

Como se sabe, o processo de licenciamento, regulamentado pela Resolução CONAMA 237/97 é complexo e dividido em fases sucessivas. Os empreendimentos objeto desta ação ainda estão em fase inicial.<sup>5</sup>

Para que haja o interesse de agir, necessário para que parte tenha direito a um julgamento de mérito, a tutela jurisdicional perseguida deve ser necessária, útil e adequada para a satisfação do interesse lesado. Há interesse processual se a parte pode sofrer um prejuízo ao não propor a demanda, e daí resulta que, para evitar esse prejuízo, necessitaria da intervenção dos órgãos jurisdicionais<sup>6</sup>.

No caso, as análises necessárias para a concessão final das licenças ambientais estão sendo (e ainda serão) realizadas nos seus respectivos processos. Em outras palavras, o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos objeto da demanda encontra-se em estágio inicial e não é possível afirmar sequer que as licenças de instalação e de operação virão a ser expedidas pelo IBAMA, ou se o órgão demandará a realização de novos estudos para uma melhor apuração de eventuais impactos ambientais.

Vê-se, na largada, que a pretensão autoral é prematura! Postula-se a intervenção do Poder Judiciário — em verdadeira usurpação da competência do IBAMA e INEA, como se verá adiante — na reanálise de válidos atos administrativos que ainda estão em estágio inicial.

Nesse sentido, inclusive, atestou o IBAMA em sua defesa (evento 36), ao concluir que "(...) restrições futuras (quanto a disponibilidade hídrica e das zonas de captação via poços artesianos etc) poderão ser aplicadas nas correspondentes licenças de instalação, até se chegar aos limites quanto a capacidade de suporte e disponibilidade hídrica do município".

---

<sup>5</sup> Esse ponto, inclusive, foi bem observado pelo IBAMA em sua contestação ao asseverar que "*todos os oito empreendimentos alvos da ACP são empreendimentos possuidores apenas da Licença Prévia, vez que estão em estágio inicial de seu licenciamento ambiental*" (evento 36).

<sup>6</sup> THEODORO Júnior, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I / Humberto Theodoro Júnior. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

Ora, qual a razão de ser dessa ação se não houve sequer a outorga das licenças necessárias para exploração dos empreendimentos na bacia de Macaé e, ainda, eventuais outros estudos que se fizerem necessários poderão ser perquiridos e exigidos nas demais fases do licenciamento? Não há!

Frise-se: os empreendimentos que o Instituto visa coibir não estão operando de modo a causar os impactos ambientais que alega na petição inicial, e sequer possuem todas as licenças ambientais necessárias. Toda a construção argumentativa da exordial é embasada em critérios teóricos e para lá de abstratos que não possuem qualquer correspondência prática.

Não há nenhuma medida definitiva adotada que vá de encontro aos princípios ambientais, de modo que qualquer irresignação, quanto ao conteúdo dos licenciamentos concedidos, deve ser formulada diretamente nos respectivos procedimentos administrativos em curso (e não judicialmente). Não há razão, material ou processual, que ampare a invocação do Poder Judiciário da forma como aqui ocorre.

Pelo mesmo motivo, não foi conhecido pelo C. STJ recurso especial interposto pelo IBAMA em caso análogo ao presente. A Corte ali bem entendeu que a *"adoção das medidas requeridas por meio desta ação civil pública deve ser promovida no próprio âmbito administrativo, sendo que somente em casos de eventuais empecilhos encontrados no exercício do poder de polícia é que se poderá discutir e requerer providências judicialmente"* ([REsp 1660640/PE](#), Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe em 05.12.2022).

Com efeito, uma vez que *(i)* os procedimentos de licenciamento encontram-se em curso, *(ii)* até o momento, somente foram expedidas as licenças prévias relacionadas aos empreendimentos, estando pendente as licenças de instalação e operação, *(iii)* eventuais novos estudos poderão ser exigidos e perquiridos nas demais fases de licenciamento, e *(iv)* toda e qualquer irresignação, por parte do Instituto, pode — e deve! — ser suscitada no procedimento de licenciamento junto aos competentes órgãos ambientais; não se vislumbra na hipótese o interesse em agir do Autor.

Do mesmo modo, a pretensão de realização da AAE para avaliar os impactos sinérgicos e cumulativos dos empreendimentos é medida **inútil**, porquanto os impactos cumulativos e sinérgicos já são objeto do EIA/RIMA (instituto totalmente diferente da AAE, como visto), não havendo também nesse ponto qualquer interesse processual que sustente a pretensão autoral.

O mesmo se diga, aliás, em relação ao Diagnóstico Climático, que, como se verá adiante, não constitui sequer um estudo oficial e mandatório. Isso porque, a abrangência dos estudos até então realizados já contempla a análise de impactos climáticos, os quais já estão sendo devidamente considerados pelos órgãos licenciadores, o que reforça a desnecessidade de realização de mais esse estudo.

Dessa forma, espera e confia a Litos em que esse MM. Juízo extinguirá o presente feito, sem resolução de mérito, consoante a manifesta falta de interesse em agir do Instituto, na forma do artigo 485, VI, do CPC.

#### **IV - INTERFERÊNCIA DESCABIDA NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Caso superada a preliminar, o que se admite para argumentar, também no mérito melhor sorte não socorre o Autor. O que pretende o Autor, na verdade, é a interferência deste d. Poder Judiciário nas decisões tomadas pela administração pública em procedimentos presididos por si, em nítida afronta às diretrizes básicas da Constituição Federal<sup>7</sup>.

Em **primeiro** lugar, esclareça-se que, ao contrário do que consta na inicial, não há nenhum ato normativo que disponha que a avaliação ambiental estratégica deve ser realizada no âmbito do licenciamento ambiental. O *equivoco* do Autor - para não dizer má-fé -, por si só, sinaliza a inépcia da ação (art. 330, I e § 1º, III, CPC), já que o raciocínio não leva a qualquer lógica conclusiva, e evidencia a ilegal tentativa do Instituto de buscar a interferência do Poder Judiciário na esfera de competência do IBAMA e do INEA.

**O contrário seria impossível.** Como visto, os institutos (AAE e licenciamento ambiental) são completamente distintos e possuem finalidades diferentes. A já mencionada autora Annelise Monteiro Steigleder<sup>8</sup> esclarece objetivamente a questão:

"A AAE também diferencia-se da avaliação ambiental dos projetos, feita por meio do EIA cujo objeto é a análise pontual dos impactos negativos do **empreendimento** com vistas a compatibilizá-lo com a legislação vigente por meio

---

<sup>7</sup> O princípio da separação dos Poderes foi consagrado no art. 2º, da CF: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

<sup>8</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Avaliação de Impacto Ambiental Estratégica e Avaliação Ambiental Integrada em Projetos de Energia. In: GIACOBBO, Daniela Garcia. Segurança e transição energética. 1ª ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2022, p. 61

de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos. **O foco da AAE é a compatibilização ambiental do plano, do programa e da política** com arcabouço normativo e com a realidade dos recursos naturais e características socioeconômicas de determinado território".

Sobre o assunto, Eduardo Fortunato Bim<sup>9</sup>:

"A diferença é que no licenciamento ambiental há um **ato administrativo, que gera um controle sobre a sua discricionariedade**, e na escolha das políticas, planos e programas públicos há um **ato político**, que em regra atrai a doutrina das questões políticas (political question doctrine)".

Considerando tudo isso, o autor conclui, acertadamente, que tal esfera (escolha dos planos, programas e políticas públicas) "*é uma região impenetrável à autoridade da Justiça*".

Portanto, nenhuma decisão judicial pode forçar o Poder Público a adotar procedimento que diz respeito exclusivamente aos seus próprios interesses políticos. E mais: a decisão judicial não pode compelir o Poder Público a determinar que a AAE seja apresentada pelos empreendedores no licenciamento ambiental. Tal pretensão deturpa por completo os objetivos da referida avaliação.

Além de descabida, a pretensão de realização da AAE para avaliar os impactos sinérgicos e cumulativos dos empreendimentos é medida **inútil**. Frise-se: como já demonstrado, os impactos cumulativos e sinérgicos já são objeto do EIA/RIMA (instituto totalmente diferente da AAE, como visto), não havendo interesse processual que sustente a demanda (art. 330, III, CPC).

A **segunda** questão é que não há nenhum ato normativo que preveja a obrigatoriedade de implementação da **AAE** por si só. Como visto, trata-se de ferramenta *facultativa*, a ser adotada pelo Poder Público para subsidiar **decisões políticas**. Um instrumento de planejamento.

O que prevê o Decreto n. 4.339/2002, utilizado de forma equivocada pelo Autor (quicá para confundir esse d. juízo), são princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. A implementação, por sua vez, depende de *lei*, conforme previsão do art. 1º da própria normativa:

---

<sup>9</sup> BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 493

**Art. 1º** Ficam instituídos, conforme o disposto no Anexo a este Decreto, princípios e diretrizes para a implementação, **na forma da lei**, da Política Nacional da Biodiversidade, com a participação dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, e da sociedade civil.

Com base nisso, o TRF-3<sup>10</sup> esclareceu, em caso similar, que “o Decreto nº 4.339/2002 não socorre os interesses dos recorrentes, eis que **vale para a instituição de princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade, e no art. 1º, essa norma infralegal prevê que os princípios e diretrizes ali dispostos, dar-se-ão na forma da lei**”.

Também **não é verdade que a Lei Estadual n. 3.111/1998 previu a obrigatoriedade da AAE**. O que a normativa prevê é a *análise conjunta de empreendimentos*, pelo órgão ambiental *estadual*, quando houver mais de um EIA/RIMA para a mesma bacia hidrográfica:

**Art. 1º - Quando houver mais de um EIA/RIMA para a mesma bacia hidrográfica**, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente deverá realizar a **análise conjunta dos empreendimentos**, para definir a capacidade de suporte do ecossistema, a diluição dos poluentes e os riscos civis, sem prejuízo das análises individuais dos empreendimentos.

Nada é falado sobre a avaliação ambiental estratégica. O dispositivo discorre unicamente sobre a análise conjunta de obras e atividades no âmbito do licenciamento ambiental estadual. E isso ocorre nos Estudos de Impacto Ambiental que possuem um capítulo específico sobre cumulatividade e sinergia do projeto em licenciamento com os demais existentes na região.

Quer dizer, a pretensão do Autor para que seja determinada a elaboração da AAE com base na Lei Estadual não possui nenhum fundamento.

Logo, impor à Administração Pública a observância de ferramentas que não são mandatórias e exigidas em lei, implica evidente ofensa ao princípio da legalidade<sup>11</sup>. O Poder Judiciário não pode adiantar-se ou antecipar-se ao campo meritório da Administração Pública, a respeito de temas que versem sobre políticas ou institutos regulatórios, já regulados, ou ainda não regulados.

<sup>10</sup> TRF 3ª Região, QUARTA TURMA, AI - AGRAVO DE INSTRUMENTO - [500081 - 0006638-73.2013.4.03.0000](#), Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MARLI FERREIRA, julgado em 23/08/2013, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 09/09/2013

<sup>11</sup> O princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, II, da CF, alude que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

De há muito, aliás, assim se orienta a clássica doutrina, como se infere da lição de Seabra Fagundes<sup>12</sup>:

“O mérito do ato administrativo constitui um aspecto do procedimento da Administração, de tal modo relacionado com circunstâncias e apreciações só perceptíveis ao administrador, dados os processos de indagação de que dispõe e a índole da função por ela exercida, que ao juiz é vedado penetrar no seu conhecimento. Se o fizesse, exorbitaria, ultrapassando o campo da apreciação jurídica (legalidade e legitimidade), que lhe é reservado como órgão específico de preservação da ordem legal para incursionar no terreno da gestão política (discricionariedade), próprio dos órgãos executivos”.

Além disso, é pertinente esclarecer que **a regulamentação da AAE não é encargo do órgão ambiental**. Nesse sentido, o IBAMA<sup>13</sup>, em extenso documento, consignou que tal planejamento cabe ao Poder Executivo:

"Caso se admitisse, a partir da previsão genérica do artigo 9º, III, da Lei 6.938/81, a desnecessidade de lei específica para instituição da AAE como instrumento da política nacional do meio ambiente, **seria imprescindível a regulamentação desse dispositivo legal pela Presidência da República**, já que **a AAE interferirá na própria atividade de planejamento do Poder Executivo**, não sendo aconselhável que, sem expressa previsão legal, um órgão de um Ministério interfira na concepção das políticas públicas dos demais. Mesmo se assim fosse, ainda restaria a questão da sua aplicação aos demais entes federados, tendo em mente a autonomia federativa, e as políticas públicas do Legislativo e Judiciário".

A **terceira** questão que deve ser rechaçada é a pretensão de determinar que seja realizado diagnóstico ambiental de acordo com a metodologia *sugerida* pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA).

O diagnóstico climático não é sequer um estudo oficial, isto é, está muito mais próximo de ser um modelo acadêmico do que de ser um instrumento da administração ambiental. Trata-se, apenas, de uma proposta encaminhada pela ABRAMPA para o licenciamento de empreendimentos e atividades que envolvem combustíveis fósseis. Ainda que assim não o fosse, *quod non*, a abrangência dos estudos já realizados inclui impactos climáticos, que estão sendo devidamente considerados pelos órgãos licenciadores, o que tornaria despidendo um diagnóstico adicional.

<sup>12</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. Conceito de Mérito no Direito Administrativo. RDA, n° 231, pp. 2/16 – jan/mar 2003.

<sup>13</sup> Parecer n. 00007/2017/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (doc. 4)

Vale ainda enfatizar que, até o momento, não há metas setoriais para redução de emissões e o licenciamento de novas fontes fósseis não necessariamente impacta de forma negativa a estratégia brasileira para atingimento dos compromissos climáticos assumidos internacionalmente, seja em razão de a matriz energética brasileira ser majoritariamente de fontes renováveis, seja pelo fato de a maior parte das emissões brasileiras advir de atividades agrossilvipastoris.

Ademais, o responsável por fixar os critérios a serem seguidos no EIA/RIMA é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). O Decreto n. 99.274/1990 é categórico nesse sentido:

Art. 17 (...)

§ 1º - **Caberá ao CONAMA fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento**, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

Tais critérios foram previstos em resolução própria, conforme já exposto no tópico anterior. Além disso, é o órgão ambiental responsável pelo licenciamento que emite o *termo de referência*, que contém o conteúdo mínimo e detalhado que deve constar no estudo.

Interferir, normativamente, no âmbito da Administração Pública para estabelecer, *ex novo*, padrões de conduta *pro futuro*, sobretudo quando isso envolve e perpassa, necessariamente, como se dá aqui, o exame de atos normativos ambientais (CF, art. 2º), configura manifesta usurpação de competência.

Não cabe ao Poder Judiciário criar um rol de obrigações fora daquelas que já foram previstas pela legislação adequada, a partir da presunção infundada de “insuficiência” destes parâmetros para a avaliação de impactos. Nesse sentido, cita-se novamente o julgado do TRF-3 que bem decidiu a questão:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - CONSTITUCIONAL - DANO AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

A Constituição Federal estabelece no art. 225, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Na hipótese dos autos, **observa-se que os estudos previstos em lei foram realizados e à exaustão**, eis que se trata de um procedimento ambiental em que

vários órgãos devem se manifestar, sendo certo que nesse aspecto é importante ressaltar a realização da AIA- Avaliação de Impacto Ambiental.

**Não deve ser exigido dos empreendedores e das esferas de poder local, regional e federal, outros instrumentos fora daqueles previstos na lei e nas Resoluções ambientais expedidas pelo CONAMA.**

Decretar-se a invalidade de licenciamento ambiental exercido dentro das determinações legais com foco na preservação do meio ambiente pantaneiro é **afastar a competência administrativa do Poder Público e dos órgãos licenciadores da manutenção responsável do meio ambiente, em todas as suas vertentes**, no qual se situa o empreendimento, e outorgar ao autor da ação bem assim ao Poder Judiciário um poder normativo legiferante que não lhes pertence.

Agravo de instrumento provido".

(TRF 3ª Região, QUARTA TURMA, AI - AGRAVO DE INSTRUMENTO - [500081 - 0006638-73.2013.4.03.0000](#), Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MARLI FERREIRA, julgado em 23/08/2013, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 09/09/2013 - g-se)

De fato, quando se trata de licenciamento ambiental, ao judiciário cabe apenas o controle jurisdicional a respeito da **legalidade** do ato administrativo. Não cabe ao Poder Judiciário dizer qual modelo e forma de estudo ambiental deve ser elaborado no licenciamento de estruturas/atividades - competência dos órgãos integrantes do SISNAMA (art. 6º, IV, Lei n. 6.938/1981):

"SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL. ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA. PESSOA JURÍDICA. HIPOSSUFICIÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. VALE S/A. LEGITIMIDADE ATIVA. ESTRADA DE FERRO CARAJÁS. EXPANSÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. SUSPENSÃO. PARALISAÇÃO DAS OBRAS. ORDEM E ECONOMIA PÚBLICA. GRAVE LESÃO.

(...) 4. **Não cabe ao Judiciário dizer qual o modelo de estudo de impacto ambiental deve ser elaborado para a obtenção de licenças ambientais, nem quais medidas mitigadoras e compensatórias devem ser observadas.** Essas decisões fazem parte do juízo de conveniência e oportunidade dos atos do órgão ambiental competente que, pautado na discricionariedade técnica, opta por aquela que, dentro das possíveis prevista em lei, melhor se ajusta às suas finalidades, em conformidade com a tipologia, localidade e características do empreendimento a ser licenciado, de modo a compatibilizar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico-social.

5. **Ao Poder Judiciário cabe apenas o controle jurisdicional quanto aos aspectos da legalidade do ato administrativo.** Não há evidências concretas, na hipótese, de nenhuma ilegalidade ou ilegitimidade procedimental do órgão ambiental, a demandar o afastamento da legalidade das licenças concedidas.

(...)" (TRF1 - AGRSLT [0056226-40.2012.4.01.0000](#)/MA, Relator Des. Federal Mário César Ribeiro, Corte Especial, 03/06/2013 e-DJF1 P. 02 - g-se).

Desse modo, os pedidos relacionados à obrigatoriedade de realização da AAE e, ainda, do diagnóstico com base nos parâmetros da ABRAMPA são nítidas



tentativas de intromissão da autora em matérias que não dizem respeito ao Poder Judiciário. A violação aos princípios da separação de poderes e da legalidade (arts. 2º e 5º, II, CF) é flagrante, o que impõe improcedência dos pedidos formulados pelo Instituto nesta ação.

## V - A RELEVÂNCIA DAS UTES LITOS PARA O SETOR ENERGÉTICO

Antes de esclarecer questões práticas atinentes à ACP, cabe tecer uma brevíssima apresentação do projeto, que demonstrará a sua essencialidade para o setor energético.

O empreendimento da Litos compreende a implantação e operação das Usinas Termelétricas (UTES) a gás natural denominadas como Litos 1, Litos 2, Litos 3 e Litos 4. Estas UTES serão instaladas em um loteamento industrial já licenciado e preparado para receber as estruturas<sup>14</sup>, localizado no município de Macaé. Atualmente, as quatro UTES possuem licença prévia, emitidas pelo IBAMA (doc. 5).

As quatro UTES possuirão capacidade total instalada de 5.274,60 MW. A energia das UTES será negociada tanto no mercado livre como no mercado regulado, onde a operação se dará de acordo com um modelo de contrato de longo prazo específico para geradores termelétricos.

A geração de energia termelétrica no Brasil vem demonstrando curva ascendente nos últimos anos, devido à matriz energética nacional ser predominantemente representada por usinas hidrelétricas que sofrem forte influência sazonal nos níveis de seus reservatórios nos períodos de estiagem.

Tendo em vista os cenários críticos de estiagem nos últimos anos, principalmente os mais recentes ocorridos em 2015 e 2017, criou-se o **Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE)**<sup>15</sup>, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que aborda a expansão do parque de geração de energia para atendimento ao cenário futuro, com uma matriz energética de alta confiabilidade baseada na expansão da geração termelétrica a gás natural e na inclusão de energias renováveis.

---

<sup>14</sup> Trata-se do denominado “Complexo Logístico e Industrial de Macaé (CLIMA)”, licenciado pelo INEA no Processo INEA E-07/002.9392/2016.

<sup>15</sup> Conforme o [PDE 2029](#), “para alcançar uma trajetória de crescimento econômico mais forte e sustentável é necessário que haja uma expansão da capacidade de oferta da economia com redução dos gargalos existentes, o que geraria efeitos que podem ser bastante sensíveis no caso do setor energético (...) Em particular, a evolução da demanda de **gás natural** estará fortemente condicionada à competitividade desta fonte frente a outros energéticos substitutos e do volume de oferta disponível a preços competitivos pelos setores de consumo” (p. 13).

**A Litos foi planejada para atender esse propósito.** Possui, assim, plena compatibilidade com Planos e Programas governamentais, a partir da adoção das melhores alternativas técnicas existentes em linha com aquelas antecipadas na [Análise Socioambiental das Fontes Energéticas do PDE 2031](#). Ressalta-se que as medidas mitigadoras previstas a partir da identificação das interferências socioambientais serão gerenciadas no âmbito dos projetos e do licenciamento ambiental.

Como será detalhadamente abordado nos próximos tópicos, como forma de compatibilizar a geração de energia e a preservação dos recursos naturais, destaca-se o **uso de equipamentos sofisticados para diminuir o consumo de água e a emissão de poluente (NOx) durante a operação do projeto** - questões que são o pano de fundo da ACP objeto desta contestação. **Essa redução chega a atingir índices na casa dos 90%! Fica assim, mais que demonstrada, a sustentabilidade das UTEs.**

E, como resultado, a geração de energia pelas UTEs Litos e sua disponibilização no sistema nacional integrado **contribuirá para a segurança do sistema nacional**. Na avaliação feita através do EIA/RIMA do empreendimento, o aumento da disponibilidade energética foi avaliado como de *alta intensidade* e *alta magnitude*, já que configura **ganho na qualidade e segurança do sistema de fornecimento brasileiro**.

Além do protagonismo para a segurança do sistema energético brasileiro, a Litos será responsável pela geração de inúmeros empregos diretos e indiretos nas fases de implantação e operação. Também possuirá papel essencial no aumento da renda local e dinamização da economia, através da geração de impostos municipais e federais, avaliados em cerca de R\$ 714.240,00/mês e R\$ 66.600.000,00/mês, respectivamente.

E, para tanto, a Litos vem sendo submetida a todos os processos autorizativos necessários para a regular implantação e operação. A seguir, restará clara a conformidade do empreendimento em relação a estes procedimentos.

## **VI - REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS AUTORIZATIVOS**

É bastante clara a falta de interesse e de fundamentos que sustentem a ação proposta pelo Instituto, conforme exposto anteriormente. Nessa mesma linha, faz-se relevante apontar a regularidade dos processos autorizativos nos quais a Litos vem sendo submetida, demonstrando-se, de vez, que a ação deve ser julgada integralmente improcedente.

### ***a. O procedimento de uso de recursos hídricos***

Como já esclarecido, há uma diferença considerável entre a reserva de disponibilidade hídrica e outorga de uso de água: a primeira confere a certificação de reserva para possibilitar o planejamento de estruturas; a segunda garante o direito de uso dos recursos hídricos.

O prazo de validade do certificado de reserva de disponibilidade hídrica (CRDH) é fixado considerando a complexidade do planejamento do empreendimento, limitando-se ao máximo de três anos. Já a outorga definitiva é o ato que confere ao outorgado o direito de uso dos recursos hídricos, com prazo máximo de validade de 35 anos ([Norma Operacional Técnica INEA n. 37](#)).

**Em relação à Litos**, é importante esclarecer que o empreendimento ainda não iniciou o procedimento de *outorga*. Isso porque a Litos se encontra na fase de planejamento e, portanto, possui apenas o certificado de reserva de disponibilidade hídrica (CRDH n. ON008627, doc. 6).

O documento, que é válido até 2024, é categórico nesse sentido:

**"Objeto:** Atestando a **Reserva de Disponibilidade Hídrica** (Outorga Preventiva), no rio Macaé, na Região Hidrográfica VIII - Macaé e das Ostras, com a finalidade de uso pretendida para consumo e higiene humana e uso industrial (termelétrica). Nº CNARH: 33.0.0376624/82 Ponto: Captação 01- UTEs Litos 1,2,3 e 4 Código de interferência: 1150553 Corpo hídrico: Rio Macaé Vazão máxima: 250,00 m<sup>3</sup>/h Vazão média: 250,00 m<sup>3</sup>/h Volume diário: 6.000 m<sup>3</sup> Tempo: 24 h/d Período: 30 d/mês Coordenadas geográficas: Lat. 22° 18' 38,91" S e Long. 41° 48' 49,75" O (DATUM: SIRGAS 2000).

Condições de validade:

(...)

3 - **Este certificado não confere direito de uso dos recursos hídricos** e se destina a reservar a vazão de água passível de ser outorgada, possibilitando o **planejamento do empreendimento.**"

Para garantir o direito de uso, a outorga deve ser concedida de acordo com os documentos e relatórios apresentados pelo empreendedor (declaração de potabilidade, declaração do padrão e qualidade da água, dentre outros), em conformidade com os Planos de Bacia, estando condicionada à disponibilidade hídrica, observando às vazões mínimas necessárias à manutenção da vida nos ecossistemas, conservação da biodiversidade, da qualidade das águas, dentre outros critérios ([NOP INEA 37](#)).

Quer dizer, **trata-se de fase que sequer foi iniciada em relação ao empreendimento**. Na fase da outorga, serão analisados de forma aprofundada os aspectos referentes à compatibilização do uso de fato pretendido e a disponibilidade hídrica.

E, repita-se, mesmo a emissão de eventual outorga não significa a alienação do recurso hídrico. Assim, serão garantidas inúmeras ferramentas ao órgão ambiental para preservação da disponibilidade necessária à bacia, tal como a revisão da validade do documento, o condicionamento da renovação à avaliação do Plano de Bacia, cumprimento de condicionantes da outorga, dentre outras situações que podem levar à averbação do documento ou, ainda, ao cancelamento e extinção da autorização ([NOP INEA 37](#)).

Tudo isso porque, como visto, é imprescindível que se garanta o prioritário abastecimento da população humana e a promoção da prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos (art. 3º, Lei Estadual n. 3.239/1999).

Por isso, não há qualquer necessidade de anular o documento emitido ao empreendimento (CRDH) ou, ainda, suspender eventual pedido de outorga, visto que, na ocasião do pedido do documento, será feita a análise técnica aprofundada da compatibilidade do uso pretendido e a disponibilidade hídrica.

Sobre o assunto, o INEA apresentou manifestação técnica no inquérito civil n. 1.30.015.000161/2021-82 onde esclareceu categoricamente que **“este órgão não emite outorga caso não haja disponibilidade hídrica para tanto”** (manifestação SEI/RJ n. 16883531, doc. 3).

O órgão ambiental também esclareceu que:

"Ainda, no caso de empreendimentos de geração de energia elétrica, observa-se para fins de outorga tanto as determinações da Política Estadual quanto do respectivo Plano de Bacia, e na sua ausência, as deste órgão, nos casos de rios de domínio estadual (art. 22, §3º). Para eventualmente determinar uma vazão mínima remanescente de algum trecho de um rio, **o INEA sempre se baseará em estudos técnicos que justifiquem essa necessidade**. Tal determinação não ocorrerá simplesmente por qualquer alegação sem justificativa técnica.

De toda forma, caso identifique-se, com base em estudos técnicos, a necessidade de atendimento a situações de calamidades, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas, das quais se incluem a crise hídrica, de se atender a usos prioritários de interesse coletivo para os quais não se disponha de fontes alternativas, bem como para prevenir ou reverter significativa degradação ambiental, **as outorgas emitidas poderão ser suspensas, parcialmente ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado.**"

**Dessa forma, fica claro que a concessão de outorga só se dá após a análise técnica quanto a disponibilidade de água e jamais trará risco de abastecimento de água para a população.**

Quanto ao pedido de suspensão dos procedimentos até a atualização do Plano de Bacia da região, também não há fundamento que sustente a medida. Isso porque os pedidos de uso já são tecnicamente analisados com base na disponibilidade hídrica — como ficou claro —, sendo este um dos critérios para a emissão da outorga ([NOP INEA 37](#)):

"A disponibilidade hídrica superficial é avaliada e calculada exclusivamente pelo Serviço de Hidrologia e Hidráulica (SEHID) do INEA e **todos os processos de requerimento de Direito de Uso de Recursos Hídricos superficiais serão submetidos ao SEHID para avaliação do balanço hídrico.**"

Finalmente, tratando especificamente das UTEs Litos, é importante ressaltar que no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, o empreendimento passou por amplo estudo de alternativas tecnológicas, o qual indicou a melhor solução para os impactos nos recursos hídricos.

Neste ponto, conforme já mencionado, enquanto o licenciamento ambiental avalia os impactos socioambientais dos empreendimentos e atividades em determinada localidade, considerando seus aspectos socioambientais, o procedimento de outorga, por sua vez, visa analisar a existência de disponibilidade hídrica para essas atividades, Ou seja, procedimentos independentes, neste caso por órgãos ambientais diferentes e com finalidades distintas.

O mencionado estudo de alternativas tecnológicas, como todos os demais estudos que analisaram os impactos socioambientais constam do robusto EIA, apresentado no âmbito do licenciamento ambiental do projeto. Consta do [estudo](#):

"Quanto à avaliação do sistema de resfriamento para as UTEs, o empreendedor avaliou as possíveis alternativas de uso de fonte hídrica para definir o sistema de resfriamento do sistema térmico: torre úmida, torre seca e aerocondensador. O sistema de condensação mais usado é o de condensador, resfriado por um sistema de água de circulação, que por sua vez é resfriada em torre de resfriamento úmida. Este sistema permite uma baixa temperatura de condensação e, portanto, um melhor rendimento da UTE. No entanto, **como forma de preservar os recursos hídricos da região**, optou-se pelo uso de aerocondensadores, que utilizam o ar ambiente para dissipar a energia da condensação do vapor. Esta solução, por implicar em temperatura de condensação mais elevada, reduz o rendimento da UTE."

Assim, fica claro que o empreendedor optou por perder potência para reduzir consideravelmente (90%) o consumo de água. O estudo ambiental conclui que ***“esta redução de rendimento é compensada pelo ganho ambiental resultante, devido à redução em 90% do consumo de água”*** ([EIA UTEs Litos](#), p. 39).

A tecnologia adotada pela Litos foi, inclusive, recomendada pelo IBAMA em parecer técnico que analisou a viabilidade de empreendimento similar. No parecer, constou que deveria *ser apresentado um estudo de alternativa tecnológica para o resfriamento da UTE, como captação da água do mar ou utilização de aerocondicionadores* (evento 1, IN17, p. 152).

Já o [Instituto de Energia e Meio Ambiente \(IEMA\)](#), que realizou a análise de possíveis consequências de leilões de energia no meio social e ambiental, ressaltou, sobre a tecnologia, que ela ***reduz consideravelmente o uso de água***. Referindo-se expressamente à Litos, o instituto acrescenta que:

"Além de uma significativa queda nos custos por conta de novas gerações de materiais e melhorias termodinâmicas, a crescente demanda por condensadores a ar também **tem sido provocada por regulações ambientais mais exigentes, tornando-a uma alternativa normalmente considerada em regiões onde o abastecimento de água é um fator restritivo.**"

Levando em consideração as particularidades das UTEs Litos, fica ainda mais claro o descabimento dos pedidos do Autor . Por tudo isso, a improcedência do pedido em relação à questão hídrica é medida impositiva.

#### ***b. A regularidade em relação às emissões atmosféricas***

Até aqui, resta clara a tentativa inócua e abusiva e de má-fé da autora consistente na tentativa de paralisação e anulação dos procedimentos administrativos hígidos, embasada única e exclusivamente na suposta necessidade de elaboração de *estudos e diagnósticos* que sequer possuem previsão normativa.

Mas, ao contrário das afirmações genéricas constantes da inicial, as UTEs Litos só obtiveram a licença prévia (LP), no âmbito do licenciamento ambiental, porque realizaram - aí sim - os estudos de fato imprescindíveis ao desenvolvimento das estruturas.

Para elaboração do estudo de impacto ambiental (EIA), o empreendimento observou o Termo de Referência proposto pelo órgão licenciador (IBAMA), e demonstrou o atendimento aos princípios e diretrizes previstas no Plano Nacional sobre Mudança Climática (Lei n. 12.187/2009); no Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima

(Portaria n. 150/2016); Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (Resolução CONAMA n. 05/1989), dentre outros.

Além disso, o estudo de impacto ambiental (EIA) previu a análise sinérgica e cumulativa dos impactos gerados ao meio ambiente a partir das emissões atmosféricas previstas, tal como demanda a legislação, o que resultou na posterior emissão das licenças prévias (LP) das UTEs, atestando-se a viabilidade das estruturas (doc. 5).

Assim como no estudo específico da questão hídrica, a Litos apresentou a conclusão da análise a respeito da alternativa tecnológica mais viável à compatibilização das usinas e da qualidade atmosférica<sup>16</sup>:

"Nos projetos das UTEs Litos, considerou-se a utilização de sistemas do fabricante MHPS (Mitsubishi Hitachi Power Systems) devido à sua ampla experiência em projetos e fabricação de turbinas a gás em ciclos combinados de grande porte, sendo detentora de tecnologia bastante desenvolvida, e com presença importante e consagrada no cenário mundial de geração de energia termelétrica.

A utilização de sistemas de combustão de alta tecnologia **garante operação com alto rendimento, flexibilidade de combustíveis gasosos e baixas emissões, e atende à legislação brasileira, em especial à Resolução CONAMA 491/2018.** Nas turbinas serão utilizados combustores que asseguram o atendimento aos requisitos legais ambientais, sem a necessidade de injeção ou consumo adicional de água e/ou vapor diretamente nos combustores da máquina, métodos comumente usados para redução de emissões de NOx.

(...)

Para o controle das emissões de Óxidos de Nitrogênio (NOx), o empreendedor selecionou as turbinas a gás M501 JAC que são providas de um sistema de combustão de alta tecnologia **que minimizam as emissões de Óxidos de Nitrogênio (NOx).**

Além deste sistema intrínseco de controle de emissões, o empreendedor optou por incorporar ao projeto a utilização de um sistema adicional de redução de NOx que corresponde à Redução Catalítica Seletiva (SCR - Selective Catalytic Reduction), adotada internacionalmente. Trata-se de um sistema instalado a jusante da caldeira de recuperação de calor, antes da chaminé, que consiste em uma grade de bicos de injeção de amônia diluída e de um estágio com um material catalisador. As moléculas de amônia, na presença do catalisador, reagem com a maior parte das moléculas do NOx, transformando-se em moléculas de nitrogênio (N<sub>2</sub>) e vapor d'água". ([EIA UTEs Litos](#), p. 39).

Além disso, a Litos propôs o estudo e avaliação de mecanismos de compensação das emissões previstas para o empreendimento, para a fase de operação das usinas.

---

<sup>16</sup> [EIA UTEs Litos](#), p. 39.

As medidas consistem na: *(i)* aquisição e utilização de créditos de carbono certificados, provenientes do Mercado de Carbono Regulado ou Voluntário; *(ii)* aquisição de áreas em Unidades de Conservação com a finalidade de regularização fundiária, visando o fortalecimento dos Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas de interesse (art. 17, Decreto nº. 9.640/2018); e *(iii)* monetização do valor a ser investido em compensação pelas emissões de GEE, direcionando-a ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, com a finalidade de fortalecimento e desenvolvimento de ações previstas no art. 7º, do Decreto nº 9.640/2018.

A proposta foi considerada satisfatória pelo órgão licenciador, e o processo seguiu adiante. Posteriormente, o IBAMA previu condicionantes específicas para as licenças prévias das UTEs, as quais deverão ser implementadas para evolução do projeto (doc. 5):

"**2.2.** Apresentar Programa de compensação de GEE, considerando o quantitativo das emissões de Gases de Efeito Estufa do empreendimento com propostas de medidas de mitigação ou compensação dessas emissões;

(...)

**2.5.** Apresentar, quando da solicitação de Licença de Instalação (LI), o projeto para futura implantação de um sistema operacional de previsão da qualidade do ar baseado em modelo de dispersão não homogêneo e não estacionário (e.g. CALPUFF), com a finalidade de viabilizar a implantação de políticas públicas de gestão da qualidade do ar e evitar possíveis episódios extremos de poluição atmosférica em Macaé/RJ. Este sistema deverá contemplar todas as emissões atmosféricas dos poluentes primários NOx e CO oriundas de fontes industriais e as fontes móveis já inventariadas de Macaé, além de fornecer um prognóstico das concentrações com, no mínimo, 48 horas de antecedência;

**2.6.** Empregar parte dos recursos obrigatórios de P&D para desenvolvimento de ferramentas que permitam modelar o Ozônio na atmosfera;

**2.7. Apresentar Estudo de Saturação da Bacia Aérea de Macaé para, no mínimo, os poluentes CO, NOx e O3;**

**2.8.** Apresentar Programa de Avaliação da Formação do Ozônio Troposférico com um cronograma que permita a avaliação do comportamento de formação do ozônio troposférico, considerando as emissões de NOx das UTEs Litos de forma separada, ou seja, para cada uma das UTEs Litos 1, 2, 3 e 4, e de forma cumulativa, previamente à Licença de Instalação de cada uma;

**2.9.** Apresentar estudo sobre a concentração de mercúrio no gás a ser utilizado nas UTEs e a concentração a ser emitida pela chaminé, com atenção à reação considerada "altamente explosiva" entre mercúrio e Amônia;"

Veja-se que, para solicitar a próxima licença ambiental (licença de instalação), **a Litos deve apresentar o estudo de saturação da bacia aérea de Macaé** (condicionante constante do item 2.7), o que demonstra, novamente, a desnecessidade de



qualquer pronunciamento judicial sobre o assunto. Ele está sendo adequadamente tratado na esfera adequada, qual seja, administrativa.

É exatamente esse o objetivo do licenciamento ambiental. Todos os planos e programas constantes no processo de licenciamento ambiental visam o constante monitoramento e avaliação da qualidade ambiental dos recursos influenciados pelos projetos. Em outras palavras, nenhuma situação é *estática* e, verificadas quaisquer interferências descabidas na qualidade atmosférica, por certo serão tomadas as medidas necessárias à sua normalização.

**Mas essa verificação deve ser feita de forma fundamentada** — e, para tanto, servem estas ferramentas. Não basta, para a tomada da drástica medida pretendida pela autora, a genérica preocupação com o meio ambiente, apoiada em longos textos que tratam de uma questão global.

Também não basta a reunião de dados a respeito de cenários que consideram a operação simultânea de diversas estruturas, em sua capacidade máxima de operação prevista, desacompanhada dos estudos próprios à identificação desses impactos. É no licenciamento ambiental que estas questões devem ser — e serão — observadas.

## **VII - DESCABIMENTO DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA**

Todas as razões expostas até aqui evidenciam que a ação não possui razão de ser. Por decorrência, é também incabível o pleito de antecipação da tutela. Os fundamentos que autorizam a medida processual, isto é, o perigo da demora e a plausibilidade do direito, não foram devidamente apresentados pelo Autor, ônus esse, indeclinável, que apenas lhe competia.

Primeiro porque não há risco no prosseguimento do licenciamento ambiental e do procedimento de obtenção de outorga. Como se sabe, o procedimento serve exatamente para se avaliar todos os impactos que os empreendimentos eventualmente podem causar ao meio ambiente, e é isso que vem sendo feito pelos órgãos públicos responsáveis e particulares envolvidos. Caso qualquer impacto negativo venha a ser observado, por certo é que as medidas de adequação serão tomadas no curso do procedimento administrativo, dispensando qualquer medida impositiva de origem judicial.

Afinal, *“ao Poder Judiciário cabe apenas apreciar a legalidade e constitucionalidade dos atos praticados pela Administração, a fim de que seja preservada a autonomia administrativa de órgãos públicos e mantido inviolável o Princípio*

*Constitucional da Separação dos Poderes”* (TRF2, AI n. [0007299-74.2016.4.02.0000](#), Rel. Des. Guilherme Diefenthaler, j. 13.02.2017).

Além disso, a ausência de risco é escancarada na própria inicial. Nem mesmo a autora discorre sobre a *urgência* necessária ao deferimento da medida: não há individualização do licenciamento ambiental dos empreendimentos e o *status* efetivo de eventuais obras que serão realizadas; e não há individualização dos procedimentos autorizativos para uso da água e o *status* efetivo de eventuais captações que estejam sendo realizadas no Rio Macaé.

Depois porque não há plausibilidade do direito, o *fumus boni iuris*. A autora persegue a realização de estudos que sequer encontram guarida nas normas de regência (AAE e diagnóstico climático, *sugerido* pela ABRAMPA), o que reforça a impertinência da ação interposta.

Em ações civis públicas que discutem direito ambiental, ausentes quaisquer dos requisitos autorizativos da medida, a antecipação da tutela não deve ser deferida. É como vem julgando o Tribunal Regional Federal da 2ª Região em casos análogos, em especial nos processos n. [0007504-69.2017.4.02.0000](#) (julgado em 01.07.2020) e [0007053-78.2016.4.02.0000](#) (julgado em 17.10.2017).

No segundo caso — mencionado pela semelhança —, os Desembargadores concluíram que “*a questão acerca da necessidade de realização de EIA-RIMA foi submetida à Câmara de Licenciamento e Fiscalização da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, onde o INEA tem assento, que decidiu pelo pouco impacto ambiental da obra, restringindo-se à questão do plantio de árvores como medida de compensação. (...) Forçoso concluir pela ausência de um dos requisitos autorizadores à concessão da liminar - periculum in mora - na ação originária*”.

E é exatamente o mesmo cenário aqui observado, não havendo margem de dúvida sobre o descabimento da medida antecipatória, motivo pelo qual espera e confia a Litos em que o pleito relativo à tutela de urgência será integralmente rechaçado por esse MM. Juízo.

## **VIII - AS CONSEQUÊNCIAS DAS DECISÕES E A SUSPENSÃO DO PROCESSO. PREJUDICIALIDADE EXTERNA**

Não é demais rememorar, por fim, que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657/42) estabelece rigorosos parâmetros visando o controle das decisões judiciais e administrativas.

Um exemplo é o que dispõe o art. 21 e seu parágrafo único<sup>17</sup>, que definem a obrigatoriedade de a decisão indicar expressamente as consequências práticas que acarretará aos jurisdicionados, “*não podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função da peculiaridade do caso, sejam anormais ou excessivas*”.

No caso concreto, o exame dos efeitos práticos representa a missão mais difícil para a conclusão da demanda porque submerge no próprio exame do mérito discutido. E mais, a discussão envolve inúmeros partícipes e interesses. Órgãos públicos licenciadores com competência funcional e particulares empreendedores serão diretamente afetados sem que tenham tomado atitudes contrárias aos princípios que regem o direito ambiental.

Como narrado até aqui, o Autor entende que o Judiciário deve intervir para garantir o que apenas o Instituto entende como necessário, isto é, a realização da avaliação ambiental estratégica (AAE) e diagnóstico climático, *sugerido* pelo ABRAMPA. Só que além de os referidos estudos não serem ancorados em previsão legal, verifica-se que, na prática, todas as considerações apontadas na exordial foram e continuam sendo observadas no curso do licenciamento administrativo e do processo de obtenção de outorga para uso dos recursos hídricos.

Assim, faz-se imperioso que toda e qualquer decisão que porventura seja proferida no âmbito da presente ACP atenda a regra insculpida no art. 21 e seu parágrafo único da LINBD.

Além disso, como o próprio Autor menciona na petição inicial, existem dois inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público Federal para apuração dos mesmos fatos que ora são alegados pelo Instituto, procedimentos nos quais há ampla conversação entre os órgãos ambientais envolvidos e associações interessadas.

---

<sup>17</sup> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Por essa razão, a atitude mais adequada às normas citadas e princípios processuais será determinar a suspensão do presente feito até pelo menos sobrevenha o desfecho final dos propalados inquéritos civis, considerando que a conclusão desses procedimentos poderá afetar diretamente o presente processo e eventual decisão a ser proferida, o que se postula desde já, sempre tendo por norte o dever de apreciação das consequências práticas das decisões, que não poderão impor ônus desarrazoados aos jurisdicionados.

## **IX - REQUERIMENTOS**

As razões desta contestação demonstram, à saciedade, que a investida judicial da autora não deve prosperar. Além da inépcia em razão da confusão cometida acerca de conceitos básicos, há clara falta de interesse processual por perseguir uma prestação jurisdicional desnecessária, razões essas que impõem a extinção da ação sem resolução de mérito.

Assim confia a Litos em que V. Exa. acolherá a preliminar de falta de interesse de agir do Instituto, a fim de que seja o feito julgado extinto, sem resolução de mérito, na forma do art. 485, VI, do CPC.

E ainda que superadas as preliminares, a ré requer que sejam julgados **totalmente improcedentes** os pedidos formulados na exordial, inclusive negando a tutela antecipada requerida, tendo em vista que o pleito não se ancora em qualquer ato normativo que vincule a atuação da ré e das entidades públicas no curso do licenciamento ambiental.

No mais, espera e confia a Litos em que esse MM. Juízo, se não extinguir o feito prontamente, determinará a imediata suspensão do presente feito até que sobrevenha o desfecho final dos inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público Federal, que se encontram em curso, por se tratarem de prejudiciais externas.

Sem prejuízo do ônus da prova, que é do Autor (CPC, art. 373, I), a Litos protesta pela produção de todas as provas de direito admitidas.

A Litos informa, por fim, que seus patronos receberão intimações na Avenida Rio Branco, n. 4, Sala 1104/1106, Centro, nesta capital, e requer que as publicações no Diário Oficial e demais atos de comunicação processual, relativas a esse processo, sejam realizadas, sempre, exclusivamente, no nome do advogado **Marcos**

**André Bruxel Saes**, inscrito na OAB/RJ sob o n. 165.024, com endereço eletrônico: *contato@saesadvogados.com.br*, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, § 5º, do CPC, conforme consolidado na jurisprudência da Corte Especial do E. STJ<sup>18</sup>.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 8 de fevereiro de 2023.

Marcos André Bruxel Saes  
OAB/RJ 165.024

Gleyse Gulin  
OAB/RJ 172.476

Aline Barros  
OAB/RJ 226.303

Ana Paula Muhammad  
OAB/RJ 233.536

Isabella Dabrowski Pedrini  
OAB/SC 39.232

Caio Henrique Bocchini  
OAB/SC 38.517

---

<sup>18</sup> “Na esteira da jurisprudência desta Corte, ‘constando expressamente de petição de juntada de substabelecimento que as intimações sejam feitas no nome dos advogados substabelecidos, o seu desatendimento implica ofensa ao disposto no art. 236, § 1º, do CPC” (STJ, Corte Especial, EREsp. nº 900.818/RS, Rel. Laurita Vaz, D.J. de 12.6.2008).