

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

Ação civil pública n. 5003643-89.2022.4.02.5116

**USINA TERMOELÉTRICA NOSSA SENHORA DE FÁTIMA S.A.**, pessoa jurídica, inscrita no CNPJ n. 24.488.267/0001-38, sediada na Praia de Botafogo, n. n. 501, Bloco 1, sala 201, A1, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22.250-040, 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 proposta pela Arayara tem como objetivo final 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, a União Federal, o INEA, o 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), Litos Energia Ltda., além da **Usina Termelétrica Nossa Senhora de Fátima**, ora contestante.

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.

No imaginário autoral, as alegações importariam na anulação das licenças/autorizações/certificados já emitidos nos procedimentos administrativos de avaliação 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, além, da determinação, aos órgãos públicos, 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 se afigura absolutamente temerária e desnecessária, inclusive causando espanto o fato de que a dita associação vem também intervindo em outros projetos da empresa controladora desta contestante, sendo, por

exemplo, nomeada a pedido para atuar como assistente técnica em Inquérito Civil em trâmite no Amazonas (*doc. 3*), gerando dúvidas sobre suas reais motivações.

A incongruência da atuação aqui discutida, todavia, 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 PRELIMINARES - 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 elucidar algumas questões ao MM. Juízo, a requerida, 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**. Cada um dos processos é regulamentado por atos normativos distintos, tramitam em órgãos ambientais diferentes e são fundamentados por estudos diversos.

No 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 do licenciamento que o órgão público 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 órgão ambiental responsável pelo licenciamento também é definido pelos diplomas legais citados, observando-se critérios como a tipologia do empreendimento, a sua localização, 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 e outros diplomas normativos.

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).

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](#)).

Nesse sentido, 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 se refere ao tratamento genérico dado para o 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).

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.

**Coisa distinta é a avaliação ambiental estratégica (AAE)**, que 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*”.

---

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

Annelise Monteiro Steigleder<sup>2</sup>, por seu turno, 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 Autor está suscita uma tutela judicial 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 para o planejamento de **políticas** públicas.

Os pedidos são, assim, totalmente descabidos. E também desnecessários. 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 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 também manifestou 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. 4).

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

---

<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

<sup>4</sup> Op. Cit.

EIA/RIMA — estudo que, como visto, é o documento adequado à avaliação dos impactos ambientais.

*c. A manifestação do MPF nos autos n. 5004416-37.2022.4.02.5116*

Corroborando com os esclarecimentos a manifestação do Ministério Público Federal trazida ao processo n. **5004416-37.2022.4.02.5116**, em trâmite nesta mesma Vara e movido pelo mesmo instituto autor, no qual também envolve discussão sobre licenciamento ambiental de Termelétricas na bacia do Rio Macaé (*doc. 5*).

Intimado para se manifestar como fiscal da lei, o *parquet* federal reiterou a inexistência de interesse processual e dos requisitos necessários à concessão da tutela antecipada almejada.

No que toca ao mérito processual, isto é, a exigência de estudos não previstos em norma, o órgão reitera que “*não há, em primeiro lugar, fundamento jurídico para se impor tal exigência aos entes públicos, razão pela qual não há no caso a "probabilidade do direito" exigida para concessão da tutela de urgência*”.

Para o *parquet*, também inexistente a urgência suscitada, eis que “*a gravidade da questão hídrica posta na inicial é fato de conhecimento de diversas autoridades públicas, havendo documentos que demonstram preocupação por parte da Prefeitura Municipal de Macaé, do IBAMA, e do próprio INEA. Todavia, gravidade e urgência são conceitos diversos e não se confundem. O primeiro não indica necessariamente o segundo, que reflete ideias referentes ao tempo de ação ou reação*”.

Como bem observado, a maior parte dos processos de licenciamento discutidos nas ações ainda está em análise pelos órgãos ambientais, sendo que a única usina já em operação não apresentou os problemas aventados na exordial, o que reforça a regularidade dos procedimentos administrativos e, por decorrência, dos empreendimentos.

E mais, o *parquet* ainda ressalta que todas as questões arguidas estão sendo devidamente apuradas pelos órgãos técnicos do MPF, que estão ativamente acompanhando a tramitação dos processos administrativos para garantir sua regularidade.

A partir disso, o órgão esclarece que “*não foram identificadas razões ou elementos que indiquem que os entes públicos administrativos responsáveis pela condução dessa questão estejam agindo de forma não responsável ou negligente, o que poderia justificar a urgência da intervenção do judiciário do grave problema apresentado pela autora*”.

Com base nas informações, o MPF manifesta-se pela extinção do processo sem apreciação de mérito, tendo em vista a manifesta ausência de interesse de agir da associação autora, que está se sobrepondo ao escrutínio público devidamente exercido na vida administrativa, conforme se verá adiante.

### **III - PRELIMINAR DE 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 Estratégica - 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).

Não obstante o esforço retórico, todavia, o fato é que o IBAMA e o INEA ainda não finalizaram o processo de licenciamento da Usina. Apenas a licença prévia foi emitida, 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>, como bem apontado pelo *parquet* acima.

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

---

<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).

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 se encontra 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.

**A pretensão autoral é prematura! Postula-se a intervenção do Poder Judiciário — em verdadeira usurpação da competência do IBAMA e INEA — à 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".

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-abstratos sem 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.

---

<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.

Pelo mesmo motivo, não foi conhecido pelo C. STJ recurso especial interposto pelo IBAMA em caso análogo ao presente. A Corte 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 do Instituto 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 já são objeto do EIA/RIMA (instituto totalmente diferente da AAE, como visto), não havendo também nesse ponto interesse processual a sustentar a pretensão.

O mesmo se diga, aliás, em relação ao Diagnóstico Climático, que, como se verá adiante, não constitui sequer um estudo oficial e mandatário. 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 contestante 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 e agora corroborado pelo MPF.

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

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

---

<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*”.

Primeiro porque, 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 -, pressupõe 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 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 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 disserta 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)*", o que a torna "*uma região impenetrável à autoridade da Justiça*".<sup>9</sup>

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**. Como demonstrado, os impactos cumulativos e sinérgicos já são objeto do EIA/RIMA, não havendo interesse processual que sustente a demanda (art. 330, III, CPC).

---

<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

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

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, são princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. A implementação, por sua vez, depende de lei, conforme previsão da própria norma<sup>10</sup>.

É com base nisso que o TRF-3, em caso similar, estabeleceu que “o Decreto n° 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**”<sup>11</sup>.

É igualmente **inverídico afirmar que a Lei Estadual n. 3.111/1998 previu a obrigatoriedade da AAE**. O que a norma prevê é a simples *análise conjunta de empreendimentos*, pelo órgão ambiental *estadual*, quando houver mais de um EIA/RIMA para a mesma bacia hidrográfica (art. 1º). Isto é, o dispositivo discorre unicamente sobre a análise conjunta de obras e atividades no âmbito do licenciamento ambiental estadual.

Quer dizer, **a pretensão do Autor para que seja determinada a elaboração da AAE com base na Lei Estadual não possui nenhum fundamento jurídico-normativo**. Impor à Administração a observância de ferramentas que não são mandatórias e exigidas em lei implica evidente ofensa ao princípio da legalidade<sup>12</sup>.

Como é sabido, 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. De há muito, aliás, assim se orienta a clássica doutrina, como se infere da lição de Seabra Fagundes<sup>13</sup>:

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> TRF-3, AI 0006638-73.2013.4.03.0000, Rel. Des. Federal Marli Ferreira, e-DJF3 09/09/2013.

<sup>12</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".

<sup>13</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. Conceito de Mérito no Direito Administrativo. RDA, n° 231, pp. 2/16 – jan/mar 2003.

*“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>14</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 despendioso um diagnóstico adicional.

Vale ainda enfatizar que 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.

---

<sup>14</sup> Parecer n. 00007/2017/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (doc. 10)

Ademais, o responsável por fixar os critérios a serem seguidos no EIA/RIMA é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) por força do disposto no art. 17, § 1º, do Decreto n. 99.274/1990<sup>15</sup>, sendo que, como dito, tais critérios já foram previstos em resolução própria. E mais, é o órgão ambiental responsável pelo licenciamento que emite o *termo de referência* com 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.**

O Poder Judiciário não pode estabelecer obrigações fora daquelas que já foram previstas pela legislação adequada, a partir da presunção infundada de “insuficiência” destes parâmetros para a avaliação de impactos.

Como já definiu o TRF-3, “*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*”.

É que “*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, é outorgar ao autor da ação bem assim ao Poder Judiciário um poder normativo legiferante que não lhes pertence*” (AI 0006638-73.2013.4.03.0000, Rel. Des. Federal Marli Ferreira, e-DJF3 09/09/2013).

Quando se trata de licenciamento ambiental, “*ao Poder Judiciário cabe apenas o controle jurisdicional quanto aos aspectos da legalidade do ato administrativo*”. não podendo “*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*” (TRF1, [056226-40.2012.4.01.0000](#), Rel. Des. Federal Mário César Ribeiro, Corte Especial, e-DJF1 03/06/2013).

---

<sup>15</sup> 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.

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 a total improcedência dos pedidos.

## **V - A RELEVÂNCIA (E A NOVIDADE) DA UTE NOSSA SENHORA DE FÁTIMA PARA O SETOR ENERGÉTICO**

Até aqui está muito claro, com base em sólidos argumentos jurídicos e jurisprudenciais, que a exordial não deve prosperar. Mas há ainda uma importante questão que deve ser mencionada, que é a essencialidade dos empreendimentos de nítido caráter público que tem, como princípio, a promoção do desenvolvimento aliado ao meio ambiente, exatamente como é o caso da UTE Nossa Senhora de Fátima.

O empreendimento compreende a implantação e operação de uma Usina Termelétrica (UTE) a gás natural no município de Macaé/RJ, com capacidade instalada para geração de energia elétrica inicialmente de 1.355 MW e aumentada para 1.750 MW, devido à atualização da tecnologia das turbinas a gás.

O projeto inclui ainda uma linha de transmissão para conexão à subestação de Furnas próxima à UTE, uma linha adutora de água e emissário de efluentes tratados para lançamento, além de um gasoduto dedicado de 18 Km de extensão.

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.

Nessa linha, o empreendimento justifica-se pela necessidade de complementação da geração de energia para atendimento à demanda do país, baseada em fontes menos vulneráveis às fragilidades decorrentes de prolongados períodos de estiagem, que comprometem a oferta do parque gerador do sistema elétrico brasileiro.

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>16</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.

A UTE Nossa Senhora de Fátima foi planejada para atender a 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](#).

No âmbito do processo de licenciamento ambiental, (processo SEI IBAMA n. 02001.102629/2017-65), **o empreendimento foi acompanhado por estudos ambientais, incluindo o Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), Estudo de Análise de Riscos (EAR), bem como demais documentos e análises técnicas que levaram à aprovação da viabilidade ambiental pelo órgão ambiental licenciador (IBAMA), por meio da expedição da Licença Prévia n. 589/2018 e sua posterior retificação** (doc. 6). A referida licença, atualmente, encontra-se em fase de renovação.

Destaca-se que o EIA é o estudo ambiental multidisciplinar mais completo e complexo previsto na legislação e contém o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, considerando os meios físicos, biótico e socioeconômico, a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, incluindo a cumulatividade e sinergia, definição de medidas mitigadoras, elaboração de programas ambientais de monitoramento dos impactos, dentre outros (Resolução CONAMA 01/1986).

Em 2019, conforme consta do processo de licenciamento ambiental, a termelétrica teve um **aumento da sua eficiência energética**, por meio de nova tecnologia que permitiu a substituição das turbinas a gás para proporcionar maior geração de energia, o que foi submetido ao órgão ambiental licenciador e aprovado.

Como será melhor detalhado nos próximos tópicos, a fim de compatibilizar a geração de energia como um serviço de utilidade pública, com a preservação dos recursos naturais, o empreendimento conta com **tecnologias e equipamentos sofisticados e**

---

<sup>16</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).

**modernos para diminuição significativa do consumo de água e emissão de poluentes atmosféricos**, questões de mérito abordadas na ACP objeto desta contestação.

Adianta-se que a empresa, caso decida pela implementação do projeto, adotará a **tecnologia do ACC - Air Cooled Condensers**, conforme já informado à Secretaria Municipal de Ambiente, Sustentabilidade e Proteção Animal de Macaé/RJ (*doc. 7*). Essa tecnologia apresenta uma **redução na captação de água do Rio Macaé na ordem de 4.500 m<sup>3</sup>/h!**

Cumprе ressaltar que a geração de energia e sua disponibilização no sistema nacional integrado **contribuirá para a garantia e segurança do sistema em caráter nacional**, conforme as avaliações feitas no EIA/RIMA.

Além do protagonismo para a segurança do sistema energético brasileiro, a implantação da UTE acarretará diversos incrementos, tais como: (i) benefícios aos reservatórios hidráulicos do sudestes, sul e nordeste, considerando o Sistema Interligado Nacional; (ii) contribuição na viabilização da infraestrutura de produção e transporte de gás, reduzindo a necessidade de reinjeção nos poços marítimos ou de queima nas plataformas; (iii) geração de inúmeros empregos diretos e indiretos nas fases de implantação e operação, atingindo aproximadamente milhares empregos no pico da obra, além da contratação de prestadores de serviços; (iv) criação de um pólo consumidor de gás natural; (v) atração de investimentos, dentre outros.

Ainda, conforme bem discriminado no EIA/RIMA do projeto, o empreendimento também possui papel essencial no aumento da renda local e dinamização da economia, com geração de impostos federais, estaduais e municipais, sendo, o mais relevante o ISS, estimado em milhões de reais durante a obra e a operação.

E, para tanto, a UTE Nossa Senhora de Fátima 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**

Até aqui restou bastante clara a falta de interesse e de fundamentos que sustentem a ação proposta. Nessa mesma linha, faz-se relevante apontar a regularidade dos processos autorizativos nos quais a requerida vem sendo submetida, demonstrando-se, de vez, que a ação deve ser julgada integralmente improcedente. Não haverá prejuízos à qualidade do ar e da água aventados pelo instituto autor.

***a. O procedimento de uso de recursos hídricos e a nova tecnologia da UTE***

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 UTE Nossa Senhora de Fátima**, é importante esclarecer que o empreendimento não possui *outorga*. Isso porque a UTE se encontra na fase de planejamento e avaliação sobre a sua viabilidade de implementação. Portanto, possui apenas o certificado de reserva de disponibilidade hídrica (CRDH n. IN008773, doc. 8).

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). Número CNARH: 33.0.0222383/61 Denominação do ponto: UTE NOSSA SENHORA DE FATIMA Corpo hídrico: Rio Macaé Vazão máxima: 1.125,00 m<sup>3</sup>/h Vazão média: 1.125,00 m<sup>3</sup>/h Volume diário: 27.000,00 m<sup>3</sup> Tempo: 24 h/d Período: 30 d/mês Coordenadas geográficas: Lat. 22° 17' 51,70" S e Long. 41° 50' 25,50" 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, é na fase da outorga que são analisados de forma aprofundada os aspectos referentes à compatibilização do uso 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 processo de outorga, visto que é neste último procedimento que são feitas as análises técnicas aprofundadas 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*” (doc. 4).

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. 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 da UTE Nossa Senhora de Fátima, é importante ressaltar que no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, o empreendimento passou por amplo estudo de alternativas tecnológicas.

Conforme já mencionado, enquanto o licenciamento ambiental avalia os impactos 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.

No âmbito do processo de licenciamento ambiental, o empreendedor submeteu ao órgão licenciador (IBAMA) a nova tecnologia da Siemens (substituição das turbinas a gás Siemens Classe H para Classe HL) que proporciona uma maior geração de energia (de 1.355 MW para 1.750 MW) **sem que haja consumo extra de água.**

O IBAMA, por sua vez, concluiu que a substituição das turbinas representa um incremento na potência da UTE, utilizando o mesmo espaço físico e estruturas adjacentes, **o mesmo consumo de água**, bem como nenhum aumento dos impactos sociais e na fauna e flora (Parecer Técnico n. 42, SEI IBAMA n. 5312638).

**E principalmente: o empreendimento utilizará a tecnologia ACC (*Air Cooled Condenser*) para resfriamento, que será responsável pela redução significativa do consumo de água!**

Aliás, a implementação da nova tecnologia poderá acarretar na eventual dispensa da outorga de uso dos recursos hídricos, considerando a grande diminuição da

captação de água do Rio Macaé necessária para a UTE. Assim, devido à alteração tecnológica, os ajustes nos procedimentos de recursos hídricos serão feitos de acordo com a redução, junto ao órgão competente para tanto (INEA).

De toda forma, frisa-se que a UTE possui, atualmente, apenas o certificado de reserva de disponibilidade hídrica (CRDH), que se encontra vigente, bem como **não** autoriza o direito de uso da água.

Importa ressaltar que a tecnologia que será adotada pela UTE Nossa Senhora de Fátima 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**. O órgão 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.**"

Nota-se, assim, que o empreendimento em questão vem sendo **aperfeiçoado no decorrer do licenciamento ambiental para contemplar as melhores tecnologias possíveis com o objetivo de aumentar a eficiência e reduzir o consumo de água, compatibilizando a geração de energia com a proteção socioambiental.**

Levando em consideração as particularidades da UTE Nossa Senhora de Fátima, fica ainda mais claro, então, 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***

Resta clara a tentativa inócua e abusiva e de má-fé da autora consistente na tentativa de paralisação e anulação dos procedimentos administrativos hídricos, 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, **a UTE Nossa Senhora de Fátima só obteve a licença prévia (LP), no âmbito do licenciamento ambiental, porque realizou - 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) contemplou inventário completo das emissões atmosféricas, previu a análise sinérgica e cumulativa dos impactos gerados ao meio ambiente a partir das emissões previstas, tal como demanda a legislação, o que resultou na posterior emissão da licença prévia da (LP) da UTE, atestando-se a viabilidade das estruturas.

Foi apresentada a conclusão da análise a respeito da alternativa tecnológica mais viável à compatibilização da usina e da qualidade atmosférica:

A utilização de Sistemas de Combustão cada vez mais sofisticados e avançados, os chamados *Advanced Combustion Systems for High Efficiency*, garantem que as máquinas da Siemens operem com alto rendimento, grande flexibilidade de combustíveis gasosos e baixas emissões, atendendo portanto à regulação brasileira pertinente, CONAMA 003/1990. Queimadores de concepção **Ultra-Low NOx** asseguram tal amigabilidade e aderência aos preceitos ambientais, ao mesmo tempo em que evitam a necessidade de injeção ou consumo adicional de água (que também requer desmineralização) e/ou vapor diretamente nos combustores da máquina, artifícios clássicos no abatimento de NOx. **Com isso, a UTE Nossa Senhora de Fátima estará equipada e nivelada aos mais altos padrões tecnológicos mundiais.** ([EIA UTE Nossa Senhora de Fátima](#), volume 1, p. 193).

Pode-se destacar **a tecnologia Ultra Low Nox, que permite à usina emitir menos NOx**, composto gasoso nitrogenado regulado pela CONAMA, sem necessidade de maior captação de água ou redução catalítica. Ainda, a UTE vem equipada com um **sistema de monitoramento contínuo de emissões atmosféricas (CEMS).** ([RIMA UTE Nossa Senhora de Fátima](#), p. 25).

**O projeto desenvolvido para a UTE considera equipamentos da marca Siemens de última geração, com eficiência superior a 60%, reduzindo assim o consumo de combustível.** ([RIMA UTE Nossa Senhora de Fátima](#), p. 96).

Além disso, UTE prevê mecanismos de compensação das emissões previstas para o empreendimento, na fase de operação, como o planejamento de instalação, no estado do Rio de Janeiro, de uma unidade de geração elétrica fotovoltaica, com capacidade de 60 MW, podendo chegar a 120 MW ([RIMA UTE Nossa Senhora de Fátima](#), p. 28).

Ressalta-se ainda que, no **Parecer Técnico 53/2018-DENEF/COHID/CGTEF/DILIC** (SEI IBAMA 3864414), que analisou o EIA do empreendimento, o IBAMA menciona que o empreendedor apresentou estudos, diversos dados e houve realização de reuniões para tratar da qualidade do ar, com a participação de analistas do órgão ambiental, empreendedores e especialistas.

No referido parecer, o IBAMA ainda informou que, *“no que se refere ao NOx, de acordo com o EIA apresentado, o empreendimento não se caracteriza como saturador de bacia para o NO2... Considerou-se aceitável a metodologia OLM de simulação da qualidade do ar, apresentada no EIA e discutida exaustivamente durante o processo de licenciamento ambiental...”*

Na sua conclusão, o órgão ainda dispõe que *“os resultados obtidos demonstram que a qualidade do ar permanecerá dentro dos limites legais, mesmo considerando a operação da Usina a toda carga. Portanto os resultados da modelagem indicam que existe capacidade de suporte da bacia aérea da região, para a implantação do projeto em conjunto com os outros projetos termoeletricos em operação e outros empreendimentos já licenciados.”*

Posteriormente, o IBAMA previu condicionantes específicas na licença prévia, as quais deverão ser implementadas para evolução do projeto (*doc. 6*):

**2.2.** Apresentar proposta de **Programa de Avaliação da Formação do Ozônio Troposférico**, em até 90 dias após a emissão da LP. O Programa deve apresentar um cronograma que permita a avaliação do comportamento de formação do ozônio troposférico, considerando as emissões de NOx da UTE Nossa Senhora de Fátima, previamente à Licença de Instalação;

(...)

**2.4.** Apresentar um **programa de monitoramento para a região de máximas concentrações de NOx** identificadas na modelagem. O programa deve contemplar um monitoramento que apresente registro e não apenas bioindicadores;

(...)

**2.5.** Propor um **programa de monitoramento da acidez das águas pluviais e monitoramento da acidez do solo com medidas mitigadoras e/ou compensatórias** para o caso de identificação de reações adversas ao meio ambiente ou à população, decorrentes do aumento da acidez destes componentes ambientais;

(...)

**2.14. Apresentar o Programa de Monitoramento de Bioindicadores da Qualidade do Ar.”**

No que diz respeito ao Programa de Avaliação da Formação do Ozônio Troposférico (condicionante 2.2), cumpre ressaltar que o IBAMA proferiu o **Parecer Técnico 22/2019-DENEF/COHID/CGTEF/DILIC** (*doc. 9*) concluindo que o estudo apresentado pelo empreendedor foi **satisfatório**.

Veja-se que, para solicitar a próxima licença ambiental (licença de instalação), **a UTE Nossa Senhora de Fátima deve apresentar diversos programas e estudos ambientais**, incluindo aqueles referentes às emissões atmosféricas e qualidade do ar. Isso demonstra, novamente, a desnecessidade de qualquer pronunciamento judicial sobre o assunto. Todas as questões ambientais estão sendo adequadamente tratadas na esfera adequada, qual seja, administrativa.

É exatamente esse o objetivo do licenciamento ambiental. Todos os planos e programas constantes no processo visam o constante monitoramento e avaliação da qualidade ambiental dos recursos naturais. 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 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.

**Como agora também reforçado pelo MPF nos autos n. 5004416-37.2022.4.02.5116 ([acima mencionado](#)), não há plausibilidade do direito, tampouco risco ao resultado útil do processo, carecendo evidências para demonstrar a inadequada condução dos procedimentos pelos órgãos públicos. Qualquer tipo de intervenção estará se sobrepondo à discricionariedade que lhes é característica.**

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 requerida que o pleito relativo à tutela de urgência será rechaçado por esse MM. Juízo.

## VIII - AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DAS DECISÕES

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 de mérito. 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 o diagnóstico climático sugerido pelo ABRAMPA. Só que além de os estudos não terem correspondência legal, verifica-se que, na prática, todos os apontamentos da exordial foram e continuam sendo observados no curso do licenciamento administrativo e do processo de obtenção de outorga para uso dos recursos hídricos.**

<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.

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

## **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, a requerida confia 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 requerida 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.

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

Informa-se, por fim, que seus patronos receberão intimações na Avenida Rio Branco, n. 4, Sala 1104/1106, Centro, nesta capital, e requer que as publicações e demais atos de comunicação sejam realizadas, exclusivamente, no nome do advogado **Marcos André Bruxel Saes**, inscrito na OAB/RJ n. 165.024, e-mail: *contato@saesadvogados.com.br*, sob pena de nulidade (art. 272, § 5º, do CPC).

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Rio de Janeiro/RJ, 26 de julho de 2023.

Marcos André Bruxel Saes  
OAB/RJ 165.024

Gleyse Gulin  
OAB/RJ 172.476

Aline Lima de Barros  
OAB/RJ 226.303

Caio Henrique Bocchini  
OAB/SC 38.517

**Rol de anexos:**

1. Atos constitutivos;
2. Procuração;
3. IC nomeação Arayara assistente técnico;
4. Parecer ENEA sobre desnecessidade de AAE;
5. Parecer MPF autos n. 5004416-37.2022.4.02.5116;
6. Licença Prévia n. 589-2018 e retificação;
7. Ofício ENEVA ao ENEA sobre tecnologia ACC;
8. Certificado de reserva de disponibilidade hídrica (CRDH) n. IN008773;
9. Parecer Ibama 22/2019;
10. Parecer Ibama 07/2017.