



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5020957-93.2022.4.02.5101/RJ**

**RELATORA:** JUÍZA FEDERAL HELENA ELIAS PINTO

**APELANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

**APELADO:** INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA (RÉU)

**APELADO:** KARPOWERSHIP BRASIL ENERGIA LTDA. (RÉU)

**ADVOGADO(A):** VILMAR LUIZ GRACA GONCALVES (OAB RJ111023)

**ADVOGADO(A):** NATHALIA GUIMARAES FERNANDES DE ALMEIDA (OAB RJ222208)

**ADVOGADO(A):** PAULO DE BESSA ANTUNES (OAB RJ035719)

**EMENTA**

DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÕES CÍVEIS, REMESSAS NECESSÁRIAS E AGRAVOS INTERNOS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE USINAS TERMELÉTRICAS FLUTUANTES (POWERSHIPS) E LINHA DE TRANSMISSÃO NA BAÍA DE SEPETIBA. COMPETÊNCIA FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA IBAMA-INEA. SUPERVISÃO FEDERAL. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR QUANTO À ANULAÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS. PROSSEGUIMENTO DAS AÇÕES PARA APURAÇÃO DE DANO AMBIENTAL.

**I. CASO EM EXAME**

1. Ações Cíveis Públicas extintas sem resolução do mérito, por ilegitimidade ativa e incompetência da Justiça Federal (CPC, art. 485, IV e VI).
2. O MPF pleiteou a nulidade da Licença Ambiental Integrada nº IN000312 e da Deliberação CECA nº 6.554/2022, que dispensaram a exigência de EIA/RIMA e audiência pública no licenciamento de quatro usinas termelétricas flutuantes (Powerships) e torres de transmissão de energia elétrica ligadas ao Projeto UTE Rio de Janeiro, na Baía de Sepetiba.
3. A sentença considerou inexistente interesse federal direto, entendendo que o licenciamento caberia ao INEA e que não haveria legitimidade do MPF para questionar ato administrativo estadual.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

4. Há três questões em discussão: (i) definir se o Ministério Público Federal possui legitimidade ativa para propor ação civil pública visando à proteção ambiental em empreendimento localizado em mar territorial e zona costeira; (ii) estabelecer se compete à Justiça Federal processar e julgar demandas relativas a licenciamento ambiental delegado pelo IBAMA ao INEA; (iii) determinar se subsiste interesse de agir quanto ao pedido de anulação das licenças ambientais, diante da instalação e operação já consolidadas do empreendimento.

**III. RAZÕES DE DECIDIR**

5. O Ministério Público Federal é parte legítima para a tutela ambiental de empreendimento situado em mar territorial, bem da União (CF/1988, art. 20, VII), ainda que o licenciamento tenha sido delegado a órgão estadual por Acordo de Cooperação Técnica.
6. O objeto da lide envolve interesse direto da União ou de suas autarquias, como o IBAMA e a ANEEL, especialmente diante da supervisão técnica e dos mecanismos de controle previstos no Acordo de Cooperação Técnica firmado entre IBAMA e INEA.
7. A delegação da execução do licenciamento não afasta o controle e a responsabilidade federal sobre o procedimento, tampouco limita a atuação do MPF ou o controle judicial pela Justiça Federal.
8. O princípio da inafastabilidade da jurisdição (CF/1988, art. 5º, XXXV) assegura o controle judicial dos atos administrativos de licenciamento ambiental, não configurando, no caso, controvérsia federativa.
9. O empreendimento encontra-se em operação há mais de dois anos e próximo do encerramento, sendo o EIA/RIMA e a audiência pública instrumentos prévios de prevenção e precaução.
10. Remanesce a necessidade de apurar eventual dano ambiental e obrigação de reparação, com possibilidade de cassação da licença de operação se comprovados danos efetivos.

**IV. DISPOSITIVO E TESES**

11. Apelações e remessa necessária parcialmente providas, para anular a sentença extintiva e determinar o prosseguimento das ações civis públicas, limitadamente à apuração e reparação de dano ambiental, declarando prejudicado o pedido de anulação das licenças com base na ausência de EIA/RIMA e audiência pública, bem como julgados prejudicados os agravos internos interpostos.

*Teses de julgamento:*

1. O Ministério Público Federal tem legitimidade ativa para propor ação civil pública visando à proteção ambiental de empreendimento localizado em mar territorial da União, ainda que o licenciamento tenha sido delegado a órgão estadual.
2. A Justiça Federal é competente para processar e julgar ação que discute licenciamento ambiental sujeito à supervisão do IBAMA, decorrente de Acordo de Cooperação Técnica com órgão estadual.
3. O EIA/RIMA e a audiência pública instrumentos prévios de prevenção e precaução, não se justificando, pela sua ausência, anular licença ambiental de empreendimento temporário e em vias de encerramento.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região decidiu, por maioria e voto médio do Colegiado, vencidos parcialmente a relatora, o Desembargador Federal MARCELO PEREIRA DA SILVA, a Juíza Federal GERALDINE PINTO VITAL DE CASTRO, o Juiz Federal FABRICIO FERNANDES DE CASTRO, DAR PARCIAL PROVIMENTO às apelações e às remessas necessárias, tidas por existentes (art. 19 da Lei n.º 4.717/1975, por analogia), para determinar a retomada do processamento das ACPs, para apuração do dano ambiental e dever de repará-lo, declarando, porém, prejudicada a ação em relação à anulação da licença ambiental pela causa de pedir narrada, pela perda superveniente do interesse de agir, e, por unanimidade, julgar PREJUDICADOS os agravos internos interpostos, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Rio de Janeiro, 07 de outubro de 2025.

---

Documento eletrônico assinado por **ROGÉRIO TOBIAS DE CARVALHO, Relator do Acórdão**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20002568004v4** e do código CRC **9f10df0a**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): ROGÉRIO TOBIAS DE CARVALHO  
Data e Hora: 13/10/2025, às 16:44:15

---

5020957-93.2022.4.02.5101

20002568004.V4



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5020957-93.2022.4.02.5101/RJ**

**RELATORA:** JUÍZA FEDERAL HELENA ELIAS PINTO

**APELANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

**APELADO:** INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA (RÉU)

**APELADO:** KARPOWERSHIP BRASIL ENERGIA LTDA. (RÉU)

**VOTO-VISTA**

Pedi vista para melhor refletir sobre a legitimidade ativa do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL para questionar o licenciamento ambiental de empreendimento energético em Itaguaí–RJ.

Eis um breve retrospecto, extraído do **relatório** apresentado:

*Na Ação Civil Pública nº 5020957-93.2022.4.02.5101, o Ministério Público Federal pleiteou a declaração de nulidade da Licença Ambiental Integrada (LAI) nº IN000312, expedida pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA), bem como a imediata suspensão da instalação e operação de 36 torres de transmissão de energia elétrica vinculadas ao Projeto UTE Rio de Janeiro. Sustentou, para tanto, que a mencionada licença fora concedida em desatenção às exigências legais relativas à apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), bem como à realização de audiência pública. Alegou, ainda, que o processo de licenciamento ambiental estaria sendo conduzido de forma fracionada e em desacordo com a legislação federal pertinente.*

*Já na Ação Civil Pública nº 5041112-20.2022.4.02.5101, distribuída por dependência à anterior, o Ministério Público Federal passou a impugnar a Deliberação CECA nº 6.554/2022, a qual dispensou a exigência de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) no licenciamento de quatro usinas termelétricas flutuantes (Powerships), com capacidade instalada de 560 MW, na Baía de Sepetiba. Alegou a inconstitucionalidade do ato administrativo, sustentando a competência da União para o licenciamento ambiental em mar territorial, bem como a imprescindibilidade de estudos ambientais detalhados — com avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos entre as termelétricas e as torres de transmissão — e da realização de audiência pública.*

*A sentença conjunta julgou extintos os processos sem resolução de mérito, com fundamento nos incisos IV e VI do art. 485 do CPC. O juízo entendeu que não estaria caracterizado o interesse federal direto a justificar a competência da Justiça Federal para conhecer das demandas, tampouco a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para propor ações que questionam licenciamento ambiental conduzido por órgãos estaduais, sem envolvimento direto da União, de suas autarquias ou empresas públicas. Reconheceu, ainda, a inadequação da via processual adotada, por ausência de demonstração de ofensa a bem ou interesse federal que extrapolasse o âmbito de atuação do Ministério Público Estadual, especialmente porque não houve manifestação do IBAMA nem da ANEEL nos procedimentos impugnados. Ressalte-se que, em ambas as ações, o Ministério Público Federal formulou pedido de tutela antecipada, o qual não chegou a ser apreciado em primeiro grau em razão da extinção sem resolução de mérito.*

A E. Relatora, Juíza Federal Convocada Helena Elias Pinto, **votou** pelo provimento das apelações interpostas pelo MPF, “para anular a sentença proferida nos processos nº 5020957-93.2022.4.02.5101 e nº 5041112-20.2022.4.02.5101, determinando o retorno dos autos à origem para regular prosseguimento do feito, inclusive com a análise do pedido de tutela antecipada”.

**Divergiu** a E. Juíza Federal Convocada Geraldine Vital, para negar provimento aos recursos.

Com a devida vênia, o MPF é, sim, legitimado ativo para pedir a proteção ambiental em relação a empreendimento instalado em mar territorial da União. A mim, com a devida vênia, é o bastante, como rotineiramente é suficiente em demandas que tratam de quiosques em praias.

Os relevantes argumentos suscitados pela E. Juíza Federal Geraldine Vital, naquilo que remetem à segurança jurídica e às particularidades do empreendimento, a mim, não repercutem na legitimidade do MPF e na competência federal, que não podem ser afastadas, mas sim reafirmadas e asseguradas.

O aspecto essencial é o **acordo de cooperação técnica** firmado entre o IBAMA e o INEA, **delegando** ao órgão estadual a “*execução do licenciamento ambiental da Usina Termoelétrica Rio de Janeiro, localizado nos Municípios de Itaguaí e Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, conforme composição a seguir: a) conjunto de quatro unidades flutuantes geradoras de energia (UTES/Powerships - Karkey 013, Karkey 019, Porsud I e Porsud II), movidas a gás natural, com capacidade total contratada de 560 MW; b) uma unidade Flutuante de Armazenamento e Regaseificação de GNL (FSRU) que será abastecida periodicamente por navio (LNG); c) linha de transmissão aérea de 138 kV das subestações de alta tensão a bordo de cada Powership até a primeira Torre de Transmissão. Deste ponto, a LT percorrerá um trecho sobre a água, apoiada em torres sobre estruturas estaqueadas no leito marinho, até chegar em torres em terra e seguirá à subestação Zona Oeste, também em terra. O traçado da LT passará por Itaguaí e Rio de Janeiro*”.

A atribuição para o licenciamento, portanto, era inequivocamente federal, apenas delegada ao órgão estadual, o que não retira o controle pelo MPF e pela Justiça Federal.



O IBAMA, embora **manifestando** não ter interesse em atuar no processo, destacou:

*De fato, uma vez concretizada a delegação da execução do licenciamento ambiental da Usina Termelétrica Rio de Janeiro por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 5/2022, deve o delegatário conduzir o procedimento com a autonomia técnica necessária para exercer seu mister, não cabendo ao ente delegante acompanhar, pari passu, cada ação promovida pelo INEA, a fim de atestar sua conformidade com a técnica ou com a lei.*

*Importante ressaltar que o Acordo de Cooperação Técnica nº 5/2022 já prevê instrumentos administrativos de supervisão e auditoria do cumprimento das obrigações do delegatário, que ocorre por meio do acompanhamento e análise do Relatório Técnico Anual de Atividades - RTAA e da realização de vistorias, quando necessário (Cláusula Segunda, Parágrafo Terceiro, II), bem como a notificação do delegatário em caso de constatação de inconformidades no cumprimento do ACT, que poderá acarretar, inclusive, a rescisão do ACT, mediante decisão técnica fundamentada, caso constatada a ocorrência de irregularidades e/ou omissões graves na condução do processo delegado.*

*Assim, em havendo mecanismos de supervisão no próprio Acordo de Cooperação Técnica, não se afigura apropriado, em princípio, utilizar-se da via judicial para alcançar um objetivo que o IBAMA já tem à sua disposição na seara administrativa.*

Veja-se, portanto, que o procedimento estava sob supervisão e controle do próprio IBAMA, ainda que sem maiores intervenções – sem acompanhamento *pari passu*, como esclareceu.

Acrescente-se que a ANEEL **manifestou** expressamente seu interesse em integrar a lide.

Também não me convenci de que a pretensão ministerial envolva, na verdade, controvérsia de natureza federativa, naquilo que a sentença considerou necessária a ação interventiva de competência do STF. Não se pretende a intervenção da União em Estado-Membro, mas sim o controle judicial de ato administrativo, dentro da garantia do art. 5º, XXXV, da CRFB e dos propósitos da via processual regulada pela Lei n.º 7.347/1985.

Por outro lado, não se pode ignorar que, no âmbito da delegação do IBAMA ao INEA, foi promovido processo de licenciamento – ainda que, em tese, insuficiente –, que já passou por controle judicial, na ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público estadual perante a Justiça estadual (ainda que, repita-se, a competência fosse federal).

As razões do MPF para pedir a anulação do procedimento ambiental estão fundadas sobretudo na ausência de EIA/RIMA e de audiência pública, ademais do fracionamento do licenciamento.

Ocorre que, como destacado no voto divergente, **o empreendimento se encontra em operação há mais de dois anos e se encerrará no próximo ano.**

No mundo dos fatos, os princípios da precaução e da prevenção estão superados, porque EIA/RIMA e audiência pública são medidas prévias à instalação. Nesse sentido, a doutrina de Édis Milaré (Direito do ambiente. – 11. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters, Brasil, 2018, p. 983, com meus destaques):

*No caso de licenciamento ambiental figura, como requisito de absoluta necessidade, a Avaliação de Impacto Ambiental-AIA, isto é, uma avaliação técnica e prévia (vale dizer, a priori, e não a posteriori) dos riscos e danos potenciais que determinado empreendimento ou ação pode causar às características essenciais do meio, seus recursos e seu equilíbrio ecológico. É escusado dizer que posteriormente (a posteriori) se poderá aferir os resultados positivos ou negativos que o empreendimento ou a ação tiverem deixado no meio ambiente.*

*Então, a AIA, como gênero, pode desdobrar-se em diferentes modelos, ou tipos, por exemplo: Estudo de Impacto Ambiental – EIA, Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, Relatório Ambiental Preliminar – RAP e outros. [...]*

E, citando Herman Benjamin, complementa (*op. cit.*, p. 989): “Foi exatamente para prever (e, a partir daí, prevenir) o dano, antes de sua manifestação, que se criou o EIA. Daí a necessidade de que o EIA seja elaborado no momento certo: antes do início da execução, ou mesmo de atos preparatórios do projeto”.

Descabe, portanto, anular as licenças “só” à conta da omissão em relação ao EIA/RIMA e à audiência pública, sequer sendo necessário adentrar na análise dos fundamentos do INEA para dispensá-los. É dizer: quanto a essa causa de pedir, há inequívoca perda superveniente do interesse de agir.

Por outro lado, talvez antevendo essa conclusão ante a possibilidade de ser indeferida a antecipação de tutela requerida nos idos de 2022, o MPF também pediu na ACP n.º 5020957-93.2022.4.02.5101:

*4) em caso de prosseguimento da ação civil pública, sem que a liminar tenha sido concedida de modo para inibir de modo eficaz e no tempo certo tempo oportuno os efeitos da licença já concedida, a condenação dos demandados, INEA e da Karpowership Brasil Energia Ltda (CNPJ 43.854.903/0001-42), solidariamente, na obrigação de recuperar as áreas já desmatadas e todo o passivo ambiental existente, visando à restauração do ambiente ao status quo ante, mediante projeto técnico a ser apresentado;*

*5) a condenação do INEA e da Karpowership Brasil Energia Ltda (CNPJ 43.854.903/0001- 42), solidariamente, à indenização e compensação pelos danos causados, seja de natureza material ou extrapatrimonial, incluindo-se os danos morais coletivos causados, cuja dimensão, caracterização e valoração serão estipulados em liquidação de sentença;*

De forma semelhante, requereu na ACP n.º 5041112-20.2022.4.02.5101:

4) em caso de prosseguimento da ação civil pública, sem que a liminar tenha sido concedida de modo para inibir de modo eficaz e no tempo certo tempo oportuno os efeitos da licença que vier a ser concedida, a condenação dos demandados, INEA e da Karpowership Brasil Energia Ltda (CNPJ 43.854.903/0001-42), solidariamente, na obrigação de recuperar as áreas degradadas e impactadas pelos danos ambientais que vierem a ser constatados, visando à restauração do ambiente ao status quo ante, mediante projeto técnico a ser apresentado;

5) a condenação do INEA e da Karpowership Brasil Energia Ltda (CNPJ 43.854.903/0001-42), solidariamente, à indenização e compensação pelos danos causados, seja de natureza material ou extrapatrimonial, incluindo-se os danos morais coletivos causados, cuja dimensão, caracterização e valoração serão estipulados em liquidação de sentença;

As ACPs, portanto, devem prosseguir para controle posterior, não mais preventivo, aferindo-se os danos efetivos, não mais os potenciais, tudo a ser apurado em instrução probatória.

Evidentemente, a licença de operação poderá, ainda, ser cassada, se apurados danos efetivos que justifiquem a imediata cessação da atividade poluidora, concretamente constatada. O que não cabe, repita-se, é tudo anular por não terem sido aplicados os instrumentos prévios de avaliação ambiental.

Ante o exposto, voto no sentido de DAR PARCIAL PROVIMENTO às apelações e às remessas necessárias, que tenho por existentes (art. 19 da Lei n.º 4.717/1975, por analogia), para determinar a retomada do processamento das ACPs, para apuração do dano ambiental e dever de repará-lo, declarando, porém, prejudicada a ação em relação à anulação da licença ambiental pela causa de pedir narrada, pela perda superveniente do interesse de agir, bem como julgando PREJUDICADOS os agravos internos interpostos.

---

Documento eletrônico assinado por **ROGÉRIO TOBIAS DE CARVALHO, Desembargador Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20002487666v4** e do código CRC **1c5bd1ec**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): ROGÉRIO TOBIAS DE CARVALHO  
Data e Hora: 28/08/2025, às 11:23:07

---

5020957-93.2022.4.02.5101

20002487666 .V4