



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

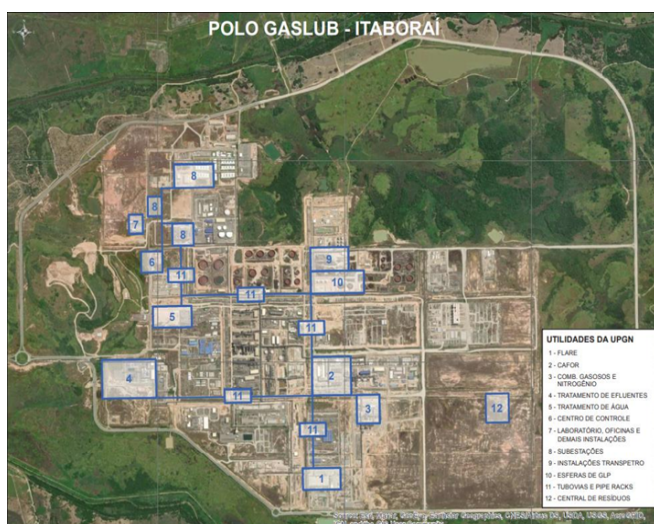
EXMO. SR. JUIZ FEDERAL DA VARA FEDERAL DE ITABORAÍ – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Inquéritos civis nº 1.30.020.000091/2024-36; 1.30.020.000142/2024-20; e

1.30.001.000876/2024-37

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉUS: INEA e IBAMA



“Parece que o objeto foi dividido até para alterar as condições do licenciamento. Tudo isso a gente ainda está averiguando. De fato, é informação muito séria. É uma nota técnica bastante contundente, preocupante, eu diria, mas a gente ainda não tem, a gente aqui em Brasília, a coordenação que tem a competência, que tem a expertise para fazer isso, a gente ainda não concluiu sobre os encaminhamentos de tudo o que está acontecendo. Eu acho que tem essa questão do tempo, tem tudo o que aconteceu. Esse é um processo e o objeto mesmo extremamente complicado, que passou *por várias questões políticas, jurídicas, inclusive físicas*” (IBAMA, Diretoria de Licenciamento, em 20/9/2024).¹

O **Ministério Público Federal** por seu Procurador da República, no exercício de suas atribuições legais, vem com base nos arts. 127, “*caput*”, 129 e 225 da Constituição da República, na Lei Complementar nº 75/93, bem como na lei nº 7.347/1985, fundamentado nos **inquéritos civis nº 1.30.020.000091/2024-36, 1.30.020.000142/2024-20 e 1.30.001.000876/2024-37** exercer

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

com antecipação dos efeitos da tutela requerida²

1 Reunião. IC 1.30.001.000876/2024-37 – Evento 66 - Arquivo: 00:57:32.160 --> 00:58:27.990.

2 Pedido 3, d).

em face do:

Instituto Estadual do Ambiente (INEA), AUTARQUIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR SEU PRESIDENTE, COM SEDE NA AVENIDA VENEZUELA, Nº 110, SAÚDE, RIO DE JANEIRO-RJ – CEP 20.081-312; E

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA), AUTARQUIA FEDERAL, POR SEU PRESIDENTE, COM SEDE NA SCEN TRECHO 2 ED. SEDE DO IBAMA, CEP 70818-900, BRASÍLIA – DF, TELEFONE (61) 3316-1001 ATÉ 1003; FAX (61) 3316-1025,

pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. COMPERJ, GASLUB e Complexo de Energias BOAVENTURA: a mutação constante do mesmo DNA.

Vossa Excelência já ouviu falar no “GASLUB”? O que dizer sobre o “Complexo de Energias BOAVENTURA”?

Os termos parecem novidades, mas se relacionam a um mesmo empreendimento original e usam sua estrutura. Trata-se da base do “Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro”, mais conhecido como COMPERJ. Conhecer sua gênese é fundamental para compreender a demanda.

O licenciamento original do COMPERJ iniciou-se perante a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema), posteriormente sucedida pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Ainda em 2007, a Superintendência do IBAMA/RJ analisou os seus EIA/RIMA e foram destacados os impactos sobre as unidades de conservação federais: Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO), APA Guapi-Mirim, ESEC da Guanabara e APA Petrópolis. A magnitude exigia medidas robustas: apoio à manutenção das unidades de proteção integral, autorização dos órgãos e a implementação de rigorosas medidas mitigadoras.³

³ Lei 9.985/00 – Sistema de Unidade de Conservação:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, **o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.(...)**

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo **só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.**

Diante da gravidade, um Grupo de Trabalho foi constituído para avaliar os impactos, culminando em manifestação técnica (SEI 1560920). Este documento revelou diversas falhas e impactos desconsiderados pelo licenciamento então em sede estadual. O EIA indicava que o empreendimento afetaria diretamente os manguezais da APA de Guapi-Mirim e da Estação Ecológica da Guanabara, o que demandava a atuação direta do IBAMA e do ICMBio em defesa desses ecossistemas frágeis e vitais.

Foram apontados pontos inconsistentes, como os que envolviam a captação de água, a descarga subterrânea e de efluentes, a vazão ecológica, a deposição atmosférica e o aumento da demanda operacional das unidades de conservação. Apesar das advertências, o EIA foi aprovado pelas instâncias estaduais, ignorando os alertas, pois havia uma decisão de governo para a implantação do empreendimento em Itaboraí. Para minimizar os impactos, a Autorização IBAMA nº 01/2008 permitiu a continuidade do licenciamento ambiental na localização original, mas impondo uma série de condicionantes e medidas mitigadoras, que somente foram incorporadas após intensa resistência.

O COMPERJ, apesar das promessas de proteção às unidades de conservação federais, estabeleceu suas bases estruturais no território, causando impactos irreversíveis. Esperava-se o cumprimento das medidas previstas para garantir a proteção ambiental efetiva. No entanto, fatores alheios à questão ambiental, como os escândalos revelados pela “Operação Lava Jato”, resultaram na suspensão do empreendimento.

Anos se passaram, e surgiu a ideia de ressuscitar o COMPERJ. Novas definições e alterações na nomenclatura foram concebidas com o objetivo de afastar o estigma associado ao projeto original. Assim, nasceu o *Polo Gaslub*, que recentemente foi transformado com o nome de *Parque Termelétrico do Complexo Boaventura*, composto por duas usinas termelétricas movidas a gás natural. A UTE Gaslub I terá uma potência instalada de 1.200 megawatts (MW), enquanto a UTE Gaslub II contará com 600 MW, exigindo ainda a instalação de uma subestação elevadora (345 kV) e de Linhas de Transmissão (345 kV).⁴

O “novo” licenciamento do COMPERJ (Gaslub/Boaventura) seguiu uma estratégia intrigante: fracionar o empreendimento em partes menores, o que parece ter como objetivo não apenas diluir a associação da sua imagem ao seu DNA original, mas também minimizar a percepção de seu impacto ambiental, facilitando e acelerando o processo de licenciamento.

⁴ Nesta petição a expressão utilizada será “COMPERJ” para referência ao empreendimento complexo envolvido, salvo quando necessário fazer alguma referência em especial.

Contudo, um detalhe não poderia ser desconsiderado. O empreendimento utilizaria a mesma base territorial efetivada para o COMPERJ, que foi criada, preparada e utilizada sem que as medidas mitigadoras da afetação federal, como aquelas sobre as unidades de conservação, fossem implantadas.

O fato é que o empreendimento Gaslub/Boaventura começou a ser licenciado sem a adoção das considerações federais.

Por que isso ocorre? A leitura até aqui deve ter acionado um alerta: se um empreendimento de grande porte como este impacta unidades de conservação federais, por que o licenciamento foi agora conduzido na esfera estadual, desconsiderando, mais uma vez, os impactos federais desde a origem?

A questão chegou ao Judiciário ainda no contexto do licenciamento original. Não por coincidência, decidiu-se que o processo deveria ser conduzido em âmbito federal. Mas se a mutação do empreendimento tem a mesma origem, por que renasceu – ou melhor, por que insiste em ser tratado novamente sob a competência estadual?

Erros são uma manifestação humana e as instituições, sendo compostas por humanos, não estão imunes a eles. A repetição deste padrão não é fruto do acaso, mas de uma sistemática reincidência que merece atenção crítica.

2. A competência federal de licenciamento e a delegação teimosa: as falhas do futuro que se repetem no passado.

A competência federal de licenciamento é uma matriz bem conhecida (artigo 7º, inciso XIV, alínea "h", da Lei Complementar nº 140, de 2011; artigo 3º, inciso VII, alínea b, do Decreto nº 8.437, de 2015). Na origem, o MPF exerceu ação civil pública (autos do processo nº 0000503-53.2008.4.02.5107) indicando a falha de operação estadual e como o licenciamento deve ser exercido com vetores ambientais plenos pelo IBAMA.⁵

A pretensão foi julgada procedente, reafirmando a competência do IBAMA para o licenciamento do COMPERJ e a decisão foi sustentada nas oportunidades revisionais. Em 5/6/2019, o TRF-2ª Região julgou a

5 Na ocasião, a Nota Técnica nº 15/2009 – NGI APA de Guapi-Mirim e ESEC da Guanabara (SEI nº 18155299), relatou a situação das condicionantes e seu descumprimento, o que salientou ainda mais a pertinência.

reativação da competência federal, desconstituindo os efeitos de uma delegação original da autarquia, que permitiu a atuação estadual até então.⁶

Mas em 4 de julho 2019, o empreendedor solicitou ao IBAMA uma nova “delegação cautelar” de todas as obras e atividades necessárias (Carta SMS/LARE 0083/2019 - SEI 5258313), para o exercício “do licenciamento ambiental do empreendimento - e de todas as licenças expedidas e a serem expedidas - do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj no Estado do Rio de Janeiro para o Instituto Estadual do Meio Ambiente – INEA. Conforme consta no documento supramencionado, trata-se de “solicitação cautelar, em decorrência de controvérsia judicial conda da Ação Civil Pública - ACP nº 0000503-53.2008.4.02.5107, que tramita perante a Justiça Federal do Rio de Janeiro” (Informação Técnica nº 8/2024-Ditec-RJ/Supes-RJ).

Ou seja, todos estavam cientes de que o foco sempre permaneceu no COMPERJ como um todo e que a situação de nova “delegação cautelar” servia apenas como um fundamento formal para superar um comando normativo plenamente reconhecido em decisão judicial.⁷

No entanto, diante da agora reativação mutante, o que as agências estadual (INEA) e federal (IBAMA) fizeram?

Em agosto de 2019, a despeito dos indicativos judiciais sobre como o proceder original foi repleto de equívocos, as autarquias promoveram novamente um ato para ultrapassar o comando judicial e celebraram o Acordo de Cooperação Técnica nº 26/19 (SEI nº 5626670 - processo nº 02022.002320/2019-90), em que o IBAMA entregou novamente o licenciamento ambiental do COMPERJ ao INEA, ressaltando que a gestão da compensação ficaria com o IBAMA, algo que na prática continuou com a instituição estadual.

Em seguida, o INEA analisou o Projeto de Implantação do Parque Termoelétrico GasLub (SEI-070007/001247/2022) e seus EIA/RIMA (SEI-070007/001247/2022). Sobre o apreciado, sua Coordenadoria de Estudos Ambientais relatou (SEI nº 79396633) que

6 A situação questionável era saliente. Todos tinham ciência ainda da situação nos autos nº 2013.02.01.006894-8.

7 Até mesmo a Ficha de Caracterização de Atividades (FCA), usada na solicitação e apresentada via sítio eletrônico do IBAMA, enumera as licenças emitidas para o COMPERJ pelo INEA que amparam a delegação depois renovada: Comperj - LP Nº FE013990; Comperj UPB - LI Nº IN001540; Comperj Urbanização - LI Nº IN021327; Estrada UHOS - LI Nº IN020319; Píer de Atracação da UHOS - LO Nº IN028177; Estrada de Acesso Principal - LI Nº IN016106; Linha de Transmissão - LT 345kV - LI Nº IN024123; Emissário Terrestre e Submarino - LI Nº IN023703; Sistema Dutoviário do Comperj - LI Nº IN024121; Gasoduto Guapimirim-Comperj I - LI Nº IN024202; Gasoduto Guapimirim-Comperj II - LI Nº IN024061; Adutora Reduc-Comperj - LI Nº IN042847

“De acordo com a Lei Complementar 140 de 8 de dezembro de 2011 e com o Decreto 8.437 de 22 de abril de 2015, o **Licenciamento Ambiental do Parque Termoeletrico do Polo GasLub seria de competência do IBAMA, uma vez que trata-se de usina termoeletrica com capacidade instalada superior a 300 (trezentos) megawatts.** Todavia, considerando os autos do processo 02001.027419/2021-67, por meio do qual **foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica - ACT n.º 39/2023, a competência do licenciamento “da Usina Termelétrica UTE GASLUB e demais estruturas associadas necessárias à sua plena operação” passou a ser do INEA.**”⁸

Como é intuitivo, apesar das determinações judiciais anteriores, a insistente delegação talvez ao menos demonstrasse a cautela de considerar os interesses e a participação das instituições federais no processo. Isso permitiria abordar, ainda que parcialmente, a solução dos problemas originais do licenciamento, nos quais IBAMA e ICMBio apontaram vetores com previsões específicas, como as que originaram as condicionantes 30.1 e 30.2 da Licença Prévia FE013990/2008 do COMPERJ.

Mas o que ocorreu? Em síntese: as instituições federais não participaram dos processos e as condicionantes não foram observadas na nova atuação, agora isolada, do INEA.

Isso significa que não foram adotadas as medidas para minimizar os impactos negativos, como os que afetam o maior fragmento contínuo de manguezais do Estado do Rio de Janeiro, o que inviabiliza a concessão de Licença de Operação para qualquer peça do complexo estrutural do COMPERJ, incluindo o GasLub. O Acordo de Cooperação Técnica, que desconsidera a decisão judicial que havia reconhecido a competência federal, evidencia um fenômeno em que atos, quando realizados em **pontos cegos**, colocam em risco o meio ambiente e as comunidades afetadas.

Pontos Cegos (Blind Spots)

Refere-se a áreas de percepção ou julgamento em que a pessoa não consegue identificar suas próprias limitações. É um conceito discutido na psicologia e neurociência, com origem em limitações neurocognitivas para processar todas as informações, limitando a autopercepção e criando vieses que tendem a avaliar seus próprios comportamentos de forma mais favorável.

Como as instituições dependem de atos de seus agentes humanos, analisar o comportamento institucional sem sua consideração pode reproduzir falhas semelhantes.

V. BAZERMAN, M. H., & TENBRUNSEL, A. E. Blind Spots: Why we fail to do what's right and what to do about it. Princeton University Press, 2011

O fenômeno torna-se evidente quando critérios que influenciam a percepção externa, além do âmbito da instituição, são desconsiderados, enquanto barreiras burocráticas são erguidas para preservar interesses estritamente isolacionistas do próprio agente.

8 Of. INEA/PRESI N°1733 (v. autos PP 1.30.001.000876/2024-37).

Como um primeiro exemplo, ver que o delegado INEA sequer tem Conselho Deliberativo no Estado do Rio de Janeiro, requisito essencial para a delegação de competência em matéria ambiental (Lei Complementar 140/2011).⁹ A falta desse conselho, composto por representantes da sociedade civil, torna o processo de licenciamento obscuro, vulnerável a interesses privados e sustentam ainda mais os pontos cegos institucionais, pois seus agentes naturais deixam de receber a sensibilidade humana afetada pelas inobservâncias ambientais.

Notou-se ainda que a delegação pelo IBAMA se tornou um mero expediente burocrático para superar exigências ambientais efetivas, que demandam atividade proativa, criteriosa e um alto compromisso com os vetores de afetação, em especial, os ecossistemas sob gestão federal solenemente desconsiderados. O IBAMA reconhece que prefere delegar, considerando que *“em virtude do grande porte do empreendimento Comperj e seu alto potencial poluidor, a competência original do licenciamento ambiental seria do Ibama. No entanto, a referida Nota Técnica alerta sobre a carência de recursos humanos no âmbito da Dilic e da Ctape para condução do licenciamento ambiental do empreendimento em tela”* (Informação Técnica nº 8/2024-Ditec-RJ/Supes-RJ).¹⁰

No entanto, a precária situação institucional não pode suprimir a essência da sua missão constitucional. Qualquer delegação pressupõe não apenas a capacidade técnica de quem recebe a delegação para superar as dificuldades estruturais, mas também a garantia de que os interesses do delegante serão preservados.

Isso ocorre porque uma delegação não transfere a titularidade de competências ou missões, mas apenas o exercício prático necessário para o seu cumprimento. Caso o delegado não cumpra aquilo que deveria ser realizado pelo titular, a delegação perde sua razão de ser, comprometendo os atos futuros decorrentes dessa relação. Outro efeito da cegueira institucional é permitir que falhas do futuro se repitam no passado, quando as que estavam em processo de superação deixam de ser cumpridas não porque perderam a exigibilidade, mas porque há uma insistência em reescrever o passado.

⁹ Lei Complementar nº 140/2011:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: (...) V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar; VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, **desde que o ente destinatário da delegação disponha** de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e **de conselho de meio ambiente**.

¹⁰A nota referida é a Nota Informava nº 5475494/2019-DTAPE/COMIP/CGTEF/DILIC.

3. Vetores federais esquecidos (ou propositalmente ignorados?)

No licenciamento original do COMPERJ, a Licença Prévia (LP) FE 013990, concedida em 26 de março de 2008, aprovou a concepção e a localização do complexo.

Para sua concessão, o INEA adotou o destacado na Autorização IBAMA nº 01/2008, que possibilitou o licenciamento ambiental original, desde que fossem cumpridas todas as restrições e condicionantes indicadas desde a sua preparação territorial. Em especial, provocou a previsão de dois vetores, que deram origem às condicionantes nº 30.1 e 30.2 da LP N° FE013990.

Pela Condicionante 30.1, determinou-se que o empreendedor restaurasse e mantivesse as faixas marginais de proteção das sub-bacias hidrográficas dos rios Caceribu e Macacu, a montante do empreendimento até suas nascentes, de acordo com o termo de referência, promovendo assim a restauração florestal das matas ciliares dos rios que atravessam a APA de Guapi-Mirim e a ESEC da Guanabara:

“Fica obrigada a Empresa Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A., a implantar a restauração e a manutenção das faixas marginais de proteção das sub-bacias hidrográficas dos rios Caceribu e Macacu, a montante do empreendimento até suas nascentes, de acordo com o termo de referência a ser apresentado pelo órgão licenciador e pelo IBAMA/Instituto Chico Mendes.”

Por sua vez, de modo a criar uma barreira de proteção e minimizar a redução do potencial hidrológico que afeta as unidades, determinou-se a aquisição e restauração florestal de uma “área tampão”, sendo a condicionante incorporada na condicionante nº 30.2 da LP FE 013990, nesse sentido:

“Uma vez tomadas as medidas administrativas aplicáveis pelo Estado e União implicando restrições para o uso da área de transição entre o empreendimento e a APA Guapi-Mirim, delimitada pelos rios Caceribu e Macacu, caberá à Empresa Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A., a incorporação desse terreno, seguida da restauração e manutenção integral de suas características naturais, de modo a evitar processos de ocupação desordenada e assegurar a manutenção dos processos hidrológicos. A Incorporação da área, bem como a restauração, deve ser concluída antes da emissão da Licença de Operação do empreendimento.”

Veja que a Condicionante 30.1 exige a restauração e manutenção das faixas marginais de proteção das sub-bacias hidrográficas do Caceribu e Macacu. O Termo de Referência (TR) foi elaborado em 2009, por grupo de trabalho composto por ICMBio, IBAMA e INEA (Portaria INEA nº 43/2009), estabelecendo os critérios técnico-

executivos, metodologia e chegando a um quantitativo de 2.014 hectares de restauração. Os indicativos não eram acaso. A área do COMPERJ encontra-se delimitada pelo Rio Macacu, ao norte; e pelo Rio Caceribu, ao sul. Ademais, o Rio Guapiaçu deságua no Macacu cerca de 1 km a jusante do empreendimento.

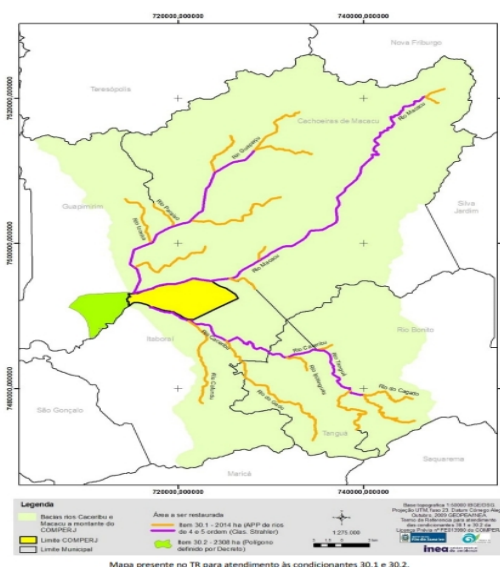
O Termo de Referência trouxe indicativos para o INEA exigir a proteção ambiental, com áreas de matas ciliares passíveis de restauração e manutenção dos rios que se encontram na APA da Bacia do Rio Macacu (Lei Estadual nº 4.018/02), no intuito de proteger as nascentes e os mananciais dessa bacia (art. 2º), que têm efeitos imediatos sobre as áreas de afetação federal, como a APA Guapi-mirim e a Baía da Guanabara.¹¹

Ademais, a preservação é essencial para um vetor existencial na região, pois alcança o canal de Imunana, onde veio a se instalar a captação de água mais importante da região. A bacia do Guapi/Macacu é responsável pelo abastecimento de cerca de 2,5 milhões de habitantes dos municípios de Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Itaboraí, São Gonçalo e Niterói.

O destaque ao Rio Macacu se deve ao fato de ser o maior contribuinte da Baía de Guanabara. Seu regime hidrológico e a qualidade das suas águas e afluentes estão comprometidos por diversas atividades antrópicas, como pastagens, lavouras e exploração mineral, que contribuem para o assoreamento e a poluição dos cursos hídricos. Por isso, o INEA, como braço operacional ambiental, deveria atuar para a sua plena recuperação.

No entanto, o que ocorreu?

O programa de reflorestamento foi abruptamente interrompido em 2015. Já em setembro de 2014, constatou-se que o somatório das áreas em recuperação, destinadas a atender à condicionante 30.1, era de 107 hectares, ou seja, apenas 5% do montante exigido.¹²



11 Art. 2º Fica criada a Área de Proteção Ambiental do Rio Macacu, compreendendo todos os terrenos situados numa faixa complementar de proteção, com largura de 150 (cento e cinquenta) metros de ambas as margens em toda a extensão do curso de água, desde a sua nascente se estendendo até a APA Guapimirim, na sua desembocadura na Baía de Guanabara, trecho onde o rio Macacu é conhecido como Guapi/Macacu. O seu principal afluente, rio Guapiaçu, terá sua faixa complementar de proteção idêntica à do rio Macacu. Todos os outros afluentes possuirão faixa complementar de proteção de 50 (cinquenta) metros em ambas as margens.

12 V. Nota Técnica 15/2019 - NGI APA de Guapimirim & ESEC da Guanabara – ICMBio.

Por sua vez, a Condicionante nº 30.2, que previa a barreira (área tampão) entre o COMPERJ e a APA Guapi-Mirim, com a incorporação do território, seguida da restauração e manutenção integral de suas características naturais para assegurar os processos hidrológicos, deveria ocorrer "*antes da emissão da Licença de Operação do empreendimento*". No entanto, não havia qualquer avanço.

Foi quando então, de forma surpreendente e sem qualquer consulta ao IBAMA ou ICMBio, o INEA alterou a previsão original da Autorização IBAMA nº 01/2008, reduzindo substancialmente a obrigação ambiental, que passou a ser apenas o apoio técnico e financeiro ao poder público na manutenção de um parque.

No caso, por meio da Averbação (AVB) nº 001474 à Licença de Instalação (LI) nº IN 001540, a obrigação original foi transformada na Condicionante nº 35, com a seguinte determinação:

"Caberá à empresa, uma vez tomadas as medidas administrativas aplicáveis pelas autoridades governamentais competentes, para a criação da Unidade de Conservação, **apoiar técnica e financeiramente o poder público na implantação e manutenção de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, de categoria Parque**, com a Zona de Amortecimento correspondente ao terreno da área de transição entre o empreendimento e a APA Guapi-Mirim, delimitado pelos rios Caceribu e Macacu, determinado no polígono estabelecido no Decreto Estadual nº 43.030/2011, através da celebração de negócio jurídico para aplicação de recursos, com fim de aparelhar a citada Unidade de Conservação - UC, proceder a renaturalização de rios e revegetação das áreas prioritárias, com destaque para as de Preservação Permanente, no seu interior, de modo a evitar processos de ocupação desordenada e assegurar a manutenção dos processos hidrológicos."¹³

Ou seja, a nova Condicionante 35 na LI IN01540/2009 suprimiu a efetividade da condicionante 30.2, que era de promover uma zona tampão de 2.525 hectares para proteger o Sistema Imunana-Laranjal e unidades de conservação, como a APA Guapi-Mirim e por consequência, a ESEC Guanabara. Substituiu a obrigação de fazer material por um genérico apoio técnico e financeiro ao poder público, que logo se resumiu ao depósito de um montante na conta do Fundo Mata Atlântica,¹⁴ com um detalhe especial: não foram apresentados os critérios técnicos para se fixar um valor que não guardaria sequer correspondência ao necessário para desapropriar, implantar e restaurar a área do "parque tampão", que se encontra desmatado completamente por pastagens.

¹³ Vale logo destacar que o Conselho Estadual de Controle Ambiental (CECA) logo aprovou sem questionamentos a averbação da condicionante 35 na LI IN01540/2009.

¹⁴ Situação que na ação civil de autos nº 0009919-12.2018.8.19.0023 apontou-se como atuação com o objetivo de diminuir as responsabilidades ambientais.

O resultado é que a atuação unilateral do INEA subtraiu toda a carga obrigacional de promover a regularização fundiária das áreas, o custeio das desapropriações, implantação de infraestrutura, restauração florestal, manutenção contínua, dentre outras. A afetação das duas condicionantes é peculiar ainda por outra razão, pois suprimiu um marco obrigacional de alta efetividade.

No caso, repentinamente a proteção, que por previsão expressa, deveria ser estruturada antes da operação do empreendimento de alto impacto, passou a ser possível antes mesmo de ser traduzida em realidade, invertendo a lógica funcional ambiental e permitindo que o empreendimento ocorra sem que o poluidor implante o exigido para prevenir os males do seu próprio desempenho.

Ou seja, transformou-se uma condição ambiental suspensiva e de resultado, que deveria ser concretizada previamente ao empreendimento, em uma mera condição causal, uma obrigação de meio, consistindo em um pagamento financeiro cuja certeza de aplicação útil não depende do empreendedor. O responsável efetivo deixou de ser o empreendedor e passou a ser a sociedade brasileira, que terá seus recursos drenados para financiar, por meio do Estado, as despesas integrais necessárias para se proteger contra os efeitos de um empreendimento privado.

Ressalte-se que a monetização da obrigação ambiental contradiz sua natureza de obrigação mitigadora, que é aquela que determina medidas para se evitar impactos negativos e a concretização de riscos ambientais, como é o caso do COMPERJ, que precisa minimizar ao máximo a afetação dos fatores que sustentam as unidades de conservação e manguezais. Não por acaso, a obrigação financeira é aplicável quando se trata de medida compensatória (art. 36, da Lei 9.985/2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC), que não tem a ver com prevenção.

Portanto, como medida mitigadora, as obrigações devem ser traduzidas na realidade e antes da operação do empreendimento, sob pena de nada prevenir. Por isso, a condicionante 30.2 é expressa: “*A Incorporação da área, bem como a restauração, deve ser concluída antes da emissão da Licença de Operação do empreendimento*”, algo que se tornou um incômodo para todos os envolvidos, como os governos estadual e federal, que presos aos pontos cegos do seu ego institucional, buscam acelerar atividades sem que ocorra o cuidado do arcabouço ambiental, continuamente sacrificado para sustentar a mutagênese daquele DNA no presente, não apenas com a maquiagem da nomenclatura, mas da própria essência das obrigações devidas.

Quer outras evidências de como a cegueira dos agentes fazem instituições desconsiderarem até mesmo a estrutura normativa?

Para qualquer desconstituição de condicionantes, como realizado pelo INEA, exige-se que a justificativa técnica seja expressa para subtrair sua efetividade (v. art. 17, inciso V do Decreto Estadual 42.159/2009). Mas como salientado, além de não haver justificativa para as subtrações das condicionantes, sequer houve a motivação técnica para a fixação do valor de “apoio financeiro” na situação.

Ressalte-se mais uma vez: a ausência de motivação idônea é um atalho que incentiva a busca por camuflar a origem inadequada das razões do ato, evitando assim contrariedades. A pressa e a redução dos trâmites burocráticos são sintomas desse problema. No entanto, como o IBAMA e o ICMBio eram os responsáveis por exigir o integral cumprimento daquelas obrigações desde a sua origem, eles não foram convocados para a produção da nova motivação e não participaram das alterações, que já estavam na operação cognitiva dos agentes do INEA, sob uma inspiração diversa que evitava a influência federal.

Não por acaso, a cegueira institucional fez com que até mesmo previsões conceituais de resguardo deixassem de ser aplicadas, negando vigência a uma limitação normativa que existe para evitar qualquer tentativa de desconsideração de condicionantes:

Resolução CONAMA 237/97:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e **estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação**;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, **incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante**;

A razão para medidas de controle ambiental e condicionantes serem **motivos determinantes** não é apenas fazer com que a Administração Pública, ao explicitar os motivos que fundamentam um ato, tenham eles como fator de sua eficácia e mesmo validade. Há ainda uma razão crucial na prevenção de situações futuras, em que critérios políticos e econômicos possam prevalecer sobre o ambiental. Este, por sua natureza sensível e frágil, enfrenta hipossuficiência institucional diante de múltiplos interesses e é frequentemente violado pelas ações humanas. Tal cenário é comum em transições de governo ou com agentes oportunistas, que podem instrumentalizar fundamentos para reescrever narrativas e manipular realidades.

A teoria dos motivos determinantes, sob a perspectiva neurocientífica

Toma-se em consideração os processos cognitivos que influenciam a tomada de decisão do Estado. Interações entre regiões como o córtex pré-frontal e o sistema límbico têm implicações na racionalização das escolhas por seus agentes, levando-os a justificá-las de maneira lógica, mesmo quando motivadas por fatores inconscientes.

Quando se considera o potencial de atos administrativos anteriores, influências como fatores econômicos ou políticos podem fomentar que os agentes reconstruam ou reinterpretem as motivações do passado de forma inconsistente com a realidade exigida, priorizando as novas influências e ignorando evidências contrárias da origem.

V. base de pesquisa em exemplares, como: Deciding advantageously before knowing the advantageous strategy
A Bechara et al. - Science, 1997; Exploring the neurological substrate of emotional and social intelligence
R Bar-On et al. - Brain, 2003

Diante do todo identificado, os atos de alteração das condicionantes são ineficazes perante a esfera federal, principalmente por uma razão lógica: suas instituições não participaram de nenhum deles e sequer conheceram sua motivação.

Mas considerando que as violações do INEA surgem como contradições em relação aos atos anteriores, é possível questionar: a desconsideração das condicionantes foi um mero esquecimento na operação administrativa do INEA, ou havia uma razão material para a situação?

As condicionantes eram conhecidas desde a origem. Tinham um significado especial porque não foram constituídas pelo corpo técnico do INEA, mas após a manifestação das instituições federais. Não por acaso, ao serem provocados, os agentes naturais do INEA se manifestavam sobre elas nos encontros institucionais e eram expressamente abordadas em documentos negociais posteriores (ver tópico 5 adiante). Ciência não faltava.

Entretanto, o comportamento institucional se mostrava além da mera ciência. O INEA logo se deparou com um dilema: como não houve o cumprimento efetivo das condicionantes, o tempo passava e as obrigações exigiam um esforço prático para o seu desempenho. Alternativas precisavam ser criadas. Desde que não

exigissem o esforço para o cumprimento do então previsto por quem deveria. Afinal, o objetivo é empreender, mesmo ao custo ambiental.

O fato é que além da ciência, a desconsideração dos motivos determinantes tem ainda outro componente subjetivo. A retomada do COMPERJ sob nova roupagem traz mais indicativos. É o que será apresentado nos tópicos a seguir.

4. Novas evidências de dano ambiental e um carimbador oficial: a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) na legitimação de atos do INEA.

A Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA)¹⁵ é um órgão colegiado consultivo e deliberativo, que possui a capacidade de apreciar questões de relevância ambiental, como o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, condicionantes e sanções administrativas ambientais. Suas decisões possuem caráter vinculante dentro da estrutura do Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA).

Os licenciamentos promovidos pelo INEA regularmente passam pela CECA. É o caso da nova manifestação do COMPERJ, em especial por suas duas manifestações principais até o momento: Polo Gaslub e as Linhas de Transmissão. Ambas passaram por sua aprovação. Mas as evidências demonstram como sua função foi exercida não exatamente como esperado.

Ao receber notícia sobre o processo de licenciamento e aprovação dos empreendimentos, o MPF expediu uma série de questionamentos na busca de informações e para identificar a postura institucional do INEA e da CECA na questão.¹⁶

15 Instituída pelo Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975, regulada pelo Decreto Estadual nº 21.287, de 23 de janeiro de 1995; e pela Lei nº 5.101/2007, regulada pelo Decreto nº 46.619/2019.

16 Dentre as questões, v. o Ofício nº 106/2024 – MPF/PRM-SG-RJ/GAB/MOAM, nos autos do IC nº 1.30.020.000091/2024-36: “a) As condicionantes e reparações do antigo COMPERJ foram plenamente cumpridas, de modo a evitar o novo licenciamento com passivos ambientais não reparados, que potencializam danos e violam os marcos comportamentais preventivos de empreendimento? b) Considerando a constatação da contaminação do sítio de instalação do Polo GasLub, desde 2021, com metais pesados e complexos químicos acima dos padrões previstos, houve elucidação das medidas adotadas para evitar efeitos cumulativos com o desempenho de novas atividades sobrepostas? c) No mesmo sentido da questão anterior, houve elucidação da contaminação do solo, subsolo e lençol freático? d) Houve indicativos para a promoção da descontaminação, a partir do prévio licenciamento de recuperação, que condicione a sobreposição de novas atividades operacionais de risco ambiental? e) Houve divulgação das análises técnicas sobre a descontaminação? f) Considerando o episódio recente e amplamente divulgado, sobre a contaminação por composto químico com efeitos nas vias de

Em uma das respostas (Of. SEAS/SUBEXE Nº1036)¹⁷, quanto ao “cumprimento de Licenças anteriormente emitidas que cabem ao INEA o seu acompanhamento, bem como outros referentes a possíveis contaminações de solo, oriundas das antigas instalações do COMPERJ. **Cabe informar que o corpo técnico da CECA é o INEA, e que através dos seus pareceres e manifestações, são tomadas as decisões quanto a emissão de licenças e autorizações, cuja a competência seja desta Comissão. Desta forma os mesmos foram encaminhados ao INEA, para manifestação e resposta a esses questionamentos.**”- sic

A resposta parece singela. Mas o confirmado é que o apresentado pelo INEA é a verdade considerada pela CECA, que até então aparentemente não realizava sua função, que seria justamente apurar as falhas do INEA. Veja que deveria atuar confrontar os fatores considerados nos empreendimentos sob sua análise e evitar licenciamentos falhos. O que se espera, no mínimo, é saber responder a questionamentos sobre aquilo que analisou, pois acredita-se ter estudado o que aprova. No entanto, o constatado é exatamente o oposto. O “foram encaminhados ao INEA, para manifestação e resposta a esses questionamentos” traz mais uma evidência do antes identificado: as falhas e a desconsideração das condicionantes pelo INEA não eram apenas de sua ciência, mas também da sua *voluntariedade*. A CECA apenas carimbava a aprovação.

Em maio de 2024, a Reunião da CECA apresentou para deliberação o processo para conceder a Licença de Operação e Recuperação (LOR) para a Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) do Polo GasLub. O parecer do INEA orientou o voto a favor da LOR na reunião do colegiado, autorizando o empreendedor a operar a estruturação da planta de refino de gás natural, uma pré-condição para a concessão da LO.

No relatório entregue aos membros da CECA consta a informação de que as condicionantes do então COMPERJ *foram plenamente cumpridas*, o que é, no mínimo, um desvio de perspectiva da realidade. Ao contrário, não houve a apresentação de qualquer resultado concreto do cumprimento, como o caso das condicionantes 30.1 e 30.2 (que sofreu a mutação para a Condicionante 35). Ou seja, uma informação contraditória foi voluntariamente implantada e não havia sinal da consideração dos *motivos determinantes*.

captação e abastecimento hídrico na região, houve apreciação sobre o nexo etiológico entre os poluentes acumulados e a proximidade do empreendimento ao ponto central de contaminação?”

17 Manifestação elaborada pela 1ª Comissão Estadual de Controle Ambiental-COMISECA/SEAS, em resposta aos Ofício nº 214/2024 - MPF/PRM-SG-RJ/GAB/MOAM e Ofício nº 106/2024 - MPF/PRM-SG-RJ/GAB/MOAM - IC nº 1.30.020.000091/2024-36, apresentados perante o IC nº 1.30.020.000142/2024-20.

Outras evidências começavam a surgir.

Na sessão, um dos relatos destacados foi que desde 2021 constatou-se a contaminação do sítio do Polo GasLub, instalado em uma das áreas do COMPERJ, com metais pesados e complexos químicos, atingindo o solo, o subsolo e o lençol freático, o que, em tese, motivaria o licenciamento para a recuperação, mas não para a operação de empreendimentos. O empreendedor deveria promover a integralidade da descontaminação e evitar que o acúmulo de circunstâncias futuras pudesse lançar a contaminação além dos seus limites máximos.

Quanto ao ponto, veja que o INEA (Of. INEA/OUVI Nº 1384/2024, no PP 1.30.020.000142/2024-20) relata a manifestação da Gerência de Licenciamento de Risco Ambiental e Áreas Contaminadas - GERLRAC, no sentido de que as potenciais fontes de contaminação do Polo GasLub são exatamente *a área de operação da UPGN (Unidade de Processamento de Gás Natural), a central de resíduos, os canteiros de obras antigos, atuais e as áreas de subestações*, um demonstrativo do passivo ambiental do COMPERJ.

Em 2021, foi realizado um Estudo de Background Geoquímico e Avaliação de Risco à Saúde Humana, com análises de amostras de solo e água subterrânea, como estabelecido pela Resolução CONAMA nº 420/2009. Nas amostras de solo foram identificadas concentrações acima dos valores de investigação para os metais cobalto, bário e parabenzeno, enquanto nas amostras de água subterrânea foram identificadas concentrações acima dos valores para os metais alumínio, bário, boro, chumbo, cromo, ferro, manganês, níquel e selênio. Foi também identificado valor acima do limite para Hidrocarbonetos Totais de Petróleo (TPH).

Detalhe: toda a contaminação foi provocada, em tese, antes de qualquer operação. O problema foi considerado como se supostamente tivesse causa ainda no momento da estruturação do seu espaço territorial ocupado, sem qualquer abordagem sobre o efeito potencial quando houvesse a instalação e operação do empreendimento.

Nesse sentido, questionado pelo MPF sobre as medidas adotadas para evitar efeitos cumulativos com novas atividades, a resposta foi que “[a] instalação e operação de atividades no Polo GasLub Itaboraí são submetidos a rigoroso processo de licenciamento ambiental no qual são exigidos adoção de medidas/sistemas de controle para prevenção e mitigação de impactos ao meio ambiente, incluindo o gerenciamento de riscos e de áreas contaminadas.”¹⁸

18 Of. INEA/OUVI Nº 1384/2024.

A resposta provoca uma reação lógica. Se não havia mais dúvidas quanto ao dano contaminante, houve determinação para que medidas fossem adotadas e a descontaminação realizada antes do licenciamento de qualquer nova instalação e operação? A resposta do INEA foi simples e restringiu sua avaliação a apenas um foco: definiu um polígono de restrição de uso da água e *“recomendou-se aos trabalhadores de obras civis que, eventualmente, terão contato com água subterrânea, o uso de equipamentos de proteção individual”*.

A sua conclusão é mais intrigante: *“o único cenário de exposição com risco potencial é ingestão de água subterrânea, sendo o risco hipotético devido a não utilização de água subterrânea para consumo humano. Por isso, não é necessária adoção de ações de remediação”*.

Logo, notou-se uma perspectiva reducionista. Os efeitos considerados pelo INEA eram apenas aqueles para o consumo humano dos trabalhadores no empreendimento. No entanto, além de desconsiderar que aquilo era, por si, um dano ambiental que deveria ser reparado previamente, não apurou quais eram os efeitos sinérgicos, como aqueles para comunidades de pescadores, ribeirinhos e os demais atingidos pela qualidade do arcabouço hídrico que tem relação contínua com o meio ambiente, como as unidades de conservação.

Surge ainda um detalhe não abordado. Antes, citou-se que houve a constatação da contaminação anos atrás e os resultados motivaram o monitoramento da água, sendo o mais recente relatório em maio de 2024 (*“Monitoramento Ambiental de Água Subterrâneas no GASLUB”*), quando *“observou-se a persistência de metais em concentrações acima dos valores de referência”*, mesmo que ainda abaixo do máximo, ou seja, como antes. O dado é objetivo: o tempo passou, mas sequer a natureza conseguiu desfazer o mal.

Veja que houve plena comprovação e ciência do passivo ambiental consolidado. Mas deixou-se de abordar sua existência acumulada desde a origem na estruturação do empreendimento, que permanece em valores elevados sem alteração. Em regra, como águas subterrâneas efetivam trocas contínuas com o ambiente externo, não houve apreciação quanto ao acúmulo do que pode afetar o fluxo para a base hidrológica da região e, por conseguinte, afetar o equilíbrio das unidades de conservação nos seus mais diversos componentes.

Ademais, as investigações sobre a contaminação do lençol freático da região, iniciadas em 2021, não tinham sequer chegado a termo até a ocasião da aprovação da LOR pela CECA, que não apresentou resistência ou ponderação, pois afinal, o *“corpo técnico da CECA é o INEA, e que através dos seus pareceres e manifestações”* determina a verdade a ser considerada, bastando cumprir a formalidade de aprovação.

Tem mais? Sim. Vejamos o que ocorreu mais recentemente quanto ao requerimento de Licença Prévia (SEI-070007/001247/2022) do Polo Gaslub. Em 16 de setembro de 2024, o ICMBio enviou ofício ao diretor de licenciamento do INEA, com a solicitação de estudos complementares ao EIA/Rima, pois suas informações eram inadequadas ou foram omitidas, como as seguintes: a) a Área de Influência Direta (AID) exigia revisão, de modo a fazer constar a Zona de Amortecimento (ZA) da ESEC da Guanabara; b) avaliação expressa dos impactos na ESEC Guanabara e APA Guapi-Mirim; e c) demonstração de programas para mitigar os impactos nas unidades.

Ou seja, havia elementos sensíveis de afetação federal que não estavam contemplados e o INEA, mais uma vez, estava ciente. Mas o que realizou em resposta?

Em 25 de outubro de 2024, o INEA produziu o Parecer Técnico INEA/INEA/COOEAMPT/4715/2024, favorável à aprovação da LP, ignorando o solicitado pelo ICMBio, que deve ser considerado previamente pelo licenciador.¹⁹ O trâmite interno do INEA trouxe evidências de como a manifestação contra os interesses federais foi insistente e logo promoveu a aprovação da CECA: a) INEA e CECA não avisaram o ICMBio que o parecer favorável à LP seria votado em 5 e 12 de novembro; b) o ICMBio pediu ao INEA que não remetesse a LP para a CECA sem sua manifestação prévia; c) o INEA informou no parecer que o ICMBio não enviou sua manifestação no prazo de 60 dias do artigo 2º da Resolução Conama 428/2010, algo contraditado pelos ofícios ao INEA.²⁰

Quando a burocracia contradiz o fim a que se destina – a proteção ambiental – acaba funcionando como máscara para criar a aparência de conclusões legítimas, mas que não resistem ao serem confrontadas com aquilo que artificialmente se afastou. É uma manifestação desvirtuada de **egocentrismo institucional**, em que a agência humana nas instituições busca afastar tudo aquilo que possa contrariar suas atribuições, convicções de mundo, ou poder de decisão.

Egocentrismo Institucional

É comum a tendência de uma visão inflacionada da própria contribuição na missão do grupo a que se pertence, como um elemento derivado de ponto cego, manifestado pelas pessoas naturais, mas com reflexo na operação das instituições. Implicações de comportamentos egocêntricos ocorrem quando se busca garantir a exclusividade de legitimação ou o afastamento da atuação alheia, situação em que os agentes institucionais passam a atuar com manifestações em viés de confirmação, afastando aquilo que contrarie sua expressão e desconsiderando a realidade tratada. Uma consequência é a crença de que uma instituição alcançaria necessariamente resultados superiores aos das demais, mesmo que não existam evidências para tanto.

V. sobre a apreciação em confirmação: DAWSON, Erica et. al. Motivated reasoning and performance on the Wason selection task. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 28, p. 1379-87, 2002; MERCIER, Hugo et al. Why do humans reason? Arguments for an argumentative theory. *Behavioral and Brain Sciences*, 34, p. 57-111, 2011.

¹⁹ Nos moldes o artigo 36 da Lei 9.985/2010 e sua regulamentação.

²⁰ Ademais, o artigo 3º, § 4º da Resolução Conama 428/2010, prevê: “A contagem do prazo para manifestação do órgão responsável pela administração da UC será interrompida durante a elaboração dos estudos complementares específicos ou preparação de esclarecimentos, sendo retomada, acrescido de mais 30 dias, em relação ao prazo original, se necessário.”

Veja que as agências humanas do INEA e CECA, sem considerar as advertências, insistiram na votação na pauta de 5 de novembro de 2024, com aquele parecer favorável de 25 de outubro. Mas aqui entra ainda outro detalhe, um artifício típico de burocracia para evitar contrariedades antes conhecidas: o ICMBio foi surpreendido pela informação da pauta no dia anterior ao ato. Ao final, em 12 de novembro, a CECA aprovou, por nove votos favoráveis e dois contrários (do IBAMA e ICMBio) a licença prévia do parque termelétrico.

Aqui, o comportamento institucional da agência humana no INEA retorna ao relatado sobre a alteração da Condicionante 30.2, que sofreu mutação para ser a nova 35, um ato unilateral sem participação das instituições federais. Soma-se ainda o antes mencionado sobre o art. 17, inc. V do Decreto Estadual 42.159/2009, que exige divulgar a *justificativa técnica*. Por que, seja naquela ocasião, ou agora nesta, não houve a provocação adequada do IBAMA e ICMBio? Repare o padrão. Normas não atuam sozinhas. Dependem da agência humana, que em egocentrismo mostra a intenção de afastar as contribuições dos demais: primeiro, porque não havia justificativa elaborada; segundo, porque a decisão não era técnica.

Mais que tudo, as evidências demonstram como existe um problema original salientado desde o início: a delegação. Ao não considerar sequer os pontos indicados pelo próprio delegante, confirma-se, antes de tudo, que o ato é algo artificial. Mas os pontos cegos vão além da redução da realidade à própria perspectiva. Por vezes, eles podem não permitir que um esforço institucional para superar as falhas seja suficiente.

5. Os TACs estaduais. Instrumentos bem-vindos que não contemplam vetores federais e o comportamento do INEA: “Monetizando pelo mecanismo financeiro as obrigações”.

Além da atuação federal, também houve apuração pelo MP/RJ quanto ao COMPERJ, o que resultou no exercício de ações.²¹ Em 2019, o INEA e outras instituições promoveram em sede estadual um Termo de Ajustamento de Conduta, chamado “TAC I”. Posteriormente, foi celebrado um novo, o “TAC II”, havendo ainda a previsão de acordo para o preenchimento da “área tampão”, a partir da Condicionante 35, aquela mutante.

21 V. autos nº 0009919.12.2018.8.1.9.0023, nº 0009897-51.2018.8.19.0023, nº 0009884-52.2018.8.19.0023, nº 0009852-39.2018.9.2019.0023 e nº 0009869-83.2018.8.19.0023, perante a 1ª Vara Cível de Itaboraí. No caso dos autos nº 0009919.12.2018.8.1.9.0023, seu objetivo demandava no contexto dos seguintes polos do COMPERJ: (i) Unidade Petroquímica Básica; (ii) Estrada Principal de Acesso e o abalo na estrutura dos imóveis no Alto do Jacú causado por veículos pesados; (iii) Estrada UHOS; (iv) Barragem do Guapiaçu; (v) impactos, medidas mitigatórias e compensatórias.

Ressalte-se de imediato que a atuação ministerial estadual foi adequada dentro de suas atribuições, que não poderiam afetar os elementos próprios da titularidade da União. Portanto, são atos adequados na seara estadual, mas ineficazes face aos aspectos da seara federal.

Quanto ao objetivo de recuperação florestal, a partir daquela condicionante indicada pelo IBAMA/ICMBio (30.1 da LP nº FE013990), constatou-se que sofreu uma alteração substancial, pois deixou de ser uma obrigação de resultado ambiental, para se tornar expressamente uma obrigação pecuniária sem exatamente garantir a proteção das unidades federais. No caso, ver os itens 5.1.11; 5.1.11.1 da cláusula segunda do TAC 1; parágrafos segundo ao quarto da cláusula terceira, com o destaque dos seguintes trechos:

"CLÁUSULA SEGUNDA: (...) 5.1.11) Em relação à condicionante 8.4 – (i) Celebrar Termo de Compromisso de Restauração Florestal – TCRF com a INEA/SEAS, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da assinatura do TAC, desde que o INEA já tenha: (i) informado à PETROBRAS as áreas que foram quitadas, com termo de quitação; (ii) enviado a minuta do TCRF antes da celebração do presente instrumento, com pagamento em 2 (duas) parcelas, sendo a primeira em 60 (sessenta dias) após a homologação do TAC e a segunda em março de 2020, **monetizando pelo mecanismo financeiro as obrigações não dadas por quitadas** pela SEAS relativas à: **(i) obrigação de restaurar 5.005,81 ha**, dando cumprimento às condicionantes 8.4, 23, 24 e 30.1 da LP nº FE013990; (...)

"CLÁUSULA TERCEIRA: (...) Parágrafo Segundo: O valor a ser depositado pela PETROBRAS relativo à cláusula (Termo de Compromisso de Restauração Florestal – TCRF) deverá ser utilizado em ações de restauração florestal na mesma bacia hidrográfica onde o COMPERJ está situado, salvo no caso de inviabilidade técnica devidamente justificada, hipótese em que, mediante anuência expressa do MPRJ, a compensação poderá beneficiar outra região". - grifos.

Especificamente, para financiar a pretensão genérica de restauração florestal do COMPERJ, houve depósito de R\$ 396 milhões no Fundo da Mata Atlântica (FMA-RJ) entre 2019 e 2020, destinados à restauração florestal de 5.005,8 hectares, supostamente nas sub-bacias dos rios Caceribu e Macacu e afluentes e na zona de amortecimento da ESEC Guanabara. Cerca de 4.300 ha estariam vinculados às medidas estabelecidas nas condicionantes originais.

A base financeira contava ainda com o *Programa Florestas do Amanhã*, com o objetivo de "[r]ecompor a cobertura florestal e cumprir de forma eficaz e eficiente os investimentos da Carteira da Restauração Florestal, vinculados ao Fundo da Mata Atlântica. Inicialmente pretende-se restaurar aproximadamente 5 mil hectares de Mata Atlântica na Região Hidrográfica V do Estado do Rio de Janeiro, garantindo o pronto cumprimento do

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), e do Termo de Compromisso de Restauração Florestal nº 001/2019 (TCRF), ambos assinados em 09/09/2019 com o Estado, bem como o atendimento à Lei Estadual nº 8.538/2019.”

Porém, o desempenho do INEA mostrou como a lógica de afastar as instituições federais refletia a sua operação afastada daquelas previsões originais das condicionantes.

Ressalte-se inicialmente que eventuais restaurações aleatórias, desconectadas das áreas a montante, ou mesmo que fossem no interior das unidades de conservação, não seriam contabilizadas como cumprimento das condicionantes originais, pois suas previsões foram baseadas em marcos definidos nos estudos para a mitigação dos impactos do COMPERJ. A ressalva é para deixar claro o objetivo estrito das condicionantes.

Mas na primeira fase do programa, em 2021, a área sob previsão de restauração não correspondeu às faixas marginais dos rios das bacias do Caceribu e Guapi-Macacu na região a montante do Gaslub. Ademais, o Programa desconsiderou a restauração da “área tampão” na poligonal indicada no termo de referência original.

No caso, só havia iniciado a restauração de 314 hectares, ou seja, 6,3% dos 5.005 hectares previstos, isso até maio de 2023, com mais um detalhe: as áreas prioritárias indicadas pelas condicionantes 30.1 e 30.2 da LP do COMPERJ para mitigar impactos sobre as unidades federais não foram sequer direcionadas no planejamento, mantendo-se o padrão comportamental das alterações unilaterais do INEA. Trata-se de indicativo evidente de como as alterações visavam ao desvio de prioridades e salienta, principalmente, como apenas a exigência de obrigações financeiras, sem sua tradução prática pelo empreendedor, prejudica os objetivos ambientais e funciona como máscara jurídica do modelo de operação.

Uma segunda fase parecia constar da Chamada de Projetos 05/2023 do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBio), lançada em junho de 2023. Nos termos do edital, a chamada de projetos disponibilizaria R\$ 25 milhões para projetos e metas estabelecidos ao Programa Florestas do Amanhã, que somem 600 hectares. A chamada determina as áreas compreendidas, total ou parcialmente, pelos municípios de Itaboraí, Tanguá, Guapimirim, Magé, Cachoeiras de Macacu, Niterói, São Gonçalo, Maricá e Rio Bonito. Entretanto, mantendo a trilha, incide na mesma dinâmica desviada da primeira etapa.

Vale salientar que para a definição de áreas a serem contempladas, houve ainda uma previsão especial no TAC em 16 de agosto de 2024, instrumento que se destina primacialmente a alternativa para aquela “área

tampão”, mesmo destoante da original Condicionante 30.2. Mas o ajuste abordou ainda a pendência dos reflorestamentos (30.1) e algumas das cláusulas ajudam a identificar como o padrão do INEA se mantém. Ver, p. ex., que definições foram estabelecidas como um compromisso potencial genérico, nos termos da cláusula 2.2:

2.2. Os COMPROMISSÁRIOS ERJ e INEA obrigam-se a **executar novos projetos de restauração florestal** relacionados ao cumprimento do Termo de Compromisso de Restauração Florestal relativo ao item 5.1.11 da Cláusula Segunda do TAC do COMPERJ **na área e conforme os critérios definidos no Anexo II.**

(...)

Parágrafo terceiro: Serão priorizados esforços para promover ações de restauração ecológica nas faixas marginais de proteção das sub-bacias hidrográficas do Caceribu e Macacu e no PN MAG, **condicionada à disponibilidade de áreas para restauração, à conclusão do processo de regularização fundiária do PN MAG e à disponibilidade de recursos do fundo da Mata Atlântica oriundos do Termo de Compromisso de Restauração Florestal relacionados ao cumprimento do item 5.1.11 da Cláusula Segunda do TAC do COMPERJ. Respeitada sua discricionariedade técnica e os termos do anterior e do presente TAC, e das condicionantes das licenças emitidas pelo órgão ambiental licenciador**, o INEA e a SEAS estarão abertos para receber contribuições da sociedade civil e de outros órgãos públicos, na busca do melhor ganho ambiental nas ações de restauração florestal.

(...)

Parágrafo quinto: **Para a contratação dos estudos específicos de restauração e projeção das modelagens de evolução dos ecossistemas, expansão e/ou retração em cenários de mudanças climáticas deverá ser utilizado recursos do Fundo da Mata Atlântica oriundos do Termo de Compromisso de Restauração Florestal conforme item 5.1.11.1 da Cláusula Segunda do TAC do COMPERJ, obedecendo às regulamentações específicas do mecanismo financeiro.**

Parágrafo sexto: Após os estudos técnicos específicos, **poderão ser realizados os ajustes de correspondências das obrigações de restaurar 5.005,80 hectares**, de modo a ser ajustados às fitofisionomias e seus quantitativos de área, respeitando os mínimos estabelecidos na Lei da Mata Atlântica nº 11.428/2006, incluindo ecossistemas não florestais, quando couber”.

Nota-se que as obrigações deixam a restauração das matas ciliares de forma subsidiária, sem expectativa concreta de efetividade, muito menos quando se tem em consideração as previsões que basearam as condicionantes originais. Ademais, lança as medidas práticas não mais ao empreendedor, mas ao esforço da sociedade brasileira, que dependerá de novos recursos para traduzir as medidas em realidade.

Mas o detalhe, que mostra o imperativo comportamental do INEA, é o significado do citado *Anexo II*:²²

22 Ressalte-se logo que a preocupação de se garantir uma aparência aos moldes das condicionantes originárias surge apenas após o reclamo do IBAMA e ICMBio nas reuniões com as demais instituições. Mas o apresentado ao final não ultrapassa testes básicos de causalidade entre razão e efeito, o que confirma apenas uma aparência de efetividade. Não por acaso, não houve a participação do IBAMA e ICMBio no pactuado.

“2. Área de abrangência da execução das obrigações de restauração

A figura 1 delimita a área de abrangência da execução das obrigações de restauração dos 5.005,8 hectares, conforme definido no item 5.1.11 da Cláusula Segunda do TAC do COMPERJ, a partir da delimitação das áreas afetadas pela empreendimento, a saber, as bacias contribuintes: (i) à área de influência direta do COMPERJ (raio de 20 km do empreendimento), (ii) à área diretamente afetada pelo empreendimento (municípios de Guapimirim, Cachoeiras de Macacu e Itaboraí), (iii) ao Parque Natural Municipal das Águas de Guapimirim (Decreto Estadual 42.030/2011), (v) à Área de Interesse para Proteção e Recuperação do Manancial (AIPM) do Sistema Imunana Laranjal (Resolução CERHI-RJ 218/2019, alterado pela Resolução CERHI-RJ 250/2021); e (iv) à APA Guapimirim e à ESEC Guanabara, conforme apresentado na figura 1.

Conforme é possível observar, as bacias contribuintes à APA Guapimirim e à ESEC Guanabara abrangem integralmente as bacias de contribuição das áreas de influência direta e a área diretamente afetadas pelo COMPERJ, o PNMA e a AIPM do Sistema Imunana-Laranjal, sendo apresentada em destaque na figura 2.” - grifos.

É quando surge um detalhe curioso: ao contrário do alegado em outras ocasiões, mas apenas após as discussões provocadas pelo IBAMA/ICMBio nas sessões da CECA e demais reuniões derivadas, agora o INEA, repentinamente, reconhece a afetação das bacias contribuintes e das unidades federais. No entanto, em seguida mostra um dado que confirma como trata as condicionantes originais como algo secundário, uma trava artificial ao indicar as “áreas prioritárias” para recuperação:

“3. Indicação de áreas prioritárias para restauração

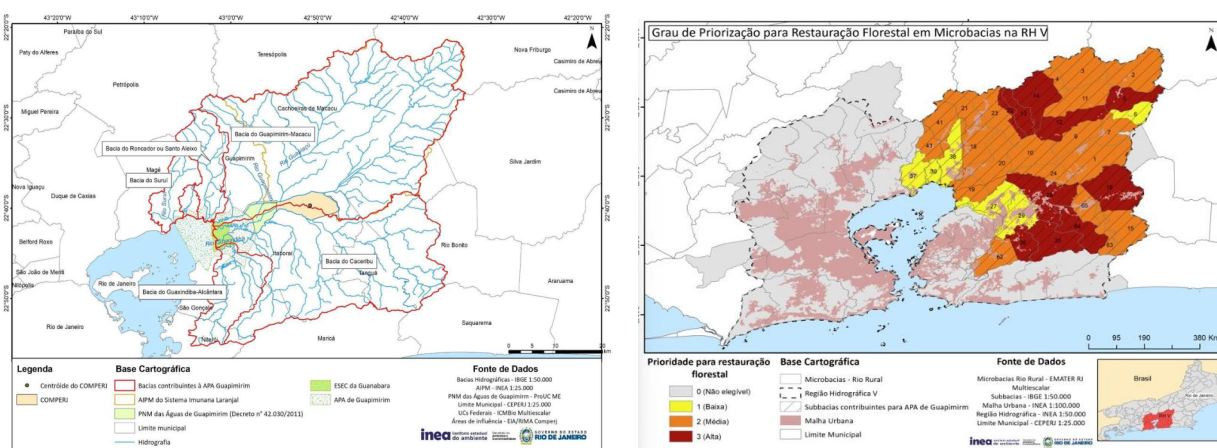
É fundamental estabelecer um processo de priorização das ações de restauração que possibilite a concentração e a coordenação das ações para o alcance de resultados perceptíveis e/ou mensuráveis. Para isso, **buscou-se definir as áreas com maior probabilidade de sucesso** na implementação das ações e que contribuíssem, de fato, para a conservação e recuperação dos serviços ecossistêmicos relacionados à segurança hídrica e proteção da biodiversidade. **Como o sucesso das ações e o alcance das resultantes ambientais dependem de vários fatores ambientais, sociais e econômicos** que incidem de diferentes maneiras sobre o espaço geográfico, a definição das áreas prioritárias foi definida em duas escalas de análise: (i) microbacias prioritárias e (ii) áreas prioritárias para restauração nos imóveis rurais.”

Em síntese, a conduta institucional formalizada se mostrava: “dar com uma mão e tirar com a outra”.

Primeiro, usa um critério de “probabilidade de sucesso”, que ao contrário do seu uso técnico como fruto de cálculo estatístico, parece usar a equivocada ideia de probabilidade como “intuição”. Mas o destaque vai para a ressalva antes mencionada sobre os *motivos determinantes* para evitar que condicionantes ambientais sejam

desviadas sem razão adequada, justamente por semblantes genéricos como fatores “sociais e econômicos” (aqui os termos são expressamente usados pelo INEA), sem qualquer base empírica.

De modo a confirmar o desvio, é quando se apresenta a Figura 3, que logo lança o grau de priorização das unidades de conservação federais, genericamente, apenas como *média/baixa*, quando a previsão original das condicionantes provocava a sua alta prioridade. Vejamos a comparação entre as citadas figuras: a localização das unidades federais e suas áreas de afetação na figura 2; e o grau de prioridade considerado pelo INEA na figura 3:



Primeiro, além do grau contornado, as áreas com prioridade de restauração estão fragmentadas, Essa desconexão dificulta até mesmo a recuperação de corredores ecológicos essenciais para o fluxo de água, pois não garante sequer a conexão das áreas de alta prioridade com as unidades de conservação.

Segundo, se afasta de qualquer garantia de que será nas “matas ciliares” dos rios, que são consideradas desde o início como o foco das condicionantes originais. Repare que usa um “áreas prioritárias para restauração nos imóveis rurais”, que podem ser qualquer uma, sem vinculação com a finalidade original. Não por acaso, surgiu nos debates recentes a ideia de áreas diversas, como “topos de morros”, que mesmo sendo APP, estão em completa dissonância com os efeitos pretendidos pelas condicionantes. O afastamento proposital das matas ciliares não é difícil entender: elas exigem esforço institucional e econômico. O “topo de morro” seria algo fácil, pois não tem muita resistência. Afinal, é difícil ver alguém plantar ou criar gado nele, ou seja, a lógica econômica – e não ambiental – cria a fuga mais fácil...

Terceiro, saliente-se que a definição das áreas nas bacias da região, especialmente os rios Macacu, Guapiaçu e Caceribu, a serem contempladas pela restauração das matas ciliares, não se trata de “discricionariedade técnica do órgão licenciador”, pois está exatamente nos *motivos determinantes* das condicionantes originárias, desde o Termo de Referência de 2009, produzido pelo IBAMA e ICMBio, que previam a razão destacada delas: promover a proteção das unidades de conservação federais.

Ou seja, a situação da condicionante 30.1 original ganhou uma maquiagem que não esconde a realidade. O seu descumprimento impede a concessão de Licença de Operação para as atividades no complexo COMPERJ.

Mas o que dizer da Condicionante 30.2 no TAC, que é aquela mutação provocada pelo INEA e aceita pela CECA, ao incluir a condicionante 35 na LI IN001540/2009? Ela tem outras peculiaridades intrigantes.

O TAC 1 cobra da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) e do INEA os comprovantes do pagamento de R\$ 4 milhões pelo empreendedor e um relato sobre as ações para a alternativa do Parque Natural Municipal Águas de Guapimirim (PNMAG), situação pontuada anteriormente.²³

Uma primeira ressalva é que o acordo não trata a falha original da condicionante mutante, que ao ser ineficaz perante o IBAMA/ICMBio, promove efeitos apenas perante as instituições acordantes em sede estadual.²⁴ Em seguida, foram identificadas diversas dificuldades até mesmo para a implantação da sua forma mutante, que exigia comportamento executivo apenas de instituições públicas, mas não de empreendedores. Vale conferir as dificuldades municipais e as providências imputáveis ao INEA e Estado do Rio de Janeiro para a implementar o Parque, que não atentaram ao critério federal, apesar dos seus limites serem os rios Careribu e Guapi-Macacu, que abastecem a APA Guapimirim e estão na Zona de Amortecimento da ESEC da Guanabara.

Ou seja, afetam vetores que não receberam a apreciação federal sequer sobre sua adequação.

²³ Como se trata de prestação a partir da sucessão indevida de condicionante original nº 35, os comunicados do MP-RJ sobre o TAC foram apreciados nos autos do IC 1.30.020.000142/2024-20 anexo. No caso, a referência é sobre o cumprimento da obrigação do item 5.1.30 da cláusula segunda do “TAC COMPERJ”; item 6.10; da cláusula terceira do TAC nos autos do processo nº 0009919-12.2018.8.19.0023. Como ressaltado, obriga a “(...) apresentar comprovantes de pagamento, carta e publicação no DOERJ do TC do Parque Águas, no prazo de 30 (trinta) dias contados da homologação do TAC”; o INEA, no item 6.10 da cláusula terceira, “(...) apresentará, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da homologação do TAC, informações referentes às ações realizadas a partir dos pagamentos já efetuados pela PETROBRAS em relação às condicionantes 35 e 30.2 da IN001540, referentes ao Parque Natural Municipal Águas de Guapimirim.”

²⁴ Vale mencionar que a alteração da cláusula condicionante foi corretamente criticada pelo MPRJ em uma das ações civis (autos nº 0009919-12.2018.8.19.0023).

Mas em agosto de 2024, diante da demora na articulação das instituições públicas, um novo TAC foi criado especialmente para implantação do Parque Natural Municipal Águas de Guapimirim, mas sem definição de prazos de concretização, por ser uma atuação que depende de atos diversos, como desapropriações. Quanto à regularização fundiária, o Município de Guapimirim (Ofício PGM nº 633/2022) informou que não tinha recursos para o pagamento das desapropriações. Diante da situação, o INEA promoveria as ações mediante a contratação de empresária com recursos do Fundo da Mata Atlântica (FMA).

Inicialmente, sobre a questão a SEAS (Ofício SEAS/SUBEXE Nº 912), informou que: (i) em relação ao item 5.1.30 da Cláusula Segunda do TAC COMPERJ, houve o TC Nº LI IN001540.35.01/2013, que impôs à empreendedora o dever de apoiar financeiramente a implantação do PN MAG, sendo pactuado o valor de R\$ 4 milhões de reais, depositados na carteira “Outras Fontes” do FMA; (ii) para uso dos recursos, a Subsecretaria de Conservação da Biodiversidade e Mudanças Climáticas encaminhou ao FMA o projeto “Plano de Manejo do Parque Natural Municipal das Águas de Guapimirim” (processo E-07/001/312/2015), atualizado no final de 2021, sendo estimado o valor de R\$ 450 mil reais; (iii) atualizações foram aprovadas pela SEAS em abril de 2022, de acordo com a Resolução SEAS nº 59/2020, que regulamenta a aplicação dos recursos financeiros da carteira “Outras Fontes” do FMA, e posteriormente encaminhadas ao FUNBIO para contratação do projeto.

Ou seja, nota-se a confirmação de que os ônus da implantação da unidade, ao contrário da Condicionante 30,2 original, deixaria de ser do *empreendedor-poluidor*, que não precisaria mais se esforçar por qualquer resultado (“se já pagou, desobrigou”).

A situação envolve vetores pouco percebidos, em que preceitos como o *poluidor-pagador* são constantemente desconsiderados, delegando o custo da condicionante à sociedade brasileira. Não é mais o empreendedor que arcaria com todo o dispêndio necessário contra os efeitos e para a prevenção contra os males do empreendimento, mas o Estado do Rio de Janeiro, que com a tributação dos recursos da sociedade brasileira pagaria a conta. A situação é até mesmo curiosa para um Estado que mantém uma postura de inadimplência perante a União e alega constantemente não ter recursos.²⁵

25 [Dívida do Rio: sem novo acordo, estado pode voltar a atrasar salários e pagamentos de fornecedores | Exame](#) ; [Governo do Rio aciona STF contra cobrança de R\\$ 1,2 bilhão feita pela União | Rio de Janeiro | cbn](#) ; [Orçamento do RJ para 2025 é aprovado na Alerj com previsão de déficit de R\\$ 14,6 bi | Rio de Janeiro | G1](#)

Mas quando se tem em conta a repercussão ambiental, a obrigação de fazer que antes deveria ser efetiva na realidade como previsto na condicionante 30.2, após a mutação passou a ser um “*monetizando pelo mecanismo financeiro as obrigações*”, situação que envolve ainda outro efeito perverso: o **desconto hiperbólico ambiental**. Veja que o valor depois exigido do empreendedor foi uma fração simbólica ao que deverá ser gasto para cumprir a condicionante, em montante com representação mínima de um faturamento diário.

Desconto hiperbólico em sede ambiental

A precificação de condicionantes pode transformar sua efetividade prática em custos operacionais pelo empreendedor, reduzindo a responsabilidade ética e tratando os impactos como externalidades a serem repassadas. Essa prática, agravada pelo viés do presente, dilui a percepção de gravidade dos danos futuros. Além disso, o viés de *overconfidence* leva empreendedores a subestimar os riscos ambientais e superestimar sua capacidade de controle, sem a incorporação de preceitos humanos necessários para ações efetivas. O foco financeiro também limita a atuação estatal, que privilegia critérios monetários como um atalho cognitivo para justificar sua atuação controlável por critérios próprios, mesmo sem efetividade real.

V. base de economia comportamental: KOROBKIN, R.B. e ULEN, T.S., Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics, in 88 California Law Review 1051, 2000; THALER, Richard H. Misbehaving: The Making of Behavioral Economics. New York; London: W.W. Norton, 2015; KAHAN, D.M. Social Influence, Social Meaning, and Deterrence, in Virginia Law Review 349, 1997.

A situação evidencia como a atuação estatal, ao adotar uma heurística em que o pagamento funciona como um alívio cognitivo para criar uma imagem de ação, pode intensificar os riscos ambientais sem assegurar efeitos preventivos concretos. Isso inverte a lógica ambiental: empreendimentos de alto impacto são facilmente autorizados pelo Estado, enquanto medidas preventivas são negligenciadas.

Veja ainda que o INEA pretende contratar estudos específicos de restauração e modelagens dos ecossistemas, que utilizará recursos do Fundo da Mata Atlântica oriundos do item 5.1.11.1 da Cláusula Segunda do TAC 1, ou seja, os recursos que já são escassos, serão utilizados para o desempenho de atividades-meio sem qualquer garantia de reflexos na realidade, subtraindo ainda mais a efetividade esperada.

Ademais, os ecossistemas da região não se limitam a florestas, mas incluem áreas brejosas e alagadas, características das unidades federais desconsideradas (APA Guapi-Mirim e ESEC Guanabara). Esses ecossistemas demandam projetos de restauração específicos, com custos potencialmente superiores aos da restauração florestal convencional. Apesar disso, o INEA reconhece que a previsão financeira é insuficiente para transformar as demandas ambientais em realidade, evidenciando ainda sua limitada compreensão dos impactos para a adequada preservação dos manguezais. Não por acaso, sequer consultou o ICMBio.

O fato de o INEA não ter sequer uma estimativa quantificada do necessário para a recuperação das áreas evidencia como reduziu a exigência da ineficaz condicionante nº 35, deixando de considerar com precisão as necessidades dos ecossistemas das unidades federais. Isso resultou na pactuação de valores desconectados

da realidade, beneficiando exclusivamente o empreendedor. Nesse contexto, as obrigações atuais demonstram que o órgão licenciador não está preparado para exigir o que é necessário para um desempenho ambiental efetivo. Assim, a responsabilidade recairá sobre a sociedade brasileira, que, por meio do Estado, terá de assumir os custos e esforços exigidos – não o empreendedor.

Os impactos dessa situação oferecem elementos importantes para compreender melhor o fenômeno.

6. O jogo licenciador: as peças no tabuleiro do COMPERJ e o fracionamento além da mera coincidência.

Ao longo da exposição foi demonstrado como o INEA conduziu a relação com o IBAMA e o ICMBio. A desconsideração unilateral das condicionantes, a ausência de comunicados efetivos sobre cada passo do licenciamento e outros sinais comportamentais evidenciaram a desconsideração federal como um padrão.

Mesmo nas situações em que IBAMA ou ICMBio se antecipavam e advertiam o INEA sobre as falhas do seu proceder, a resposta não ocorria ou quando havia insistência, a negativa se manifestava como uma reação abrupta, a indicar que a ciência e a voluntariedade se destinavam, desde o início, a afastar os interesses federais.

Veja que além de não existir manifestação prévia do IBAMA e do ICMBio nas etapas dos licenciamentos, quando as instituições solicitaram estudos complementares, as respostas foram negativas ou silentes. Medidas preventivas e programas de mitigação prévias ao licenciamento foram desconsideradas.

Um outro aspecto ainda merece destaque: os pontos cegos foram criados por uma arquitetura de licenciamento propositalmente fracionada. O COMPERJ é um complexo integrado e matricial, considerado como tal para fins de licenciamento, já que reúne uma combinação de fatores que não podem ser tratados como peças isoladas de um jogo, movidas à conveniência do jogador.

Veja o que está ocorrendo com as etapas lançadas até o momento. Começa com uma peça inicial, depois uma segunda e assim sucessivamente, sem levar em conta que são todas elas interdependentes e só existem em razão das demais, sem as quais não têm utilidade. O todo é muito mais que o simples somatório.

No entanto, o INEA começou o licenciamento como se fossem peças autônomas, não mais com sua consideração como um complexo, como era desde a origem do empreendimento e foi objeto de ações antes citadas. Não por acaso, a nomenclatura variante agora insiste em afastar a cognição daquilo que jamais deixará de ser: o COMPERJ.

Quais os efeitos do fracionamento identificado? A exposição até aqui já apresentou uma série deles. Mas como a cada etapa de apuração novos detalhes brotaram – e eles não terminam nesta petição -, serão apresentados mais alguns em especial, que demonstram a situação.

6.1. A primeira peça: a Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN).

A primeira peça autônoma, após a revisão de projetos, foi a Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN), com impacto ambiental significativo. Sua apreciação pelo INEA ocorreu pelo Parecer Técnico nº INEA/INEA/COOEAMPT/1217/2024 (Processo nº SEI-070007/000649/2021), em 14/03/2024, que funcionou como a base para conceder a Licença de Operação e Recuperação (LOR) aprovada pela CECA.

De início, na mesma ocasião o INEA deixou expresso a pendência de áreas contaminadas, que é aquele passivo não solucionado e salientado anteriormente. Considerou a área do empreendimento como uma “Área Contaminada sob Investigação – AI”, mas mesmo assim licenciou sem que a investigação fosse concluída com indicativos para a recuperação. Desconsiderou as afetações sinérgicas de todo o complexo, levando ao título da Licença de Operação e Recuperação (LOR) a pendência em questão: “*Operação das Unidades de Utilidades para Suprimento da Demanda Operacional da Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN), em concomitância com o Gerenciamento de Áreas Contaminadas.*”²⁶

Ou seja, a recuperação não seria prévia à operação, mas apenas um gerenciamento concomitante, com medidas apenas para evitar o consumo por trabalhadores, como antes salientado. A insistência em operar o empreendimento, a despeito da situação ambiental, era cada vez mais evidenciada.

Mas a partir de então novas nuances da apreciação do INEA surgiram em destaque (p. 15/52). Primeiro, novamente a busca em afastar a sua influência das áreas federais com um novo contorno:

26 Parecer Técnico nº 0043/2023 do Serviço de Avaliação de Áreas Contaminadas (SERVAAC/GERLRAC).

“Tomando por base o Relatório de Localização e Análise Espacial nº 75/2022, emitido em 22 de fevereiro de 2022, pela Gerência de Gestão de Território e Informações Geoespaciais (GERGET/DIRBAPE), **o empreendimento não está inserido em unidade de conservação, pertencente ao grupo de proteção integral ou de uso sustentável, de âmbito federal. Entretanto, parte da área do terreno e parte da área industrial estão inseridas na Área de Preservação Estadual da Bacia do Rio Macacu (APABM) (estadual, de uso sustentável).**” - grifos

Logo se percebe a contradição dúplice: a) é óbvio que um empreendimento assim jamais estaria dentro das unidades federais, pois é algo vedado; e b) ao mesmo tempo, reconhece que se encontra na Área de Preservação Estadual da Bacia do Rio Macacu, justamente uma daquelas que alimentam a base existencial das unidades federais, confirmando a lógica contraditória no mesmo parágrafo.

Mais adiante, ao tratar das áreas de preservação permanente e outras frágeis, considerou:

“De acordo com o Relatório de Localização e Análise Espacial, **a área do terreno fica limítrofe aos rios Macacu e Caceribu, distando cerca de 300 metros da área industrial, sendo que ambas as áreas são atravessadas por vários cursos d'água afluentes dos citados rios, além de estarem inseridas em APP de nascentes.**” - grifos.

Diante da situação inegável como uma barreira à imagem de adequação ambiental, tornou-se necessário criar um elemento capaz de justificar o movimento daquela peça no tabuleiro. Para isso, foi solicitada uma manifestação do Serviço de Demarcação de Faixa Marginal de Proteção (Processo Administrativo SEI-070002/003938/2022 - SEI nº 30959175), que resultou no Parecer Técnico nº 004/2024, com o seguinte teor:

“Conforme manifestação do SERVAM, com base em estudo (**“Estudo sobre a demarcação de Faixa Marginal de Proteção dos cursos d'água na área do COMPERJ”**) apresentado pela Petrobrás à Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), no âmbito do processo administrativo E07/100.676/2007, referente ao requerimento de demarcação de Faixa Marginal de Proteção (FMP), a SERLA emitiu a demarcação da FMP nº (01-19) 3.2.4 - 3181, para os **trechos dos cursos d'água mapeados na área de interesse: rio Macacu, rio Caceribu, vala da Jurema, vala da Usina, canal do Urubu, canal Lava-pé e canal sem nome**, conforme planta aprovada e instruída aos autos. Ainda de acordo com o Parecer Técnico N° 004/2024, **o referido estudo não apresentou proposta de demarcação de FMP para os trechos dos corpos hídricos inseridos na área industrial, considerando que seriam desenvolvidas obras de terraplanagem, urbanização e, conseqüentemente, alteração da drenagem superficial.** Contudo, é de entendimento do SERVAM que todas as alterações do terreno na área industrial tiveram aprovação do órgão ambiental com fundamento legal no Decreto Federal de 13 de junho de 2006, que declarou o empreendimento como de Utilidade Pública. Diante dos fatos, **a área técnica competente não se opõe à emissão da licença requerida, desde que incluída condição de validade específica**, conforme Parecer nº 004/2024.” - grifos.

Mais uma vez, nota-se a referência expressa ao COMPERJ como um todo. Não é um mero “ato falho”, pois é o que exigiu estudos sobre a afetação em diversos cursos d’água, algo que o licenciamento específico da peça de jogo atual buscava afastar. Não era mais possível negar a situação.

Mas uma “condição de validade específica”? Isso parece interessante, não? Em especial, ela supostamente tem sua justificativa bem conhecida, pois:

“... foi elaborado o Parecer Técnico N° 0043/2023, por parte do SERVAAC, onde foi concluído que **a área do empreendimento foi classificada como Área Contaminada sob Investigação - AI**, conforme dispõe a Resolução CONAMA N° 420, de 28 de dezembro de 2009, pois há concentrações de substâncias químicas de interesse na água subterrânea e no solo, acima dos valores de investigação, fato que fundamenta a emissão de **Licença de Operação e Recuperação (LOR)**, onde **deverão ser estabelecidas condicionantes de validade específicas ao aspecto, conforme transcritas no item 8**” (p. 38).²⁷

A questão logo surge: qual é a tal “condicionante de validade 8”, aquela que cuidaria da área contaminada? Surpresa: a condicionante do item 8 é uma relação burocrática (p. 50/52), que para a área contaminada se resume ao seguinte: “39- *Comunicar à Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Macacu no caso de ocorrência de acidentes que possam acarretar impactos e danos à Unidade de Conservação*”.

Trata-se de uma obviedade comportamental aplicável a qualquer situação, algo que seria obrigatório mesmo na ausência da condicionante. Porém, o que foi feito especificamente para a recuperação dos danos existentes e amplamente conhecidos? Nesse caso, optou-se pelo silêncio e pelo licenciamento.

Mas se o evidenciado já demonstra falhas, o que dizer quando surgem novas evidências de consciência e voluntariedade em afastar a afetação federal, no mesmo sentido do relatado até aqui? Vamos a mais algumas delas, pois a jogada já se mostrava previsível e o espaço no tabuleiro era curto.

Qual a base hidrográfica especialmente atingida? Um trecho em seguida é curioso, a indicar o reconhecimento de que o empreendimento está naquela região a ser protegida desde a origem do COMPERJ como um todo: “3.4. *Corpos d’água e Qualidade das Águas Conforme o Relatório de Localização, a área do empreendimento está inserida na Região Hidrográfica - RH V (Baía de Guanabara), Bacia Hidrográfica (da Baía de Guanabara) e Sub-Bacia (do Guapimirim-Macacu e do Caceribu).*”

²⁷ A conclusão reitera a necessidade da condicionante: “Somos favoráveis à emissão de Licença de Operação e Recuperação, sob o ponto de vista de controle ambiental, ficando a validade da mesma condicionada ao atendimento às exigências no item 8 do presente Parecer Técnico...” (p. 47/48) – grifos.

Repare: não se trata de uma afetação isolada. Tudo o que está no alcance da Zona de Amortecimento da ESEC da Guanabara.

No entanto, quando questionado especialmente sobre a previsão de reparação e prevenção sobre ela, o INEA diz que ***“Apesar da propriedade do Polo GasLub possuir áreas que se sobrepõe à Zona de Amortecimento (ZA) da ESEC Guanabara, a Área Diretamente Afetada (ADA) pelas atividades referentes à Licença de Operação e Recuperação (LOR n.º IN100561) referenciada neste documento, por sua vez não se encontra sequer próxima à Unidade de Conservação citada, não havendo previsão de medidas de prevenção e/ou recuperação específicas. Ainda assim, vale salientar que entre a ZA da ESEC Guanabara e a Área Industrial do PoloGasLub existe um espaço mínimo de aproximadamente 250 metros, local este que vem sendo utilizado para a realização de um projeto de reflorestamento (465 ha)...”***.

Ou seja, confirma que insistiu em tratar a peça licenciada como um artifício isolado, utilizado propositalmente para afastar a operação afetada por todo o complexo desde a origem, que exigia a consideração além de meros limites formais. Nota-se assim que a todo momento a peça de jogo a ser movimentada foi promovida para desconsiderar a perspectiva sinérgica do complexo.

Aqui surge ainda um outro problema, pois o EIA da Termelétrica (ANX, 2A23) é falho ao não ter sequer a adequada consideração da Zona de Amortecimento da ESEC da Guanabara (Portaria ICMBio 765/18), que está na área de influência direta do empreendimento e isso acarreta a necessidade da emissão de Autorização para Licenciamento Ambiental pelo ICMBio. É algo que, como agora é intuitivo, jamais ocorreu.

6.2. A segunda peça: as linhas de transmissão.

Imagine a seguinte situação: você é um empreendedor que sempre sonhou em construir aquelas longas e robustas linhas de transmissão de energia, que cortam a paisagem até desaparecerem no horizonte. Um dia, você acorda e se pergunta: sem levar em conta a origem e o destino dessa energia, essas linhas teriam algum sentido no mundo real?

Por si só, linhas de transmissão não têm propósito algum. Seu sentido surge apenas quando existe uma base que justifique sua existência, avaliando suas conexões e impactos sinérgicos. Ainda assim, o INEA optou, mais uma vez, por considerar a linha de transmissão do Polo Gaslub de forma isolada.

O projeto de transmissão de energia elétrica pela Linha de Transmissão (LT) 345 kV COMPERJ – Venda das Pedras C1, vinculado à Licença Prévia (Processo INEA SEI-070007/000115/2022), prevê a implantação de duas linhas de transmissão com 10,3 km de extensão (LI nº IN050756 e Licença de Operação LO nº IN012485). Essas linhas interligarão a LT Furnas-Adrianópolis-Macaé à Subestação SE-5140 do GASLUB, além da operação da própria Subestação SE-5140. O traçado atravessa, em dois trechos, o rio Macacu, que integra a Zona de Amortecimento da ESEC da Guanabara.

O ICMBio recomendou ao INEA que considerasse os impactos sinérgicos do parque termelétrico e das duas linhas de transmissão sobre as unidades de conservação federais. No caso, trata-se de um empreendimento em duas dimensões, que embora tratados em processos distintos – a geração de energia pelas usinas termelétricas e sua distribuição pela linha de transmissão externa – exigem um programa com medidas mitigatórias dos impactos sinérgicos, diretos e indiretos nos manguezais além do Complexo.

Dentre as diversas razões, isso ocorre porque um programa mitigatório deve considerar efeitos como a perda de habitat e fragmentação florestal na zona de amortecimento com a implantação das torres e linhas de transmissão, de acordo com a análise do ICMBio. Os impactos revelam a oposição entre os objetivos do empreendimento e os da zona de amortecimento. Se sua apreciação considerasse todo o complexo, situações assim receberiam avaliações prévias das unidades afetadas, o que não ocorreu. É uma das consequências do licenciamento fracionado.

A questão do fracionamento indevido foi debatida por ocasião da instalação original do COMPERJ e ações civis. O fato de serem diversas estruturas essenciais à operação do Complexo revela a existência, na prática, de um projeto global com infraestrutura associada. Como um empreendimento mais amplo, deve ser analisado, no que concerne aos seus impactos, sem qualquer fragmentação, sob pena de causar lesões.

O fracionamento compromete a análise integrada dos riscos e considerações como a correta delimitação da área de influência, violando diretamente os artigos 5º, inc. II e III, e 6º, inc. II, da Res. CONAMA 01/86, resultando na redução artificial dos impactos, que são ofuscados por expedientes burocráticos. O agora identificado revela que os licenciamentos avançaram sem levar em conta os fatores sinérgicos, evidentes desde a origem do complexo COMPERJ, quando os trechos do patrimônio federal sempre estiveram presentes e foram agora negligenciados. É uma consequência dos pontos cegos, que impedem a visão do todo.

A fragmentação da realidade pode até atender a interesses econômicos, mas não aos ambientais, pois funciona de forma furtiva e gradual, alimentando as resistências contra o meio ambiente e distorcendo as manifestações oficiais. Cada etapa abre caminho para a próxima, muitas vezes sob o pretexto de “desperdício de recursos” ou de “fato consumado”. O licenciador e outras instâncias podem se tornar reféns das circunstâncias artificialmente criadas.

O fracionamento voluntário foi identificado, testado e seus efeitos para facilitar licenciamentos demonstrados. Um proceder que não pode continuar da mesma forma. Portanto, restam demonstrados não apenas as evidências, mas o fator de **urgência** nesta demanda.

No final, observa-se um jogo em que as peças se movem pelo tabuleiro sem perceber que cada uma delas tem um papel no todo, que devem levar em conta o movimento das demais para alcançar o objetivo comum. Mas o que se observa até aqui é uma torre tentando andar na diagonal como um bispo, ou um rei que não percebe os efeitos além do seu entorno imediato.

7. As explicações do INEA.

As situações eram alarmantes e as evidências se acumulavam. Diante disso, buscou-se promover o contraditório, na expectativa de serem apresentadas justificativas ou correção. Nesse contexto, o MPF solicitou esclarecimentos e garantiu o diálogo. Em resposta (Of. INEA/OUVI nº 2346/2024), o INEA assim abordou:

a) Sobre a reprodução das condicionantes nº 30.2 da LP Nº FE013990 e nº 35 da LI Nº IN001540 nos atos de licenciamento do Polo GasLub, o INEA informou que “[a]s referidas condicionantes não foram reproduzidas no âmbito da emissão da Licença de Operação e Recuperação - LOR n.º IN100561, assim como nos demais processos de licenciamento ligados ao Polo Gaslub.”

Ou seja, o delegado INEA confirmou que não reproduziu as condicionantes antes elaboradas IBAMA e alterou silenciosamente o considerado como necessário pelo próprio delegante.

b) Sobre a demonstração de mitigação dos impactos negativos sobre a APA de Guapi-Mirim e ESEC da Guanabara, respondeu que “[c]onsiderando que a área de atuação do empreendimento em questão não se

encontra próximo da ESEC Guanabara e nem da APA Guapi-Mirim, não há o que se falar sobre mitigação de impactos negativos.”

A resposta do INEA evidencia a cegueira ao ignorar o que deveria ter sido considerado. A questão das condicionantes não se limita à mera "proximidade", até porque as unidades de conservação permanecem no mesmo local, assim como a área onde foi estruturado o COMPERJ, que agora abriga o Polo Gaslub/Boaventura e as linhas de transmissão. A lógica é simples: se o critério fosse "proximidade", ele não mudou em nada e a base estrutural da origem permanece a mesma. Ou seja, a justificativa para desconsiderar as condicionantes, diante daqueles motivos determinantes, simplesmente se dissolveu.

A gravidade da situação aumenta ao se constatar que a resposta revela o desconhecimento da Instituição sobre as reais razões – ambientais, vale destacar – que justificaram as condicionantes. A estrutura de grande porte, comprometida desde sua concepção, demanda medidas como a recuperação das matas ciliares para aprimorar a capacidade de filtragem e absorção dos impactos que afetam as unidades de conservação e a Baía da Guanabara. Os 5.000 hectares do empreendimento bloqueiam o fluxo natural e adequado das águas pluviais.

Na mesma linha, os metais pesados nas águas subterrâneas após a criação do empreendimento (v. tópico 4), reconhecidos pelo próprio INEA, não surgiram por geração espontânea ou mágica. Um detalhe logo é evidenciado: sequer considera o potencial fluxo para outras áreas ou o dano além do humano, como o arcabouço das unidades de conservação.

c) Quanto à previsão de reparação e prevenção na Zona de Amortecimento da ESEC da Guanabara, o INEA reconhece que o empreendimento a impacta, mas busca restringir o potencial de afetação apenas à “área diretamente afetada”. Essa abordagem demonstra como relativiza o critério ambiental de prevenção. Confira a resposta:

“Apesar da propriedade do Polo GasLub possuir áreas que se sobrepõe à Zona de Amortecimento (ZA) da ESEC Guanabara, a Área Diretamente Afetada (ADA) pelas atividades referentes à Licença de Operação e Recuperação (LOR n.º IN100561) referenciada neste documento, por sua vez, não se encontra sequer próxima à Unidade de Conservação citada, não havendo previsão de medidas de prevenção e/ou recuperação específicas. Ainda assim, vale salientar que entre a ZA da ESEC Guanabara e a Área Industrial do Polo GasLub existe um espaço mínimo de aproximadamente 250 metros, local este que vem sendo utilizado para a realização de

um projeto de reflorestamento (465 ha), referente aos termos do TAC 1 COMPERJ, englobando grande trecho localizado na margem esquerda do rio Macacu.”

O “*não havendo previsão de medidas de prevenção e/ou recuperação específicas*” diz muito. Quem afirmou que as medidas não são necessárias para as unidades de conservação? O próprio INEA. Não aqueles que deveriam dizer sobre o ponto, o IBAMA e o ICMBio, que dizem exatamente o contrário.

8. Um resultado do jogo: passivos como ativos esquecidos.

Foram salientadas as razões para a ineficácia das descon siderações promovidas pelo INEA, que devem ser superadas nesta demanda. Mas ela não estaria completa sem destacar que as suas consequências são ainda mais graves.

Primeiro, algumas têm alta sensibilidade, que apenas uma sociedade com fraco desempenho na causa humana deixaria de notar. Basta lembrar um paradigma: o *Parque Paleontológico de Itaboraí*. Ele é o único depósito brasileiro conhecido que registra a primeira irradiação dos mamíferos após a extinção dos dinossauros, com os testemunhos da geologia original e dos fósseis remanescentes, além de ser um dos mais importantes registros da ocupação humana na América. É de tamanha importância, que foi objeto de ação civil pública deste MPF para garantir a sua proteção (autos nº 5001139-45.2019.4.02.5107 – 1ª Vara Federal de Itaboraí). Trata-se de trecho patrimonial sensível, que sofre potencial influência de qualquer empreendimento na região.

Retoma-se ainda, por sua essencialidade, a situação da APA Guapi-Mirim, que foi criada para proteger os remanescentes de manguezais ao leste da Baía de Guanabara, com aproximadamente 14 mil hectares e abrange parte dos municípios de Magé, Guapimirim, Itaboraí e São Gonçalo.

Posteriormente, foi criada a Estação Ecológica da Guanabara composta por 2 mil hectares de manguezais, no coração da APA Guapi-Mirim, abrangendo parte dos municípios de Guapimirim e Itaboraí. Trata-se do fragmento de manguezal mais conservado de toda a Baía da Guanabara, apresentando características ecológicas compatíveis com manguezais isentos de afetação antrópica e um dos últimos trechos de manguezal contínuo de médio porte na porção final até a Baía da Guanabara.²⁸

²⁸ A área abriga espécies ameaçadas de extinção no RJ, como a biguatinga (*Anhinga anhinga*), a marrecaneleira (*Dendrocygna bicolor*) e o jacaré-de-papo-amarelo (*Caiman latirostris*).

Por sua vez, a Zona de Amortecimento (ZA) da ESEC da Guanabara é composta por manguezais, margens dos rios Suruí, Suruí-Mirim e Iriri, áreas marinhas, faixas marginais dos rios Guapimirim, Guapiaçu, Macacu e Caceribu (municípios de Guapimirim, Cachoeiras de Macacu e Itaboraí) e a área de transição entre a base de ocupação do empreendimento e a APA Guapi-Mirim. A sua implantação ocorreu somente em 29 de agosto de 2018, após o exercício de ação civil também por este MPF (autos nº 0091098-96.2016.4.02.5114 – Vara Federal de Magé), com pretensão julgada procedente pela Justiça Federal e trânsito em julgado em 13 de fevereiro de 2019. Um dos marcos de sua existência é justamente permitir a ampla proteção contra ameaças de empreendimentos como o COMPERJ.

No entanto, a despeito da essencialidade de todos esses trechos da realidade federal, nenhum deles recebeu a devida consideração do INEA. É algo que torna, mais uma vez, a prática do INEA inadequada para o licenciamento, pois não demonstrou a capacidade de lidar com todas as matrizes ambientais. Por si, as consequências seriam suficientes para procedência da pretensão.

Mas é fundamental destacar ainda alguns efeitos da cegueira institucional, pois são parte do processo necessário para recuperar a clareza que impulsiona a pretensão.

A proximidade de empreendimentos afeta a manutenção da qualidade ambiental da região. A área circundante do COMPERJ tem a maior concentração de unidades de conservação no Estado, sendo a última região do entorno da Baía da Guanabara ainda com considerável qualidade de água.

A área do empreendimento se projeta em parte na planície de inundação das bacias, local onde se verifica a laminação de cheias e troca de água dos rios, com a recarga dos lençóis freáticos para liberação nos períodos de estiagem, contribuindo para a reposição das vazões destas áreas.

Dentre os impactos sobre as unidades de conservação (v. Processo 02022.002683/2007-91 - SEI 1560920, p. 4), há aqueles que afetam os recursos hídricos da bacia hidrográfica do Macacu. Mas um em especial, que passou sem qualquer atenção efetiva pelo INEA, é o impacto no *ecossistema manguezal*, seja no meio físico ou no biótico. Foi indicado no tópico 5 como o INEA não domina efetivamente os impactos e a cegueira egocêntrica fez com que sequer ouvisse o ICMBio.

Para salientar as implicações, considere-se que o solo oferece habitat para a biodiversidade, filtrando e moderando o fluxo de água para os aquíferos, reduzindo a frequência e riscos de inundações, regulando o

microclima na área. Mas qual foi o primeiro efeito da constituição territorial do COMPERJ? A sua ocupação promoveu a terraplanagem e a impermeabilização do solo de sua base, uma área de 5.000 hectares.

Quando se impermeabiliza o solo, elimina-se a maioria dessas funções, impedindo a infiltração das águas pluviais e trocas de gases para a recarga subterrânea, desequilibrando a composição e com implicações na dinâmica dos manguezais, que dependem do equilíbrio entre a água marinha e a água dos rios. Reduções no aporte de água doce podem gerar o avanço da cunha salina e inviabilizar a sobrevivência de bosques de mangue, que dependem do equilíbrio de salinidade para seus processos de vazão.

Trata-se apenas de um dos elementos a serem considerados. Uma ilustração de suas circunstâncias foi como a antes relatada contaminação de águas subterrâneas no Polo Gaslub (v. tópico 4).

Ademais, na área de implantação do COMPERJ (v. Processo 02022.002683/2007-91), cerca de 70Km² dos manguezais encontram-se no recôncavo da Baía da Guanabara, constituindo a vegetação com melhores condições ecológicas das margens da baía, bem como nascentes que abastecem e regulam toda a atividade biológica no seu entorno. Os manguezais atuam na linha de costa de erosão, além do amortecimento de ondas e de cheias dos rios, atualmente frequentes, em virtude do agravamento das mudanças climáticas.

O empreendimento exigiu a supressão de vegetação de áreas para a alocação do complexo, o que ocasionou a descaracterização de fisionomias vegetais, a fragmentação e o isolamento de remanescentes. Um dos efeitos imediatos foi tornar toda a área mais vulnerável às alterações, pois as florestas fragmentadas aumentam o efeito de borda e alterações da cadeia regular. As zonas limítrofes de áreas naturais acabam expostas e ficam mais frágeis a condições negativas ao equilíbrio do ecossistema.

O agravamento dos efeitos climáticos na região, ao longo da última década, tem uma contribuição imediata da falta de adequação dos empreendimentos como o COMPERJ. Por isso a necessidade do cumprimento das condicionantes da restauração das matas ciliares dos rios Guapi-Macacu e Caceribu até as suas nascentes (Condicionante 30.1) e da recuperação da “área tampão” (Condicionante 30.2), no intuito de suprir a permeabilidade defasada antes da instalação definitiva do empreendimento.

Vale repetir: as condicionantes não foram fixadas por acaso.

Ressalte-se que a área de mata ciliar das bacias do Caceribu e Macacu para restauração foi estabelecida com exatidão pelo IBAMA/ICMBio, em rios que respondem por 70% da vazão média que deságua

na Baía do Guanabara e abastece o Sistema Imunana-Laranjal.²⁹ A restauração ao longo dos rios traz um amplo espectro de benefícios, exercendo função protetora sobre os recursos, em especial aqueles de manutenção da qualidade do acervo hídrico, algo premente diante do risco de mudanças climáticas hoje vivenciado.³⁰

Por sua vez, a recuperação na zona de amortecimento (“área tampão”), definida pelo art. 2º da Lei do SNUC como a região do “*entorno das unidades de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade*”, se insere para a manutenção do equilíbrio do ecossistema, prevenindo o efeito de borda antes referido, além de impedir que atuações antrópicas prejudiquem a diversidade biológica e acentue ainda mais os gravames à *população*.³¹

Ao mencionar a “população”, surge o questionamento: considerar as consequências humanas faria alguma diferença na reação do INEA? Especialmente, quais os impactos imediatos da inoperância ambiental ao relegar a critérios burocráticos e financeiros aquilo que deveria se traduzir em ações concretas? Fica evidente que há elementos que confirmam o já destacado *efeito hiperbólico* no âmbito ambiental.

Veja que desde a constituição da base de operação do COMPERJ, sobre a qual o Polo GasLub se instala, a última década salientou efeitos perversos com diversos exemplos recentes.

Um deles envolve o detectado pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) quanto ao vazamento de tolueno no rio Guapiaçu, que causou, em abril de 2024, a interrupção da captação de água do Sistema Imunana-Laranjal para evitar que a água contaminada fosse consumida. Houve impacto no abastecimento de mais de 2 milhões de pessoas nos municípios de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, parte de Maricá e Ilha de Paquetá. A concentração de tolueno, nas proximidades de um oleoduto desativado e

29 Vale insistir que houve indicativo pelo IBAMA/ICMBio de um número exato de áreas que deveriam ser recuperadas, no grupo tripartite Guapiaçu, Macacu e Caceribu. A área de mata ciliar das bacias dos rios Caceribu e Macacu a ser restaurada dimensiona 2.014 hectares. A restauração da área tampão entre o COMPERJ e a APA de Guapi-Mirim, demanda poligonal com 2.308 hectares.

30 Dentre os benefícios, uma faixa de vegetação contínua cria condições para a manutenção do fluxo gênico entre populações de espécies, desempenhando funções hidrológicas como: estabilização da área crítica das ribanceiras; filtragem para o ecossistema aquático e controle do ciclo de nutrientes na bacia hidrográfica; diminuição e filtragem do escoamento superficial para dificultar o carreamento de sedimentos; manutenção da qualidade da água nas bacias hidrográficas; contribuição para a estabilidade térmica dos pequenos cursos.

31 No mesmo sentido do art. 36, §3º da Lei 9.985/2000, ver a Resolução CONAMA nº 428, de 17 de dezembro de 2010, a determinar que as atividades que possam afetar a unidade ou sua zona de amortecimento só terão seu licenciamento ambiental concedido após autorização do órgão gestor da unidade de conservação.

com autoria imputável indefinida, mas com foco originário no território da região do Polo GasLub,³² alcançou 59 microgramas por litro, quase o dobro do valor máximo permitido (30 microgramas por litro).³³

No caso, a intensa degradação das áreas de preservação permanente da bacia Guapi-Macacu e Caceribu removeu o filtro natural para poluentes de empreendimentos que margeiam o seu entorno, como a base do COMPERJ. O IBAMA salientou corretamente que uma das funções das matas ciliares a serem recuperadas é porque elas “atuam como filtros de sedimentos e poluentes”, com capacidade de absorver e remediar ocorrências assim. Trata-se de um serviço ambiental latente solenemente ignorado pelo INEA, que não exigiu a recuperação dos empreendedores desde o início do COMPERJ. Ademais, nenhuma ressalva foi realizada depois dessa inédita suspensão do abastecimento, mesmo com o seu epicentro ao lado de oleoduto muito próximo do sítio do Polo GasLub. A opção do INEA, escolhida por seus agentes humanos, foi simplesmente deixar a situação assim como está e recomendar não haver o consumo humano.

Isso mostra ainda mais a pertinência das obrigações da Condicionante 30.1 para a restauração das matas ciliares, que têm um nexos imediato para evitar o agravamento de incidentes como este do tolueno, mesmo em situações de autoria não identificada. É medida essencial para garantir a sustentabilidade do COMPERJ, atenuando os impactos negativos diretos e indiretos de sua operação sobre os humanos. Destaque-se: trata-se de uma evidência que não está mais apenas na seara da precaução, mas da prevenção.

Os efeitos da desconsideração das condicionantes na realidade é algo tão acentuado que o IBAMA (Nota Técnica nº 1/2024), ressalta que

“o cumprimento da Condicionante 30.1 (...) é essencial para garantir a sustentabilidade do COMPERJ, atenuando os impactos negativos diretos e indiretos de sua operação. Considerando que a região de inserção do empreendimento já vem enfrentando diversos problemas como ocupação desordenada, degradação de ecossistemas naturais, alterações do regime hidrológico e usos inapropriados do solo, o funcionamento do COMPERJ sem o adequado atendimento às condicionantes ambientais poderá levar ao **agravamento desses problemas e a um rápido agravamento da crise hídrica nos municípios abastecidos pelo Sistema Imunana-Laranjal**”.

32 Ver: RJ: poluente que contaminou água e suspendeu captação veio de oleoduto desativado | CNN Brasil ; RJ: monta força-tarefa para 'sugar' poluente que contaminou água da Cedae; sistema está parado há 48h | Rio de Janeiro | G1 (globo.com)

33 V. Portaria nº 888/05 do Ministério da Saúde, que estabelece parâmetros de potabilidade para a água destinada ao consumo humano. Os níveis do poluente superaram em cerca de 30 vezes o limite máximo previsto pela Resolução Conama nº 357/05 (2 microgramas por litro).

A ressalva é de grande importância, pois toca em outra afetação humana. A crise hídrica é uma realidade constante, não apenas em função do empreendimento instalado, mas por toda repercussão antrópica na região, que não tem recebido a atenção adequada como efeito sinérgico.³⁴ São tópicos ainda mais gravosos, que salientam como o licenciamento desses empreendimentos é promovido por governos de todas as esferas.

Prevenir contra desvios ambientais é outra razão para a previsão de reparação e prevenção sobre a Zona de Amortecimento da ESEC da Guanabara. Ressalte-se ainda que o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro (PERH), dentro do Eixo Temático 2.4, define a região da sub-bacia dos rios Caceribu/Guapimirim/Macacu na APA Guapi-Mirim e ZA da ESEC da Guanabara, como *áreas prioritárias para a restauração, recuperação e proteção* de nascentes, rios e lagos, incluindo a proteção de mananciais, especialmente com prioridade de abastecimento *humano*. Mas o empreendimento vem sendo licenciado sem a consideração dessas áreas e desse afetado - o humano - constantemente esquecido em licenciamentos assim.

Já se discutiu como a *monetização* obscurece vetores ambientais, mas outro efeito igualmente relevante é funcionar como expediente de racionalização, um reflexo da ***miopia psicológica da desconsideração humana*** em processos decisórios ambientais. Quando não há vítimas imediatamente identificáveis, isso gera dissonâncias institucionais. Milhões de pessoas atingidas acabam reduzidas a abstrações, mais do que geralmente se imagina. Isso leva a uma pergunta crucial: o INEA avaliou o impacto diretamente sobre a realidade humana? Foram consideradas as pessoas atingidas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade que dependem diretamente do meio ambiente afetado para sua sobrevivência?

Miopia psicológica da desconsideração humana

A ausência de uma percepção concreta de vítimas humanas no licenciamento ambiental, assim como em crimes com vítimas abstratas, compromete a tomada de decisões. A neurociência aponta que somos mais sensíveis a impactos diretos e individuais do que a consequências difusas ou futuras, um viés que dilui nossa capacidade de agir preventivamente frente a danos ambientais. Além disso, a negligência de escopo faz com que tragédias amplas, como as mudanças climáticas, sejam percebidas como menos urgentes do que problemas locais e visíveis, o que reforça decisões baseadas apenas em cálculos econômicos, negligenciando os princípios de precaução para evitar danos naturais e sociais irreversíveis.

V. .GREENE, Joshua. "Moral Tribes: Emotion, Reason, and the Gap Between Us and Them", Penguin Press, 2013; SLOVIC, Paul. "If I Look at the Mass I Will Never Act: Psychic Numbing and Genocide", Judgment and Decision Making, Vol. 2, 2007, pp. 79-95.

34 V. [Crise hídrica: Cedae reduz em 10% captação de água do Imunana-Laranjal, no RJ – Notícias R7](#) ; [Leste Fluminense e falta d'água: cadê a solução? - Diário do Rio de Janeiro](#) ; [Crise hídrica: pouca chuva pode afetar abastecimento de água de mais de 11 milhões de pessoas no estado](#) ; [Cláudio Castro diz que RJ vive crise hídrica por conta da seca e anuncia plano de contingência | Rio de Janeiro | G1](#) ; [Rio de Janeiro já vive crise hídrica e situação pode se estender e até piorar em 2022 e 2023 - Diário do Rio de Janeiro](#)

**Requerimento de prova complementar
(caso necessário)**

Se necessário, apenas para o caso do Juízo não se convencer com as evidências apresentadas nesta demanda, o MPF salienta a função ministerial em trazer pessoas vulneráveis atingidas por efeitos climáticos e discriminação ambiental, para que possam ser ouvidas e serem consideradas contra as falhas de Estado e governos.

Para tanto, se houver indicativo, poderá requerer novas provas, dentre elas as oitivas de diversas testemunhas, como pescadores, ribeirinhos, representantes de comunidades locais e cidadãos atingidos pelos efeitos dos licenciamentos.

A resposta constante é "não". A situação apresenta contornos claros, e a cegueira institucional atinge seu ápice. Os passivos ambientais são amplamente conhecidos, mas as condicionantes tratadas como meros ativos de negociação no licenciamento. O resultado é uma violência institucional que impacta os humanos mais vulneráveis, como aqueles que dependem da preservação dos manguezais e das populações expostas a eventos climáticos. Tudo isso se agrava à medida que a temperatura global continua a subir, impulsionada pelo desmatamento e a queima de derivados de petróleo e gás natural, o foco do COMPERJ desde sua concepção.

Saliente-se ainda que manifestantes de diversas origens promoveram ato que salientou a necessidade de ajustes do licenciamento, pois perceberam situações no mesmo sentido desta demanda (v. ainda a reunião do Conselho Consultivo da APA de Guapi-Mirim e ESEC da Guanabara - IC 1.30.001.000876/2024-37), o que envolve repercussões em temas como racismo e discriminação ambiental, exclusão e subcidadania.³⁵

Ademais, o local do empreendimento está entre as áreas prioritárias para conservação e restauração da biodiversidade da Mata Atlântica, listadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o que exige a consideração contínua das instituições licenciadoras para a máxima efetividade de condicionantes na recuperação do bioma Mata Atlântica, sendo sua desconsideração um ato contraditório ilícito, como ocorre com os atos unilaterais do INEA.³⁶

³⁵ Sobre o tema, ver: BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: Canotilho, José Joaquim Gomes; Leite, José Rubens Morato. Direito constitucional ambiental brasileiro. 5ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012; ABREU, Ivy de Souza; MOREIRA, Nelson Camatta. Exclusão Ambiental, Subcidadania e Biopolítica no Brasil, Revista de Direito ambiental, RDA 74, 2014, pp. 75/94.

³⁶ [Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade - Conjuntos de dados - Portal de Dados Abertos do MMA](#)

No mesmo sentido, na medida em que permitem empreendimentos antes da condução efetiva das medidas ambientais, os réus fazem o Brasil negar vigência aos acordos que determinam a redução do CO².³⁷ A postura permissiva do INEA, sem atuação do IBAMA contra os efeitos da delegação que permitiu todas essas falhas, pode lançar o Brasil ao estado da *hipocrisia institucional*, em defesa a redução de desmatamento, remediação da crise hídrica e empreendimentos econômicos sustentáveis contra a crise climática global, mas que não passam de artifícios retóricos de marketing institucional, com discursos sem qualquer efeito na realidade, algo que tem incentivado a atenção do Poder Judiciário (v. Resolução CNJ 433/2021).

Ressalte-se que a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009) estabelecem como diretrizes a prevenção e a recuperação de áreas degradadas para mitigar os impactos climáticos. A ausência de cumprimento das condicionantes afeta não apenas os ecossistemas locais, mas também amplia os riscos associados às mudanças climáticas globais.

A recuperação de matas ciliares e áreas tampão é uma das principais condicionantes no licenciamento ambiental para proteger unidades de conservação e mitigar os impactos climáticos de grandes empreendimentos. Essas áreas, reconhecidas como essenciais para a regulação climática, atuam como sumidouros de carbono, reduzindo os efeitos negativos das emissões de gases de efeito estufa (GEE). O descumprimento dessas medidas impacta diretamente a resiliência do ecossistema. A ausência de sua exigibilidade pelo INEA e IBAMA forma um passivo que deve ser reparado em suas diversas feições, não apenas como o dano moral coletivo e difuso, mas ainda com caracterização por natureza ambiental própria, como é o caso da variável climática.³⁸

Ao final, é o que ocorre quando governos operam o licenciamento ambiental como um jogo: passivos ambientais aumentam a crise climática mundial e os principais ativos de qualquer sociedade – seus humanos – são esquecidos.

37 Ver, como exemplares: *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima* (UNFCCC), Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998; *Protocolo de Quioto*, Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005; *Acordo de Paris*, Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017.

38 Para uma ampla base técnica para que o juízo possa aplicar critérios com base aprimorada, vale conferir a iniciativa do Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA): <<https://juma.nima.puc-rio.br/>> V. ainda: *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental* /Danielle de Andrade Moreira, coordenação – Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, c2021.

9. O IBAMA recomenda ao próprio IBAMA: um alerta sem resposta.

Uma última pergunta deve ter ficado no ar. Se todos estes fatores estão demonstrados, com a afetação federal configurada e as falhas do INEA identificadas, por que o IBAMA não encerrou a delegação e a retomada do licenciamento diretamente? Não seria uma solução óbvia?

Em tese, sim. No entanto, surgem indícios de que um estado de *administração simbólica* permitiu a chegada a essa situação. Trata-se de um cenário em que instituições realizam procedimentos, adotam critérios financeiros ou burocráticos, mas sem impacto prático ou efetivo na realidade. Isso promove uma cultura onde o foco em trâmites e relatórios gera inércia em vez de resultados. É fenômeno recorrente no Direito Ambiental, onde o simbolismo frequentemente serve mais para legitimar o poder estatal de produzir normativas, regulações e contratos, sem que esses se traduzam em resultados concretos. A Administração falha e se limita a ações meramente simbólicas, deixando o desenvolvimento sustentável longe de ser implementado.³⁹

Ainda em 2019, a Nota Informava nº 5475494/2019-DTAPE/COMIP/CGTEF/DILIC do IBAMA manifestava o porte, o alto potencial poluidor do COMPERJ e a sua competência original para o licenciamento. Porém, ele alertava sobre a carência de recursos humanos para condução do ato e salientava que a análise dos documentos exigia “uma equipe multidisciplinar, dedicada exclusivamente a esta tarefa, e com capacitação técnica para tais atribuições”, algo que faltava.

O fato é que a previsão da Cláusula Quarta do Acordo de Cooperação nº 26/2019 estabeleceu que a Diretoria de Licenciamento (Dilic) acompanharia a execução do licenciamento promovido pelo INEA, mas com um porém pernicioso. No caso, a Cláusula Nona estabelece que o INEA terá a prerrogativa para o exercício de ação fiscalizatória e que somente no caso de se constatar alguma irregularidade, o delegatário seria notificado para adoção das medidas cabíveis.

Como é intuitivo, a burocracia unilateralmente produzida pelo próprio interessado – o INEA – dificilmente reconheceria o próprio erro, pois a sua operação institucional humana estava sob a égide de pontos

³⁹ Para uma perspectiva da regência ambiental, v. FREITAS, A. C. P.; POMPEU, G. V. A função simbólica do Direito Ambiental: considerações sobre o tema 30 anos depois da Constituição de 1988. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 34, p. 235-252, jan./ abr. 2019; e v. ainda NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

cegos egocêntricos, que a todo momento afasta a percepção que deveria ser federal. Ao longo desta peça houve o relato dos diversos fenômenos identificados.

Não por acaso, quando se observa como o Serviço de Delegação Ambiental Federal e a Diretoria de Licenciamento acompanham o procedimento e a instalação do empreendimento (v., p. ex., o Parecer Técnico nº 30/2024-Sedaf/Calaf/Dilic – IC 1.30.001.000876/2024-37), o IBAMA apresenta manifestação apenas formal de enumerar os atos apresentados pelo INEA, mas sem avaliação do seu mérito. Ao final, a conclusão é apenas que “[a]inda que os RTAA não tenham vindo no formato elaborado pela equipe do SEDAF, as informações prestadas ao longo do processo permitem **pressupor** que há o devido acompanhamento por parte do INEA no projeto” - grifos. Ou seja, além de tudo, demonstra que tudo é realizado com base em pressuposições.

Para piorar, houve a chancela da AGU. A COTA n. 00098/2019/GAIA/NMF/PRF2R/PGF/AGU e o DESPACHO n. 00041/2019/GAIA/NMF/PRF2R/PGF/AGU (SEI 5681647) citam a cota 00098/2019/GAIA/NMF/PRF2R/PGF/AGU e informam inexistir provimento jurisdicional que impeça a delegação pelo menos cautelar naquela ocasião. Mas no mérito, nada de errado é percebido. A burocracia é o foco.

Surge ainda um detalhe fundamental.

Posteriormente, no OFÍCIO Nº 302/2024/SUPES-RJ, a Superintendência do IBAMA no Rio de Janeiro levou ao gabinete da Presidência do IBAMA a Nota Técnica nº 1/2024/Ditec-RJ/Supes-RJ, que aprecia a condução do licenciamento pelo INEA e apresenta diversas recomendações, salientando falhas na operação do acordo que delegou a competência ao INEA e serviu para contornar a decisão judicial que determinou a competência federal ainda no licenciamento originário.

O órgão central deu ciência imediata da Nota Técnica nº 1/2024 à Diretoria de Licenciamento Ambiental e ao Presidente do IBAMA, para avaliação das providências a serem adotadas no âmbito do Processo SEI nº 02022.002320/2019-90, que dispõe sobre a delegação.

Como resultado, o IBAMA avisa e recomenda ao próprio IBAMA. No entanto, apesar de alertas como os extensamente indicados nesta petição, a administração ambiental no Brasil, por razões “*políticas, jurídicas, inclusive físicas*”, algumas vezes não consegue deixar de ser apenas simbólica. É o que aqueles que ainda se esforçam para procurar a República querem superar. Eis o objetivo final desta ação.

Abordagem Jurídica Resolutiva

A ação civil pública traz um modo de resolução com a responsabilização primária das instituições licenciadoras (INEA e IBAMA), para que adotem medidas concretas de adequação ambiental. Essa abordagem se fundamenta nos seguintes vetores resolutivos:

- a)** Embora os atos em sede estadual possam ser válidos em sua esfera, aqueles trechos praticados pelo INEA, como termos de ajustamento e outros procedimentos, sem a participação do IBAMA e do ICMBio, são ineficazes na esfera federal quando impactam unidades de conservação federais ou temas de interesse da União;
- b)** A resolução não exige a anulação de atos anteriores, mas a adoção de medidas concretas pelas instituições responsáveis, preenchendo as lacunas de adequação ambiental no âmbito federal.
- c)** O enunciado da condicionante original 30.1 da LP nº FE013990 (COMPERJ) não precisa ser aplicado por si diretamente, desde que sejam implementadas medidas equivalentes que garantam os mesmos resultados práticos previstos (diferença entre enunciado X norma), como:
 - Restauração e manutenção das faixas marginais de proteção das sub-bacias hidrográficas dos rios Caceribu e Macacu, do montante até suas nascentes (2.014 hectares).
 - Uso das metodologias e termos de referência elaborados com participação do IBAMA e ICMBio.
- d)** O enunciado da condicionante original 30.2 da LP nº FE013990 não precisa ser aplicado por si diretamente, desde que sejam implementadas medidas equivalentes que garantam os mesmos resultados previstos (diferença entre enunciado X norma), como:
 - Incorporação e restauração integral da área de transição entre o empreendimento e a APA Guapi-Mirim, delimitada pelos rios Caceribu e Macacu, nos montantes originais previstos (2.525 hectares), com custeio de incorporação da área e medidas de recuperação sem o uso de recursos de entes e instituições públicas.
 - Os indicativos para a incorporação da área, bem como da restauração, devem ser concluídos antes da emissão de licenças de operação de qualquer empreendimento;
- e)** Todos os atos e implementações devem ser submetidos à avaliação e participação do IBAMA e ICMBio, garantindo a consideração adequada dos vetores federais.
- f)** A Zona de Amortecimento da ESEC da Guanabara deve ser devidamente considerada, conforme os critérios oficiais sob gestão do ICMBio.
- g)** Novos licenciamentos ambientais, incluindo unidades, polos, linhas de transmissão e demais estruturas, devem

apresentar medidas de reparação, mitigação e prevenção com indicativos de cumprimento na realidade material garantidos previamente;

h) A revogação da delegação concedida ao INEA pelo IBAMA é *subsidiária*. Caso o INEA resista aos pontos indicados, o IBAMA deve:

- Assumir diretamente o exercício do licenciamento, aproveitando os atos anteriores, quando for o caso.
- Promover ajustes para garantir o atendimento integral dos mesmos efeitos das condicionantes 30.1 e 30.2, com anuência prévia do ICMBio.
- Evitar novas delegações sem o cumprimento pleno das medidas equivalentes às condicionantes e sem a prévia e expressa anuência do ICMBio acerca das unidades de conservação federais;

i) Em caráter *subsidiário*, caso as falhas identificadas não sejam corrigidas e não ocorrer o comando para a sua superação, o INEA e o IBAMA devem promover reparação por perdas e danos ambientais e morais, com a consideração da variável climática, em montante equivalente e convertido em obrigação de fazer. Isso inclui:

- Restauração de, no mínimo, 4.539 hectares de áreas florestais na região de influência da APA Guapi-Mirim, ESEC Guanabara e sua Zona de Amortecimento.
- Utilização de metodologia e termo de referência com atuação conjunta do IBAMA e ICMBio.

j) A resolução não inova em relação aos atos anteriores. No entanto, diante dos indicativos de egocentrismo institucional e pontos cegos, evidenciados por falhas na aplicação normativa, impõe-se a correção dessas deficiências operacionais. Para tanto, as instituições devem promover a devida orientação interna aos seus agentes públicos, pessoas naturais:

- Sobre as falhas identificadas nos licenciamentos e apresentados nesta ação civil pública.
- Para garantir a participação do IBAMA e ICMBio nas implicações federais.
- Cumprir normas como as negligenciadas em atos de licenciamento.

Conclusão:

Essa abordagem busca superar a fragmentação administrativa e garantir que as instituições licenciadoras adotem ações concretas, assegurando a proteção ambiental efetiva e a reparação dos danos. A solução não suprime o exercício de outras medidas pelas instituições em relações jurídicas diversas.

10. OS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Posto isso, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer e pede

- 1)** Após o recebimento da petição inicial, a CITAÇÃO dos requeridos, para manifestarem resposta no prazo legal;
- 2)** Na oportunidade da citação, que os réus se manifestem, em 5 dias, sobre o seu interesse na resolução conciliatória, com a promoção de acordo (art. 334 do CPC);
- 3)** Condenar o INEA e o IBAMA, solidariamente, em relação a qualquer empreendimento na área do COMPERJ ou integrado à sua operação, independentemente da nomenclatura utilizada, a:

a) Implementarem medidas equivalentes que gerem os mesmos resultados práticos previstos na condicionante original 30.1 da LP nº FE013990 do COMPERJ, promovendo a restauração e manutenção das faixas marginais de proteção dos rios das sub-bacias hidrográficas dos rios Caceribu e Macacu, desde o montante do empreendimento até suas nascentes (2.014 hectares), utilizando a metodologia e o termo de referência apresentados pelo órgão licenciador, pelo IBAMA e pelo ICMBio, com a participação das instituições federais em todas as etapas;

b) Implementarem medidas equivalentes que gerem os mesmos resultados práticos previstos na condicionante original 30.2 da LP nº FE013990 do COMPERJ, promovendo a incorporação do terreno, seguida da restauração e manutenção integral de suas características naturais na área de transição entre o empreendimento e a APA Guapi-Mirim, delimitada pelos rios Caceribu e Macacu (2.525 hectares), com custeio da incorporação e restauração sem o uso de recursos públicos. Os indicativos das medidas de incorporação da área, bem como de restauração, devem ser concluídos antes da emissão de licenças de operação de qualquer empreendimento;

c) Considerarem, em todos os atos de licenciamento ambiental, a potencial afetação

da Zona de Amortecimento da Estação Ecológica da Guanabara (ESEC Guanabara), conforme critérios oficiais sob gestão do ICMBio e sua avaliação sobre as unidades de conservação federais;

d) Absterem-se de conceder novos licenciamentos ambientais, incluindo para unidades, polos, linhas de transmissão e demais estruturas, ou eficácia a atos desde o exercício da ação, até que as medidas equivalentes às previstas nas condicionantes originais 30.1 e 30.2 da LP nº FE013990 sejam demonstradas, com a devida comprovação das ações para as restaurações indicadas, a recuperação das áreas contaminadas e consideração da Zona de Amortecimento da Estação Ecológica da Guanabara. **Requer a antecipação dos efeitos da tutela (urgência e evidência) quanto ao pedido;**

e) Promoverem orientação interna aos agentes públicos do IBAMA, INEA e CECA sobre as falhas apontadas nesta ação civil pública, com a exigência de consideração direta do IBAMA e do ICMBio na apreciação das implicações federais de qualquer ato de licenciamento ambiental;

4) Subsidiariamente aos pedidos 3, a) e b):

Que o IBAMA revogue a delegação de competência concedida ao INEA para os licenciamentos ambientais na área do COMPERJ, ou integrados a sua operação, independente da nomenclatura utilizada, reassumindo a titularidade plena dos processos. Deve-se garantir o aproveitamento dos atos anteriormente realizados, quando for o caso, promovendo os ajustes necessários para contemplar os interesses federais, e abster-se de realizar novas delegações sem que seja exigido o integral cumprimento das medidas equivalentes às previstas nas condicionantes originais 30.1 e 30.2 da LP nº FE013990, com a prévia e expressa anuência do ICMBio sobre a consideração das unidades de conservação federais e respectivas zonas de amortecimento;

5) *Subsidiariamente* e de forma *sucessiva* aos pedidos 3 e 4:

Que o INEA e o IBAMA, solidariamente, promovam a reparação por perdas e danos ambientais e morais decorrentes da inobservância efetiva das condicionantes 30.1 e 30.2 da LP nº FE013990 desde o licenciamento original do COMPERJ até a data da condenação, considerando a variável climática, em montante equivalente à restauração florestal de, no mínimo, de 4.539 hectares, convertido em obrigação de fazer, na região de influência da APA Guapi-Mirim, ESEC Guanabara e de sua zona de amortecimento, por meio da metodologia e termo de referência, elaborados com atuação conjunta do IBAMA e ICMBio;

6) Requer a fixação de multa diária, em caso de descumprimento, no importe inicial de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), com periodicidade definida pelo juízo, sem prejuízo da adoção de outros valores ou providências práticas equivalentes às obrigações postuladas;

7) Requer a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18, da Lei nº 7.347/85.

Caso se entenda pela necessidade de dilação probatória, o MPF se manifesta pela produção das provas necessárias, em especial a eventual prova pericial, documentos, inspeção judicial, além de outras que se mostrarem pertinentes após o transcurso do prazo de resposta, como testemunhos e depoimento pessoal das instituições por seus agentes públicos, apenas em caso de controvérsia sobre algum ponto. Ressalta que os documentos citados foram trazidos e estão disponíveis nos sistemas públicos digitais das instituições.

Fixa-se o valor da causa em R\$ 10.000.000,00.

São Gonçalo, 23 de janeiro de 2025.

MARCO OTAVIO ALMEIDA MAZZONI
PROCURADOR DA REPÚBLICA