



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

1

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ SUBSTITUTO DA 1ª VARA FEDERAL DA
SUBSEÇÃO DE LONDRINA – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ.**

Distribuição por Dependência
Autos n.º 1999.70.01.007514-6

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seu Procurador da República infra-assinado, com fundamento nos arts. 127, 129, III, e 225 da Constituição da República, na Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), promove a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de liminar

em face de:

1) **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, com endereço na Avenida do Café, 543 – Condomínio Palácio do Café – Bairro Aeroporto – CEP 86.0380-00 – Londrina - PR (Procuradoria Seccional da União);

2) **EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA**, empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME, com endereço na Avenida Rio Branco, 1 – 11º andar - Centro – CEP 20.090-003 - Rio de Janeiro – RJ;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

2

3) **IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS**, pessoa jurídica de direito público interno, organizada sob a forma de Autarquia, com endereço na SCEN Trecho 2 - Edifício Sede – CEP 70.818-900 – Brasília-DF;

4) **IAP – INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ**, Autarquia Estadual, com endereço na Rua Engenheiro Rebouças, 1206 – cep .80.215-100 - Curitiba – PR.

I. DO OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente Ação Civil Pública visa a enfrentar as **deficiências em relação à metodologia** adotada, e suas consequências, no estudo ambiental denominado *Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi*, na forma em que consta do **Edital de Licitação da Concorrência nº CO-EPE 001/2008** (ANEXO 12), publicado pela ré EPE.

Demonstra-se que a realização do estudo, nos moldes propostos pela EPE, afigura-se manifestamente temerária e ilegal, não apenas do ponto de vista ambiental, mas também no que se refere aos prejuízos causados ao Erário. Por essa razão, pleiteia-se, em sede liminar, a imediata **suspensão** de sua realização e da utilização de seus resultados para tomada de decisão a respeito do uso de recursos hídricos para aproveitamento de potenciais hidroelétricos na bacia do Rio Tibagi. No mérito, pleiteia-se que os réus sejam condenados, em obrigação de não fazer, a absterem-se de realizar a *Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi* enquanto não for aprovada a necessária **metodologia** pelo Ministério de Meio Ambiente, conforme fundamentação abaixo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

3

II. DA COMPETÊNCIA

Tramitou perante o r. Juízo Substituto da 1ª Vara Federal de Londrina a Ação Civil Pública nº 1999.70.01.007514-6, proposta pela Associação Nacional dos Atingidos por Barragens – ANAB, em 1999, inicialmente em face do IBAMA e da COPEL, com posterior inclusão da ANEEL e da União (esta como assistente simples dos réus), essa ação objetivou, em síntese, a elaboração de uma avaliação de impacto ambiental que considere a bacia hidrográfica do Rio Tibagi como unidade territorial, levando em conta o conjunto das barragens propostas e toda a extensão do território paranaense afetado, tendo em vista que os estudos dos projetos realizados por cada usina podem vir a ocasionar danos irreparáveis ao meio ambiente.

Após a instrução do feito e sucessivas decisões liminares, em 19 de setembro de 2007, foi proferida **sentença** (ANEXO 01) que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados *para reconhecer a necessidade da elaboração de um estudo global de impacto ambiental que considere a bacia hidrográfica do Rio Tibagi como unidade territorial, levando em conta o conjunto das barragens propostas e toda a extensão do território paranaense afetado (Avaliação Ambiental Integrada – EIA/RIMA), inclusive para avaliar a viabilidade do uso da bacia hidrográfica do Rio Tibagi para produção de energia.*

Na medida em que a presente ação discute as deficiências metodológicas encontradas no estudo *Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi*, iniciada pela EPE, ora ré, para supostamente cumprir a decisão, há relação de conexão entre as causas. Nos termos do art. 253, I, do Código de Processo Civil, *distribuir-se-ão por dependência as causas de qualquer natureza quando se relacionarem, por conexão ou continência, com outra já ajuizada*. Por esse motivo, e considerando o disposto no art. 102 do mesmo diploma¹ – ainda que seja impossível a reunião de processos, disposta no art. 105 (por força do enunciado nº 235 da Súmula do STJ) – o Juízo da 1ª Vara Federal de Londrina,

¹ Art. 102. A competência, em razão do valor e do território, poderá modificar-se pela conexão ou continência, observado o disposto nos artigos seguintes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

4

perante o qual tramitou a ACP nº 1999.70.01.007514-6, é o competente para processar e julgar a presente ação cautelar.

Ressalta-se também que a bacia do Rio Tibagi tem sido palco de conflitos entre índios e o setor elétrico², o que resultou em vários procedimentos em tramitação na Procuradoria da República de Londrina, merecendo os novos projetos para a instalação de empreendimentos naquela localidade, especial atenção dos órgãos públicos, como medida preventiva. A sentença referida, reconhecendo esses problemas, consignou em seu dispositivo que o IBAMA deveria fiscalizar o processo de licenciamento de todos os procedimentos que visem ao aproveitamento do Rio Tibagi para fins de geração de energia elétrica.

Diante disso, evidente a competência da Justiça Federal para a resolução do conflito, nos precisos termos do artigo 109, da Constituição da República:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

XI – a disputa sobre direitos indígenas.”

Assim, resta devidamente demonstrada a competência deste Juízo para o julgamento da presente ação civil pública, o que, juntamente com a presença dos demais pressupostos processuais e condições da ação, permitem a análise do mérito e, ao fim,

² A Bacia do Rio Tibagi tem sido palco de permanentes conflitos entre populações indígenas e o setor elétrico, cuja intermediação tem sido realizada pelo Ministério Público Federal, por meio dos **Inquéritos Cíveis Públicos nº 1.25.005.000832/2006-55 e 1.25.005.000162/2007-58**, referentes à **Comunidade Indígena Apucarantina**, quanto aos impactos causados pela PCH Apucarantina; **1.25.005.000273/2009-26**, referente à **Comunidade Indígena Barão de Antonina**, quanto aos impactos da Linha de Transmissão Figueira-Apucarana; e **1.25.005.000672/2009-97**, que avalia os impactos da UHE Mauá sobre todos os povos indígenas da bacia (**Comunidades Indígenas Tibagy-Mococa, Queimadas, Apucarantina, Barão de Antonina e São Jerônimo**) e, além disso, sobre três grupos da etnia Guarani, no norte do Estado do Paraná (**Comunidades Indígenas Laranjinha, Pinhalzinho e Yvy-porã Laranjinha**) – sobre estes, vide recentes documentos juntados pelo MPF na ACP nº 2006.70.01.004036-9.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

5

o julgamento e procedência dos pedidos.

III. DOS FATOS

III.1 – DO ESTUDO DENOMINADO AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA (AAI)

– ANTECEDENTES

Para melhor ilustrar o histórico do estudo ambiental denominado *Avaliação Ambiental Integrada* no Brasil, traz-se à colação trecho do **Relatório da Etapa 1** (ANEXO 02, em 6 partes) do estudo *Desenvolvimento Metodológico e Tecnológico para Avaliação Ambiental Integrada Aplicada ao Processo de Análise de Viabilidade de Hidrelétricas*, chamado *Projeto Frag-Rio*³, de responsabilidade do MMA:

No âmbito federal, a discussão sobre a Avaliação Ambiental Integrada iniciou-se, em 2003, quando o Ibama passou a exigir, no licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas, que a bacia hidrográfica fosse considerada como área de influência dos estudos, conforme determina a Resolução CONAMA nº 01/86.

No início de 2004, o MMA iniciou uma série de discussões com o Ministério de Minas e Energia - MME sobre a necessidade de realização de Avaliação Ambiental Integrada de Bacia Hidrográfica como **estratégia para minimizar os diversos conflitos que vinham eclodindo nos licenciamentos dos empreendimentos hidrelétricos**. Esses conflitos, caracterizados por sua natureza estratégica, deveriam, em princípio, ser identificados previamente à etapa de licenciamento ambiental dos empreendimentos, de modo a favorecer a construção de soluções nas diferentes fases de sua implementação, reduzindo incertezas institucionais e de investimento.

Paralelo àquela discussão, no âmbito estadual, vários Estados, tais como o Paraná, Goiás e o Rio Grande do Sul, estavam já incorporando, no âmbito dos seus instrumentos de planejamento, a Avaliação Ambiental Integrada de suas bacias hidrográficas, com vistas a subsidiar o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos. Também os ministérios públicos estaduais começavam a recomendar, por meio da assinatura de Termos de Compromisso, o desenvolvimento desses estudos.

A **primeira Avaliação Ambiental Integrada, em âmbito federal**, foi realizada pela Empresa de Pesquisa Energética - EPE como resultado de **Termo de Compromisso firmado, em 15 de setembro de 2004**, entre MME, MMA, Ibama, AGU, Empresa Energética Barra Grande S.A. - BAESA e Ministério Público Federal. O estudo, intitulado “Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos

³ Sobre o *Projeto Frag-Rio*, vide **item III.4** desta exordial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

6

Hidrelétricos localizados na Bacia do Rio Uruguai – AAIB", foi orientado por diretrizes metodológicas acordadas entre o Ministério do Meio Ambiente - MMA, o Comitê de Gestão Integrada de Empreendimentos de Geração do Setor Elétrico - CGISE, a Empresa de Pesquisa Energética - EPE, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler do Rio Grande do Sul - FEPAM e a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA.

De fato, a experiência acumulada nos licenciamentos ambientais de diversos empreendimentos hidrelétricos no Brasil, notadamente com expansão vertiginosa – e açodada – do parque energético nacional a partir do ano de 2001, demonstrou que as avaliações individualizadas de impacto ambiental, de acordo com o procedimento disposto na Resolução CONAMA nº 001/1986, apesar de imprescindíveis, careciam de elementos para, por si só, lidarem com todos os conflitos socioambientais relacionados à utilização de potenciais hidroenergéticos de uma bacia hidrográfica⁴. Considerou-se necessária, assim, a criação de um instrumento capaz de avaliar os efeitos cumulativos e sinérgicos que um conjunto de barramentos poderia causar na bacia.

A **Informação Técnica nº 045/2008-4ªCCR** – datada de 20 de fevereiro de 2008 e elaborada por equipe de peritos vinculados à *4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) do Ministério Público Federal* –, consistente na *Análise da Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai* (ANEXO 03), assim discorreu sobre os **objetivos da AAI** naquele contexto:

Um dos problemas detectados na presente análise foi a **falta de clareza quanto aos objetivos pretendidos com a realização da AAI**, o que, provavelmente, tem raízes no histórico do processo. Ao menos três objetivos foram enunciados nos diversos documentos relativos à Avaliação, conforme mostrado a seguir.

1. Consta, na Cláusula Quinta do TC de Barra Grande, que coube ao MME a realização da AAI dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai, “com o objetivo de **equacionar o impasse que se estabeleceu, e criar condições para que o processo de tomada de decisão sobre a implantação dos**

⁴ O conceito legal de *bacia hidrográfica* é dado pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a *Política Nacional de Recurso Hídricos*: “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da *Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*” (art. 1º, V).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

7

empreendimentos previstos fosse fortalecido com o aporte da avaliação dos potenciais efeitos cumulativos e sinérgicos associados” (grifo nosso).

2. Também no TC, Cláusula Oitava, constam os seguintes objetivos da AAI: **estabelecer diretrizes para a implantação de aproveitamentos hidrelétricos na bacia do Rio Uruguai para os quais não foi outorgada concessão até a data de assinatura do Termo de Referência (...); e identificar os aspectos a serem abordados no âmbito dos estudos ambientais que subsidiarão o licenciamento ambiental dos futuros aproveitamentos hidrelétricos da bacia.**

3. Segundo consta no Termo de Referência do MMA (p. 5) e no Relatório Final (p. 7), o objetivo geral da AAI consiste em: **avaliar a situação ambiental da bacia com os empreendimentos implantados e os potenciais barramentos, considerando: i) seus efeitos cumulativos e sinérgicos sobre os recursos naturais e as populações humanas; ii) os usos atuais e os potenciais dos recursos hídricos no horizonte atual e futuro de planejamento, tendo em conta a necessidade de compatibilizar a geração de energia com a conservação da biodiversidade e manutenção dos fluxos gênicos, a sociodiversidade e a tendência de desenvolvimento socioeconômico da bacia, a luz da legislação e dos compromissos internacionais assumidos pelo Governo Federal.**

Do exposto, pode-se concluir que a AAI da bacia do rio Uruguai foi feita visando exclusivamente a **auxiliar o licenciamento ambiental dos futuros empreendimentos hidrelétricos já planejados**, por meio da avaliação dos potenciais impactos cumulativos e sinérgicos, não tendo como objetivo precípua fornecer subsídios para uma tomada de decisão de planejamento, pois este já foi feito, e tampouco substituir os Estudos de Impacto Ambiental específicos.

Nesse sentido, ao passo que os cenários projetados para o médio e longo prazos falham em não apresentar uma avaliação das alternativas de não implantação das hidrelétricas planejadas, coube a AAI o papel de identificar as necessidades de estudos mais detalhados, de relevância para a decisão no nível dos projetos específicos.

Assim, segundo os objetivos elencados, era de se esperar que a presente AAI **avaliasse os possíveis efeitos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos planejados**, a fim de que os respectivos EIAs pudessem aprofundar a análise das questões identificadas como sendo as mais críticas no contexto local. Todavia, não poderia substituí-los devido, principalmente, a natureza e ao propósito diferenciados dos dois tipos de Avaliação; da escala de trabalho; do grau de detalhamento das informações e análises e das fontes de informação, basicamente secundárias na AAI e prioritariamente primárias nos EIAs.

A partir dessas considerações, depreende-se que, ao não ter como objetivo precípua o fornecimento de *“subsídios para uma tomada de decisão de planejamento”*, o contexto de realização da AAI da Bacia do Rio Uruguai **distancia-se substancialmente** das diretrizes fixadas na sentença proferida na *Ação Civil Pública nº 1999.70.01.007514-6*, para a Bacia do Tibagi, pois em vários trechos desta decisão é



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

8

consignado que “a avaliação em rigor é da própria Bacia Hidrográfica, e não de um ou mais aproveitamentos, podendo inclusive decidir-se pela **inviabilidade de qualquer aproveitamento**. Ou seja, os aproveitamentos são considerados, mas não são o objeto específico da Avaliação”.

O caráter **estratégico** que a AAI assume no contexto da bacia do Tibagi é tamanho que o dispositivo da sentença dos autos nº 1999.70.01.007514-6 afirma categoricamente que julga “***parcialmente procedente a presente ação, com base no art. 269, inciso I do Código de Processo Civil e nos termos da fundamentação, para reconhecer a necessidade da elaboração de um estudo global de impacto ambiental que considere a bacia hidrográfica do Rio Tibagi como unidade territorial, levando em conta o conjunto das barragens propostas e toda a extensão do território paranaense afetado (Avaliação Ambiental Integrada - EIA/RIMA), inclusive para avaliar a viabilidade do uso da bacia hidrográfica do Rio Tibagi para produção de energia***”.

Nessa linha, ganha especial relevo o cumprimento da obrigação fixada no referido **Termo de Compromisso**, no sentido de, a partir da experiência adquirida na AAI da Bacia do Rio Uruguai, **fixar diretrizes**, a fim de balizar esse recente instrumento criado para avaliação de impactos ambientais e, nos termos da citada **Informação Técnica nº 045/2008-4ºCCR** (ANEXO 03), deixar “bem claro para todos os agentes públicos e para a sociedade qual a real função desse estudo, bem como a sua relação custo/benefício, para que não haja desperdício de dinheiro público na execução de estudo de alto custo que não terá contribuição a dar ao planejamento” (p. 29).

Em razão do pioneirismo desse estudo na bacia do rio Uruguai, bem como da importância das obrigações fixadas no *Termo de Compromisso*, impende abordar mais detidamente abaixo esses pontos.

III.2 – Do TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO ENTRE MME, MMA,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

9

IBAMA, AGU, MPF E BAESA E DA NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE DIRETRIZES GERAIS PARA A AAI

O citado **Termo de Compromisso** (ANEXO 04) foi firmado em **15 de setembro de 2004**, entre o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA*, a *Energética Barra Grande S.A. – BAESA*, o *Ministério de Minas e Energia – MME*, o *Ministério do Meio Ambiente – MMA*, a *Advocacia-Geral da União – AGU* e o *Ministério Público Federal – MPF*. Objetivou, além de dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Barra Grande, o estabelecimento de diretrizes gerais para a elaboração do Termo de Referência para a Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos localizados na Bacia do Rio Uruguai.

Dentre outras obrigações, por força do § 3º da Cláusula 6ª desse Termo, convencionou-se que o MMA faria **“as gestões necessárias para que a metodologia utilizada nos estudos da avaliação ambiental integrada de que trata esta Cláusula possa ser adotada como diretriz geral no desenvolvimento de novas avaliações ambientais integradas de aproveitamentos hidrelétricos em outras bacias hidrográficas do País”**.

Assim, os signatários do *Termo de Compromisso*, considerando a **ausência de regulamentação**, o **caráter inédito do estudo** e a necessidade de, a partir da experiência da bacia do rio Uruguai, **estabelecer uma metodologia tecnicamente segura, apta a balizar avaliações integradas consistentes de outras bacias hidrográficas brasileiras**, incumbiram ao Ministério de Meio Ambiente - MMA a tarefa de promover as gestões necessárias para essas diretrizes.

Como medida inicial desse processo – e considerando que o *Termo de Compromisso* fixou em sua cláusula 8ª as *Diretrizes para Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos do rio Uruguai* –, foi confeccionado, sob coordenação do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

10

MMA, **Termo de Referência específico para a AAIB do Rio Uruguai** (ANEXO 05). O suporte aos trabalhos foi dado por um Grupo de Trabalho Interinstitucional constituído por técnicos do MMA (ANA e IBAMA), FATMA, FEPAM, MME- Eletrobrás, EPE, CEPEL, FURNAS e Eletronorte. No *Termo* é proposta uma estrutura metodológica para o desenvolvimento do estudo. De acordo com o documento, seria ele composto por 5 grandes blocos de atividades ou **etapas**: *Caracterização; Avaliação Ambiental Distribuída – AAD; Conflitos; Avaliação Ambiental Integrada – AAI; e Produtos.*

III.3 – DO DESCUMPRIMENTO DO *TERMO DE COMPROMISSO* E TERMO DE REFERÊNCIA PELO MME E PELA SUBORDINADA EPE

III.3.1 DO DESCUMPRIMENTO NO QUE TANGE À AAIB DA BACIA DO RIO URUGUAI

Em que pesem as disposições do *Termo de Compromisso* e do *Termo de Referência*, como é possível vislumbrar do **PARECER nº 071/2007/GAIA/DLAA/SMCQ** (ANEXO 06, dividido em 2 partes), **elaborado por equipe técnica formada pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA⁵** a *Avaliação Ambiental Integrada dos Empreendimentos Hidrelétricos da Bacia do Uruguai* elaborada pela ré EPE **não serviu** sequer ao propósito de avaliar os efeitos cumulativos e sinérgicos da implantação de uma série de empreendimentos naquela bacia.

Nos itens 1 e 2 do **PARECER nº 071/2007/GAIA/DLAA/SMCQ**, do

⁵ Conforme o *Termo de Compromisso*, o MME, por meio da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, ficou a cargo da elaboração do estudo. Por sua vez, o MMA, a fim de cumprir a obrigação de acompanhar sua elaboração e realizar avaliação de seu respectivo Relatório Conclusivo, institui **Grupo de Trabalho**, por meio da “*Portaria Ministerial nº 488, de 19 de setembro de 2007, composto por técnicos do Ministério do Meio Ambiente, de suas secretarias de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental – SMQC, Biodiversidade e Florestas – SBF e Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – SRHU e das instituições vinculadas, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Agência Nacional de Águas – ANA. Além dos representantes do MMA, fazem parte do Grupo de Trabalho – GT os órgãos ambientais estaduais, Fundação do Meio Ambiente – FATMA/SC e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM/RS, tendo em vista que a bacia hidrográfica, no território brasileiro, engloba os dois estados*”, como consta da p. 1 do citado Parecer nº 017/2007/GAIA/DLAA/SMCQ (ANEXO 06).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

11

Ministério de Meio Ambiente, é feita a introdução e, em seguida, a demonstração do contexto para a elaboração da AAIB do Rio Uruguai (pp. 1/16), ao passo que no item 3 consta síntese das etapas com as respectivas conclusões, itens estes referenciais para elaboração do estudo. A partir do item 4 (ANÁLISE DO RELATÓRIO CONCLUSIVO DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA DA BACIA DO RIO URUGUAI) a equipe técnica analisa pormenorizadamente as diferentes etapas do estudo – apontando uma série de deficiências –, subdividindo-o em: 4.1 Caracterização; 4.2 Avaliação Ambiental Distribuída – AAD; 4.3 Conflitos; 4.4 Avaliação Ambiental Integrada – AAI; e 4.5 Diretrizes e Recomendações (pp. 31/96).

Apenas para efeito ilustrativo – considerando as diretrizes de avaliação de efeitos cumulativos e sinérgicos, fixadas na sentença da ACP nº 1999.70.01.007514-6, e a inconveniência de transcrever todas as falhas apontadas –, colaciona-se trecho do item 4.4 (Avaliação Ambiental Integrada – AAI), por ocasião da análise de aspectos específicos (p. 82 e seguintes), lançados no **PARECER nº 071/2007/GAIA/DLAA/SMCQ** (ANEXO 6):

O último passo da Avaliação Ambiental Integrada, de acordo com o **Termo de Referência**, é a definição de diretrizes, baseadas nas variáveis e indicadores ambientais e nos resultados dos diferentes cenários, deveria construir uma matriz de decisão, para análise da inserção dos diferentes empreendimentos no conjunto da bacia, seus impactos cumulativos e sinérgicos, a partir dos resultados da avaliação dos Cenários. A matriz de decisão teria como função, então, subsidiar o estabelecimento das diretrizes gerais ambientais para a implantação de futuros aproveitamentos hidrelétricos na área de abrangência do Estudo e a prevenção de efeitos potenciais cumulativos e sinérgicos sobre os recursos hídricos e o uso do solo.

Diferentemente do que prevê o **Termo de Referência**, observou-se que o subproduto Avaliação Ambiental Integrada e Diretrizes não apresentou uma matriz de decisão, no sentido de permitir a análise da inserção dos diferentes empreendimentos no conjunto da bacia.

O produto Relatório Final apresenta índices Ajustados dos Impactos Negativos e Positivos, em relação ao tempo (cenários atual, de médio e longo prazos) e aos setores (Canoas, Inhandava, Noroeste, Ijuí e Sul). Devido à falta de resolução dos resultados apresentados nessas matrizes, não é possível oferecer grau de certeza para o gestor quanto a viabilidade dos empreendimentos individualmente, porém oferecem uma visão geral da evolução dos impactos cumulativos nos diferentes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

12

setores e cenário, bem como a definição de recomendações quanto aos aspectos identificados.

Vale destacar que, no Setor Sul, devido à ausência de empreendimentos previstos para aquela área, foi convencionado que os índices ajustados assumiriam valores iguais a zero. Isso leva a equivocada interpretação que não há impactos cumulativos e sinérgicos naquele Setor, em nenhum dos cenários.

Outro aspecto que merece ser ressaltado é que a metodologia adotada pelo Estudo de Avaliação Ambiental Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai, ao estabelecer índice zero ou mínimo para as situações de ausência de conhecimento ou de dados, simplesmente ignora o princípio da Precaução, consagrado pela Convenção da Diversidade Biológica. A ausência de informações deveria necessariamente remeter a atribuição de valor máximo e não mínimo para essas situações.

Por fim, constata-se que a abordagem metodológica da Avaliação Ambiental Integrada assenta-se no pressuposto de que todos os empreendimentos planejados para a bacia do Rio Uruguai serão implantados, desconsiderando o próprio objetivo da Avaliação Ambiental Integrada e que os cenários alternativos de desenvolvimento da hidreletricidade da bacia deveriam ser avaliados, considerando a utilização de recursos hídricos e do solo, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, incluindo a análise dos potenciais impactos socioambientais cumulativos e sinérgicos, e de critérios de sustentabilidade para a bacia.

A este respeito a FEPAM aponta que *"apesar de a metodologia contemplar diferentes cenários, as questões ambientais – fragilidades identificadas – não são consideradas impeditivas para implantação dos futuros empreendimentos, partindo do princípio que todo o impacto e perda de ambiente é mitigável*.

Adiante (p. 87), especificamente quando apresenta as *Conclusões sobre a Etapa de AAI*, o **PARECER nº 071/2007/GAIA/DLAA/SMCQ** enfatiza:

O Estudo **não fez** uma análise dos aproveitamentos considerando os impactos cumulativos e sinérgicos decorrentes dos mesmos, com vistas a subsidiar a revisão de sua viabilidade, conforme preconiza o Termo de Referência: *“Para os outros dois cenários, os aproveitamentos deverão ser analisados quanto ao impacto sinérgico e cumulativo que podem produzir, de forma integrada, subsidiando a revisão de sua viabilidade”*. Trata-se de um procedimento importante para balizar a formulação de diretrizes e a tomada de decisão sobre a implantação de empreendimentos na bacia. Toda a análise foi realizada considerando uma única alternativa de geração de hidreletricidade, constituindo-se em uma inobservância do Termo de Referência, quando esse definiu que *“... deverão: ser avaliados os cenários alternativos de desenvolvimento da hidroeletricidade da bacia, considerando a utilização de recursos hídricos e do solo, a conservação e o*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

13

uso sustentável dos recursos naturais, incluindo a análise dos potenciais impactos socioambientais cumulativos e sinérgicos, e de critérios de sustentabilidade”.

Em arremate, o **PARECER nº 071/2007/GAIA/DLAA/SMCQ** traz, em seu item 5, as **CONCLUSÕES FINAIS SOBRE O ESTUDO**, enfatizando de pronto que *a análise do Estudo da Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia do Rio Uruguai debruçou-se sobre todos os volumes dos relatórios parciais de cada Etapa, do Relatório Final e Sumário Executivo, encaminhados pela EPE e, portanto, está baseada em todo o processo de AAIB desenvolvido naquela Bacia* (p. 97). Sinteticamente, desse item 5, podem ser extraídas as seguintes conclusões a que chegou a equipe técnica do Ministério do Meio Ambiente - MMA:

Seguindo a estrutura metodológica constante do Termo de Referência, os autores apresentaram o Estudo em Etapas, desenvolvidas sequencial e interativamente em Caracterização, Avaliação Ambiental Distribuída, Conflitos, Avaliação Ambiental Integrada, e Diretrizes e Recomendações.

Na etapa de Caracterização, foram tratados vários aspectos relevantes para a bacia, registrando-se contudo algumas lacunas, como: acesso diferenciado às fontes secundárias, o que determinou diferenças no grau de aprofundamento de alguns temas; utilização de dados que não são os mais recentes, insuficiência do tratamento dos dados ou informações conflitantes; tímida abordagem dos planos, políticas e programas regionais; não identificação e espacialização das áreas mais críticas/frágeis e, conseqüentemente, a não delimitação de áreas de restrição; e não abordagem sobre Pequenas Centrais Hidrelétricas.

(...)

Na etapa de Avaliação Ambiental Distribuída – AAD, registra-se que os indicadores identificados retratam uma realidade da bacia com menor grau de aproximação, em função (i) da ausência de critérios objetivos e verificáveis para seleção dos indicadores; (ii) subjetividade dos valores adotados para sua ponderação.

Verifica-se, ainda, que a cumulatividade dos impactos ficou prejudicada, posto que foram consideradas apenas 6 Unidades Hidrográficas, dentre as 13 UH estudadas – aquelas com empreendimentos – e que a identificação dos potenciais efeitos sinérgicos que extrapolam as subdivisões não ficou evidenciada.

(...)

Os Conflitos representam um tema de suma importância para a avaliação ambiental. Entretanto, entende-se que, no Estudo em pauta, as escolhas conceituais e metodológicas foram inadequadas e comprometeram o alcance de resultados mais efetivos.

O procedimento para identificação de conflitos por meio de consultas, em reuniões



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

14

públicas, demonstrou-se insuficiente, pois os resultados ficam restritos ao grau de conhecimento que a sociedade detém, naquele momento, a respeito dos projetos propostos.

(...)

A **Avaliação Ambiental Integrada** – que é a etapa por excelência da integração das informações geradas e, por essa razão, é quando deve ser realizada a avaliação dos efeitos sinérgicos e cumulativos dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de aproveitamentos hidrelétricos em planejamento, construção e operação, considerando a situação atual e os cenários futuros previstos para a bacia –, os indicadores ambientais foram avaliados para os cenários futuros, tendo como “pano de fundo” os cinco Setores resultantes do agrupamento das unidades hidrográficas com comportamento similar, conforme explicado em vários momentos deste Parecer.

Nessa nova conformação de sub-áreas da Bacia, os valores obtidos para os vários índices foram atribuídos a cada um dos cinco Setores oriundos do agrupamento e, então, os índices de fragilidades obtidos aplicam-se aos Setores e, com esse procedimento, **as áreas** mais críticas/frágeis confundem-se com o próprio Setor, não sendo discriminadas dentro de cada Setor. **Não foram**, portanto, **identificadas áreas críticas/frágeis por Setor** (dentro de cada setor), e isso pode configurar como obstáculo significativo na utilização desses resultados como subsídio na tomada de decisão pelos órgãos licenciadores quanto à viabilidade ambiental de cada empreendimento projetado na bacia.

Ressalta-se também o fato de que, tal como na AAD, o cálculo dos indicadores de impactos ter se dado apenas para os setores que contêm aproveitamentos hidroelétricos implantados ou planejados. Isso introduziu limitações significativas para a avaliação dos impactos sinérgicos e cumulativos, e essa limitação foi amplificada, pela não inclusão, no Estudo, das PCHs existentes.

Além dessas limitações fundamentais identificadas no Estudo, considera-se que a abordagem metodológica adotada na AAIB do Rio Uruguai tendeu a uniformizar os valores dos indicadores para os diferentes cenários e para vários temas, principalmente aqueles relacionados à Conservação da Biodiversidade, o que levou a uma também uniformização dos valores dos índices gerados, desconsiderando as modificações dos aspectos socioambientais ao longo do tempo, o que implica em não se avaliar plenamente os impactos cumulativos e sinérgicos das intervenções na bacia.

Por fim, constata-se que a **abordagem metodológica** da Avaliação Ambiental Integrada assenta-se no pressuposto de que todos os empreendimentos planejados para a bacia do Rio Uruguai serão implantados, desconsiderando o próprio objetivo da Avaliação Ambiental Integrada, de que cenários alternativos de desenvolvimento da hidroeletricidade da bacia deveriam ser avaliados, considerados a utilização dos recursos e do solo, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, incluindo a análise dos potenciais impactos socioambientais cumulativos e sinérgicos, e de critérios de sustentabilidade.

Insta, por fim, transcrever a conclusão final do parecer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

15

retromencionado (p. 106 do ANEXO 06):

Os resultados do Estudo da AAIB do Rio Uruguai, objeto deste Parecer, refletem os ajustes metodológicos definidos por seus autores. Em alguns pontos importantes, conforme depreende-se da análise constante dos itens anteriores, esses resultados não atingiram o grau de refinamento compatível com os objetivos estabelecidos no TR e necessário aos desdobramentos previstos no Termo de Compromisso.

A não identificação e espacialização de áreas mais críticas/frágeis, a não inclusão nos diferentes cenários das Pequenas Centrais Hidrelétricas, a avaliação de impactos nas subdivisões da bacia ter se dado apenas para os setores que contêm aproveitamentos hidroelétricos implantados ou planejados, **prejudicaram** a delimitação de áreas de restrição e a avaliação mais precisa dos impactos sinérgicos e cumulativos decorrentes dos aproveitamentos hidrelétricos na bacia, restringindo a identificação de medidas de planejamento e gestão a serem adotadas.

Também, a falta da avaliação das possíveis alternativas de desenvolvimento da hidreletricidade da bacia foi também uma decorrência da premissa assumida no próprio Estudo de que todos os empreendimentos planejados para a bacia do Rio Uruguai deverão ser implantados, uma vez que o setor elétrico já definiu sua cascata de aproveitamentos hidrelétricos. Desta forma, a abordagem adotada neste estudo acaba por limitar a sua aplicação em bacias já inventariadas, visto a falta de disposição em definir diretrizes que possam levar à revisão da viabilidade ambiental dos empreendimentos projetados para a bacia.

Para que a sistematização das informações apresentadas, nos moldes em que foi concebida e desenvolvida nessa AAIB, permitam ao Ministério do Meio Ambiente cumprir com os compromissos assumidos no Termo de Compromisso referido em várias partes deste Parecer, é necessário que este Ministério proceda o **refinamento das diretrizes definidas no Estudo** e, tomando por base as informações neste contidas, produza uma abordagem com a necessária integração entre os diversos usos do território e de seus recursos.

Claro, portanto, que o estudo da AAIB do Rio Uruguai, executado pela EPE, não atendeu as disposições constantes dos já mencionados *Termo de Compromisso* e *Termo de Referência*, a ponto de o próprio MMA concluir pela necessidade de elaboração de um estudo complementar, a fim de atender as obrigações anteriormente assumidas.

Elucidativas, ainda, as conclusões apresentadas *Fundação do Meio Ambiente – FATMA*, órgão ambiental do Estado de Santa Catarina, e da *Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler – FEPAM*, órgão ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, ambos integrantes do **Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA** (Lei nº 6.938/81). Em análise ao Estudo AAIB do Rio Uruguai, ambos produziram o **Parecer**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

16

Técnico FATMA-GEAIA nº 13/2007 (ANEXO 07) e Parecer Final sobre o Estudo de Avaliação Ambiental Integrada (AAI) dos Aproveitamentos Hidrelétricos (AHEs) da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai (ANEXO 08), respectivamente.

O Parecer Técnico FATMA-GEAIA nº 13/2007 (ANEXO 07), após analisar detalhadamente os aspectos do Estudo, apresenta as seguintes conclusões:

Considerando as informações apresentadas concluímos que:

5.1 A avaliação **não atendeu** as complementações e adequações conforme solicitado nas Considerações do Parecer FATMA GEAIA nº 38/2006;

5.2 A Avaliação Ambiental Integrada deveria também ter levado em consideração os outros usos da bacia do rio Uruguai, bem como os demais empreendimentos hidrelétricos, as PCHs, pois conforme proposta no Termo de Referência: *'o objetivo geral visa identificar e avaliar os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto dos aproveitamentos na fase de planejamento, construção e operação, situados na bacia hidrográfica do rio Uruguai, considerando o uso e conservação dos recursos naturais, no conjunto das subdivisões adotadas.*

As PCHs, apesar da pequena área alagada, constituem obstáculos adicionais (impactos cumulativos e sinérgicos) a movimentação dos peixes, e que podem resultar em impactos significativos para a ictiofauna.

5.3 Os estudos sugeridos para serem realizados através de instituições de pesquisa, por serem complexos e urgentes, deveriam ser desenvolvidos sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente – MMA, em cooperação com os órgãos licenciadores nas esferas estadual e federal, uma vez que a geração de energia elétrica é de interesse nacional.

Entendemos que os estudos indicados para serem realizados são importantes, embora as informações apresentadas já apontem as fragilidades dos ecossistemas terrestres e aquáticos, e os impactos nos diversos setores da bacia do rio Uruguai considerando a implantação dos empreendimentos hidrelétricos. Nesse sentido, as conclusões da Avaliação deveriam indicar os trechos que necessariamente precisam ser preservados, livres de barramentos no rio Uruguai e alguns tributários, para conservação dos ecossistemas aquáticos e terrestres, conservação dos aquíferos e garantia de outros usos potenciais desta bacia hidrográfica.

A Avaliação deveria apresentar o efeito cumulativo e sinérgico dos impactos em todos os aproveitamentos hidrelétricos, as fragilidades ambientais e as diretrizes espacializadas quanto a preservação da biodiversidade e geração de energia compatível ao desenvolvimento sustentável.

5.4 Os impactos sobre a ictiofauna são cumulativos pelo desaparecimento dos ambientes lóticos, barreiras físicas podem levar a extinção local ou regional, comprometer a pesca; diante disto as diretrizes limitam-se à necessidade de estudos que devem ser estimulados pelo Estado, sem contudo apontar a viabilização dos mesmos. Espera-se que o setor elétrico seja chamado a responsabilizar-se pela



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

17

realização destes estudos através da criação de fundo ou programa de apoio a estas pesquisas para encontrar soluções aos problemas ecológicos e socioeconômicos decorrentes dos impactos sobre a ictiofauna.

5.5 A Avaliação está comprometida na confiabilidade de seus resultados, pois não considerou as PCHs e pela insuficiência de informações de indicadores sócio-ambientais relevantes.

5.6 Grande parte das diretrizes apontadas na AAI não derivam diretamente do estudo, mas sim das recomendações apresentadas nos pareceres elaborados pelos órgãos ambientais sobre o estudo. Além disso, também apontam como diretrizes procedimentos já estabelecidos na legislação vinculada a estudo de impacto ambiental e licenciamento, como por exemplo, o monitoramento da qualidade da água dos reservatórios.

5.7 Não foi avaliada a capacidade da bacia receber novos aproveitamentos hidrelétricos.

5.8 As informações apresentadas nas diversas etapas dos estudos não se refletem nas conclusões da Avaliação Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos da bacia hidrográfica do rio Uruguai quanto a capacidade de receber todos os empreendimentos previstos, inclusive as PCHs.

5.9 Os riscos ambientais devem ter um peso maior nas decisões, considerando a ocorrência de impactos sinérgicos e cumulativos negativos nas economias locais, perda da biodiversidade, extinção de espécies, perda de corredores ecológicos com interrupção de fluxo gênico.

As decisões quanto a implantação dos empreendimentos para os cenários futuros só poderão ser tomadas após dirimir o quadro de vulnerabilidade e incertezas ambientais.

5.10 Enquanto o estudo não contemplar todos os empreendimentos hidrelétricos em atendimento ao objetivo principal, que é de avaliar a situação ambiental da bacia com os empreendimentos hidrelétricos implantados e os potenciais barramentos, e delimitar as áreas de fragilidades e de restrições ambientais entendemos como não alcançados os objetivos do Termo de Referência.

À FEPAM, por força da **Portaria MMA nº 488/2007** – como consta do ANEXO 08, pág. 1 –, coube, além de *manifestar-se tecnicamente sobre o relatório conclusivo da Avaliação Ambiental Integrada...* e *apontar as indicações derivadas dos estudos que compõem a avaliação ambiental integrada...*, também ***fazer análise da metodologia utilizada na Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Uruguai, visando os ajustes cabíveis, para que a mesma possa ser adotada como diretriz geral no desenvolvimento de novas avaliações ambientais integradas de outras bacias hidrográficas do País.*** Tendo em vista essas incumbências, e abreviando todos os apontamentos tecidos ao longo do parecer final – que corroboram a manifestação quanto ao descumprimento, pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

18

Estudo da EPE, dos objetivos fixados no *Termo de Compromisso* e no *Termo de Referência* –, ressaltam-se no **Parecer Final sobre o Estudo de Avaliação Ambiental Integrada (AAI) dos Aproveitamentos Hidrelétricos (AHEs) da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai** (ANEXO 08), a seguintes conclusões:

Na AAI foi adotada uma metodologia que não contempla a avaliação do conjunto dos empreendimentos no âmbito da bacia hidrográfica e do correspondente impacto em rede dos respectivos barramentos. Dessa forma, todos os empreendimentos são considerados viáveis de licenciamento e seguirão, então, os procedimentos específicos de cada órgão ambiental. Cabe ressaltar que as diretrizes apontadas no Estudo, restringem-se a ações e programas usualmente já incorporados nas condicionantes e exigências dos Planos Básicos Ambientais demandados no licenciamento ambiental da FEPAM. Além disso, a responsabilidade pela execução dos programas e ações definidos nas referidas diretrizes é atribuída a universidades, órgãos ambientais e outros órgãos de governo e da sociedade, quando esta responsabilidade é exclusiva dos empreendedores. Apesar da metodologia contemplar diferentes cenários, **as questões ambientais – fragilidades identificadas – não são consideradas impeditivas para implantação dos futuros empreendimentos, partindo do princípio de que todo o impacto e perda de ambiente é mitigável.** O próprio Estudo, no seu Relatório Final, no item de Recomendações (nas páginas 423 e 424), aponta para a inviabilidade ambiental prévia de alguns AHEs, conforme a seguir reproduzido, o que não foi referendado nas conclusões, pois todos os AHEs avaliados foram considerados viáveis de implantação:

'Os dados apontam para uma redução da riqueza de peixes, ameaçando, sobretudo, as espécies de ocorrência rara e migradoras. Assim, recomenda-se que os licenciamentos ambientais dos empreendimentos Garibaldi, São Roque, Peri, Passo da Cadeia e Pai Querê sejam precedidos de levantamentos específicos que permitam delimitar as áreas consideradas essenciais à reprodução dos peixes, para subsidiar ações de manejo no futuro. A implantação de mecanismo de transposição de peixes não resultará em benefícios para os empreendimentos previstos para o setor.

A implantação da UHE Itapiranga deve ser cuidadosa, pois, além de interromper a rota migratória de peixes do rio principal, causando impactos a montante, em especial no rio Chapecó, há previsão de alterações da fauna de peixes à justante. Cabe ressaltar que este estudo decorre de um TAC de um empreendimento no qual, no licenciamento ambiental, houve um equívoco na avaliação da perda de habitats, que não tem como ser revertido e, portanto, não é aceitável que o estudo indicado no TAC não atinja este objetivo'

Neste contexto, **as conclusões e recomendações apresentadas no Estudo não são compatíveis, no nosso entendimento, com o objetivo pretendido para o Estudo, uma vez que indicam procedimentos já adotados pelos órgãos ambientais na etapa de licenciamento prévio ambiental, subsidiados pelos EIA-RIMAs. Diferentemente das opiniões emitidas pela EPE e pela consultoria contratada, ressaltamos que é**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

19

exatamente na fase de planejamento dos empreendimentos, anteriores ao processo de licenciamento ambiental prévio, que a avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento deve ser realizada, considerando a visão integrada e sistêmica de toda a bacia hidrográfica, objetivo fundamental do Estudo.

Portanto, é irrefutável a constatação de que a União, por meio do Ministério de Minas e Energia, e a empresa pública EPE frustraram totalmente os objetivos pretendidos com a *Avaliação Ambiental Integrada dos Empreendimentos Hidrelétricos da Bacia do Uruguai*. O descumprimento do *Termo de Compromisso* e TR importa especial gravame quando se considera a expectativa de, a partir desse estudo, elaborar-se uma metodologia geral para a realização de AAI's de outras bacias hidrográficas brasileiras. Não obstante a frustração desses objetivos, o MME e a EPE reproduziram a malfadada metodologia em outras bacias, à revelia dos compromissos assumidos, conforme explanado no item seguinte.

III.3.2 DO DESCUMPRIMENTO NO QUE TANGE À METODOLOGIA GERAL DE AAI'S A
SER ELABORADA PELO MMA

Se o estudo elaborado pela EPE sequer serviu para a avaliação dos efeitos cumulativos e sinérgicos do conjunto de empreendimentos previstos para a Bacia do rio Uruguai – influenciando verdadeiramente o processo de tomada de decisão naquela bacia hidrográfica –, **muito menos se prestou** à elaboração de uma **metodologia geral** do estudo *Avaliação Ambiental Integrada* a outras bacias do País.

A análise da *AAIB do Rio Uruguai* realizada pela equipe técnica da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, consubstanciada na **Informação Técnica nº 045/2008-4ªCCR (ANEXO 03)**, foi eloquente nesse sentido:

Diante de todo o exposto, a presente AAI não deve ser vista como modelo acabado/ideal para futuras Avaliações. Essa consideração é extremamente relevante, tendo em vista o que prevê o Termo de Compromisso de Barra Grande: segundo a Cláusula Sexta, o MMA deverá baixar os dispositivos necessários para que o IBAMA passe a adotar as recomendações da AAI como diretrizes gerais nos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

20

processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos em planejamento, **bem como fazer gestões necessárias para que a metodologia utilizada possa ser adotada como diretriz geral no desenvolvimento de novas avaliações ambientais integradas em outras bacias hidrográficas.** Também a Portaria nº 488/2007 do MMA, que instituiu o Grupo de Trabalho de análise da AAI, definiu como um dos objetivos do referido GT, a análise da metodologia utilizada na AAI, *visando os ajustes cabíveis*, para que a mesma pudesse ser adotada como diretriz geral no desenvolvimento de novas avaliações.

Vale lembrar que a SRH/MMA já manifestava a sua preocupação em relação a esse ponto, alertando para o ritmo acelerado em que a EPE estava realizando as licitações para contratar as AAIs das outras bacias (rio Tocantins; rio Parnaíba; rio Doce; rio Paraíba do Sul e rio Paranaíba), sem que antes tivessem concluído a AAI da Bacia do Rio Uruguai.

Com efeito, verifica-se no site daquela Empresa que, praticamente, o mesmo TR tem sido utilizado para orientar a realização das demais AAIs. Porém, alguns acréscimos ao TR original foram feitos. A partir da AAI do rio Tocantins, o TR foi acrescido no tópico “Caracterização Socioeconômica” em quatro itens: estrutura fundiária; identificação de agentes sociais atuantes na bacia; principais atividades econômicas e informações acerca da articulação político-institucional. Posteriormente, a partir do TR fornecido para a realização da AAI da bacia do Paraíba do Sul foram acrescentados dois itens na Caracterização dos Recursos Hídricos e Ecossistemas Aquáticos: características hidrogeológicas e distribuição dos aquíferos. E, no item da ADD desse mesmo TR, foi incluído o indicador ambiental “ocorrência de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção da flora e da fauna”.

Entretanto, a despeito das inserções feitas posteriormente, está claro que a mesma metodologia vem sendo aplicada na realização das AAIs, o que não deveria acontecer antes da sua aprovação pelo MMA, conforme estabelece a Clausula Sexta do TC de Barra Grande, ensejando a tomada de providências pelo Ministério Público Federal.

Não bastasse ter frustrado os objetivos esperados com a realização da *AAIB da Bacia do Rio Uruguai* – em especial a elaboração dessa metodologia geral –, o Ministério de Minas e Energia, diretamente e por meio da EPE, reproduziu esse modelo, sem bases técnicas seguras estabelecidas pelo MMA – como previsto no *Termo de Compromisso* – ou mesmo por outros órgãos integrantes do SISNAMA, em outras importantes bacias hidrográficas brasileiras. Em verdade, houve a incorporação da metodologia suspeita no **Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas** (ANEXO 09⁶), cujos

⁶ O anexo contempla apenas capa, índice, capítulo 6 e anexo F. A íntegra disponível no [link](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/09_Setembro/Manual_de_Inventario_Edico_2007.pdf) http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/09_Setembro/Manual_de_Inventario_Edico_2007.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

21

critérios, procedimentos e instruções tornaram-se vinculantes ao Setor Elétrico por força da **Portaria MME nº 356, de 28 de setembro de 2009**.

Com efeito, referido **Manual** contempla a *Avaliação Ambiental Integrada* em seu Capítulo 6. A simples leitura dessa parte do manual denota que a **metodologia** adotada pelo Ministério de Minas e Energia foi aquela condenada pelo Ministério do Meio Ambiente e pelos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, quando da análise da *AAIB do Rio Uruguai*. Interessante transcrever trecho do item 6.2 (Etapa da AAI, p. 599 do Manual):

A metodologia originária dos estudos de AAI – Termo de referência para a Avaliação Ambiental Integrada para a bacia do Rio Uruguai, MMA, 2005 – foi estruturada com as seguintes etapas:

Diagnóstico Socioambiental e Potenciais Conflitos (...)

Avaliação Ambiental Distribuída (...)

Construção de Cenários (...)

Avaliação Ambiental Integrada (...)

Participação Pública (...)

À época da edição deste Manual os estudos de AAI eram instrumentos de aplicação recente no processo de planejamento do setor, tendo sido elaborados pela primeira vez em 2005. Entre 2006 e 2007 foram realizadas seis AAIs. Os procedimentos metodológicos encontravam-se em evolução, em busca de uma consolidação. Para ilustrar tais procedimentos, recomenda-se a leitura do Anexo F, onde é apresentado, a título de exemplo, um resumo da metodologia aplicada em três dos estudos realizados.

Verifica-se que o “aprimoramento” da metodologia, nos moldes do citado *Anexo F*, ressaltados pequenos retoques, manteve, em síntese, a estrutura metodológica aplicada na *AAIB do Rio Uruguai*, dividindo-se em: *Caracterização da Área de Estudo; Avaliação Ambiental Distribuída; Avaliação Ambiental Integrada; e Diretrizes e Recomendações*.

Como apontado na **Informação Técnica nº 045/2008-4ªCCR**, tal proceder configura afronta ao acordado no *Termo de Compromisso* e, ademais, desrespeito às diretrizes fixadas na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), como é objeto de digressão abaixo. Indubitavelmente, a incorporação do procedimento da AAI na fase de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

22

planejamento (estudos de inventário) de uma bacia hidrográfica é imprescindível à consecução do escopo estratégico que se quer dar ao estudo, como explicitado na citada **Informação Técnica** (p. 21 e 27 e subsequentes). Todavia, compete aos órgãos integrantes do SISNAMA, nos moldes da Lei nº 6.938/81, estabelecer a metodologia que deverá ser utilizada na realização do estudo e proceder ao acompanhamento de sua execução, de modo a evitar falhas e mesmo o esvaziamento dos objetivos a que se propõe uma Avaliação Ambiental Integrada, a exemplo do que ocorreu na *AAIB do Rio Uruguai*.

Além da AAI das bacias hidrográficas dos rios *Uruguai, Tocantins, Parnaíba, Doce e Paraíba do Sul e Paranaíba*, já citadas, constata-se do sítio da EPE⁷ a realização do mesmo estudo nas bacias dos rios *Tibagi, Teles Pires, Araguaia, Branco, Juruena e Jari*, estes cinco últimos em plena Amazônia Legal. Note-se, porém, que o *Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE 2019*⁸, de autoria da ré EPE, com projeções de crescimento do setor para os próximos 10 anos, prevê uma série de empreendimentos hidrelétricos, com prazo fixado para entrada em operação, nessas mesmas bacias hidrográficas, sem sequer estarem concluídas as respectivas AAI's, conforme a Tabela 53, constante do referido relatório:

⁷ Disponível em <http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Paginas/default.aspx?CategoriaID=101>

⁸ Relatório disponível em http://www.epe.gov.br/PDEE/20101129_1.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

23

Tabela 53 – Novos projetos hidrelétricos a serem viabilizados de 2015 a 2019					
Entrada em Operação		Projeto	Rio	Potência ^(a) (MW)	Região
Ano	Mês				
2015	jan	UHE Garibaldi	Canoas	175	Sul
	jan	UHE Cachoeira	Parnaíba	63	Nordeste
	jan	UHE Castelhana	Parnaíba	64	Nordeste
	jan	UHE Estreito	Parnaíba	56	Nordeste
	jan	UHE Teles Pires	Teles Pires	1.820	Norte
	jan	UHE Colíder	Teles Pires	300	Norte
	jan	UHE Belo Monte	Xingu	11.233	Norte
	ago	UHE Salto Grande Chopim	Chopim	53	Sul
	out	UHE Uruçui	Parnaíba	134	Nordeste
	out	UHE Ribeiro Gonçalves	Parnaíba	113	Nordeste
	nov	UHE São Manoel	Teles Pires	746	Norte
	nov	UHE Foz do Apiacás	Apiacás	275	Norte
	dez	UHE Sinop	Teles Pires	461	Norte
2016	jan	UHE Toricóejo	Das Mortes	76	Sudeste/Centro-Oeste
	mar	UHE Ferreira Gomes	Araguari	153	Norte
	nov	UHE Davinópolis	Paranaíba	107	Sudeste/Centro-Oeste
	nov	UHE São Luiz do Tapajós	Tapajós	6.133	Norte
2017	jan	UHE São Roque	Canoas	214	Sul
	out	UHE São Miguel	Grande	65	Sudeste/Centro-Oeste
2018	jan	UHE Itapiranga	Uruguai	725	Sul
	set	UHE Telêmaco Borba	Tibaji	120	Sul
	out	UHE Mirador	Tocantinzinho	80	Sudeste/Centro-Oeste
	nov	UHE Água Limpa	Das Mortes	320	Sudeste/Centro-Oeste
	nov	UHE Marabá	Tocantins	2.160	Norte
	nov	UHE Serra Quebrada	Tocantins	1.328	Norte
2019	jan	UHE Torixoréu	Araguaia	408	Sudeste/Centro-Oeste
	jan	UHE Barra do Pomba	Paraíba do Sul	80	Sudeste/Centro-Oeste
	jan	UHE Traira II	Suaçuí- Grande	60	Sudeste/Centro-Oeste
	jan	UHE Jatobá	Tapajós	2.336	Norte
	jan	UHE Jardim do Ouro	Jamanxim	227	Norte
	jan	UHE Cachoeira dos Patos	Jamanxim	528	Norte
	jan	UHE Jamanxim	Jamanxim	881	Norte
	jan	UHE Cachoeira do Caí	Jamanxim	802	Norte
TOTAL				32.296	

(a) Potência total do empreendimento.

Fonte: EPE

Em outros termos, os mesmos empreendimentos hidrelétricos que deveriam ter seus efeitos cumulativos e sinérgicos aferidos no âmbito de *Avaliações Ambientais Integradas* e, de acordo com a concepção original do estudo, dar subsídios ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

24

processo de tomada de decisão quanto aos usos dos recursos hídricos, no âmbito da respectiva bacia hidrográfica, já tem prazo de entrada em operação fixado pela EPE – mesma responsável pela coordenação dos estudos de AAI. Assim, conclui-se sem sombras de dúvida que os estudos de AAI, nos moldes conduzidos pela EPE, não tem outra finalidade que não seja referendar os aproveitamentos hidroelétricos previamente definidos, os quais foram eleitos a partir do exclusivo parâmetro do “aproveitamento ótimo”, disposto no art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.074/95⁹. Aspectos ambientais, nesse diapasão, tem apenas um papel secundário, partindo-se do princípio, como bem apontado pela FEPAM, de *que todo o impacto e perda de ambiente é mitigável*, tornando ineficaz o planejamento e gestão ambiental na implantação de usinas hidrelétricas neste país.

O explícito descumprimento do *Termo de Compromisso* pelo MME, e também pela empresa pública EPE, não teve o condão, entretanto, de ensejar a mesma atitude por parte do Ministério do Meio Ambiente. Este, ao contrário, cômico das obrigações decorrentes da Cláusula 6ª, § 3º, desse Termo, tomou as medidas necessárias para a elaboração do estudo denominado *Desenvolvimento Metodológico e Tecnológico para Avaliação Ambiental Aplicada ao Processo de Análise de Viabilidade de Hidrelétricas*, também chamado *Projeto Frag-Rio*, como explicitado no item seguinte.

III.4 – DO PROJETO FRAG-RIO

Em obediência ao disposto na já mencionada Cláusula 6ª, § 3º, do *Termo de Compromisso*, e considerando que o estudo elaborado pela EPE para a Bacia do Rio Uruguai foi **imprestável** ao cumprimento dessa obrigação, o MMA teve de encomendar um novo estudo, agora a cargo de novos parceiros.

Questionado acerca da homologação das diretrizes gerais para a

⁹§ 3º Considera-se "aproveitamento ótimo", todo potencial definido em sua concepção global pelo melhor eixo do barramento, arranjo físico geral, níveis d'água operativos, reservatório e potência, integrante da alternativa escolhida para divisão de quedas de uma bacia hidrográfica.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

25

realização de Avaliação Ambiental Integrada, em cumprimento ao *Termo de Compromisso*¹⁰, o Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental do MMA disse o seguinte: “quanto às **diretrizes gerais metodológicas para realização de Avaliação Ambiental Integrada – AAI**, informamos que a primeira etapa do estudo '**Desenvolvimento Metodológico e Tecnológico para Avaliação Ambiental Aplicada ao Processo de Análise de Viabilidade de Hidrelétricas**', denominado **Projeto Frag-Rio**, foi concluída” (Ofício nº 09/2010-DLLA/SMCQ, de 10 de fevereiro de 2010 – ANEXO 10). O resultado dessa primeira etapa foi remetido a esta Procuradoria da República por meio do **Ofício nº 026/2010/DLLA/SMCQ/MMA, de 29 de junho de 2010** (ANEXO 11).

Importante, a fim de melhor esclarecer o papel do *Projeto Frag-Rio*, transcrever trecho inicial do relatório produzido nessa primeira etapa (ANEXO 02, p. 22):

No âmbito do Termo de Compromisso firmado para a realização da AAIB do rio Uruguai, coube ao MMA (i) acompanhar a elaboração dos estudos realizados pela EPE; (ii) fazer sua avaliação final; (iii) estabelecer diretrizes para o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos naquela bacia; e (iv) fazer gestões necessárias para que a metodologia utilizada nos estudos da avaliação ambiental integrada pudesse ser adotada como diretriz geral no desenvolvimento de novas avaliações ambientais integradas de aproveitamentos hidrelétricos em outras bacias hidrográficas do País.

Nesse sentido, o MMA acompanhou a execução dos estudos, procedeu à análise dos produtos desenvolvidos pela EPE e, manifestando-se tecnicamente sobre o relatório conclusivo da AAIB da bacia, considerou que os mesmos **não alcançaram os objetivos estabelecidos no Termo de Referência, elaborado de acordo com as diretrizes metodológicas já referidas**. Não obstante, permitiram identificar grandes áreas de sensibilidade ambiental na bacia e atestar o elevado potencial do instrumento para subsidiar o planejamento e a gestão ambiental integrada da bacia.

Desse modo, considerando as obrigações assumidas no Termo de Compromisso de 2004 e ainda, a continuidade de aplicação do instrumento pelo setor elétrico em outras bacias do país, o MMA assumiu a tarefa do seu aperfeiçoamento, a partir de pesquisa para o refinamento da metodologia de avaliação aplicada na bacia do rio Uruguai, com ênfase nos seus setores mais frágeis, conforme indicado pelo estudo da EPE. O objetivo do MMA é estabelecer as diretrizes gerais a serem adotados pelo Ibama nos futuros processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos em planejamento/projeto na bacia do rio Uruguai, considerando as indicações derivadas dos estudos de aprimoramento metodológico da AAIB da

¹⁰Por meio do Ofício MPF/GAB/JAO nº 534, de 18 de dezembro de 2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

26

Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai.

Para cumprir este objetivo, o MMA buscou parceiros para a realização de um projeto de pesquisa, tendo sido identificadas as universidades federais do Pampa – Unipampa e de Santa Maria – UFSM, ambas no Rio Grande do Sul. Os docentes dessas universidades detêm experiência na realização de trabalhos similares, com destaque para a “Análise de Fragilidades Ambientais da Bacia Hidrográfica dos rios Apuaê-Inhandava”, desenvolvida pela FEPAM, na região hidrográfica do rio Uruguai, em parceria com a Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.

Com esse objetivo, foi assinado o Convênio, por meio do instrumento contratual código nº 0108036000, para execução do projeto “Desenvolvimento Metodológico e Tecnológico para Avaliação Ambiental Integrada Aplicada ao Processo de Análise de Viabilidade de Hidrelétricas”, aqui denominado “Projeto FRAG-RIO”, publicado em 29 de setembro de 2008 no Diário Oficial da União. Este projeto foi uma encomenda vertical feita pelo MMA ao Fundo Setorial de Recursos Hídricos do Ministério de Ciência e Tecnologia - CT-Hidro, com apoio financeiro da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. A partir de então, firmou-se uma parceria técnica e institucional, envolvendo o MMA, as universidades já referidas, executoras do Convênio nº 0108036000, e os órgãos de meio ambiente de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e o Ibama para o desenvolvimento da pesquisa de aprimoramento metodológico da AAIB do rio Uruguai.

O item 2.3 (Histórico do desenvolvimento do projeto) desse relatório é revelador quanto aos objetivos do *Projeto Frag-Rio* (ANEXO 02, p. 25):

O Projeto FRAG-RIO objetiva o atendimento das demandas do MMA, relativas ao **aperfeiçoamento da metodologia de AAIB** e apoio à elaboração de diretrizes orientadoras para o licenciamento ambiental de empreendimentos na bacia do rio Uruguai. Para tanto, está apoiado na experiência técnica e científica dos pesquisadores das universidades federais do Pampa – Unipampa e de Santa Maria – UFSM, acumulada pela realização de avaliações de impactos cumulativos e sinérgicos na região de interesse deste estudo e, particularmente, pela **adoção de uma abordagem metodológica que permite hierarquizar trechos de rios e de bacias com base em análises de fragilidades ambientais, referentes ao potencial de fragmentação do rio.**

Cabe realçar que o estudo atual, em desenvolvimento pela Unipampa e pela UFSM, baseia-se numa linha de implantação e consolidação metodológica progressiva.

O Relatório da Etapa 1 compila os dados e as conclusões obtidos na 1ª fase do *Projeto Frag-Rio*. Conceitualmente, o projeto é dividido em **três etapas**, a saber: **Etapa 1)** Diretrizes Parciais; **Etapa 2)** Diretrizes Preliminares; e **Etapa 3)** Análise de Sensibilidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

27

Divulgação e Diretrizes Finais. O denominado *Modelo Conceitual*, que elenca o conjunto de diretrizes metodológicas do estudo, consta do *Capítulo 3* do **relatório da Etapa 1** (ANEXO 02, p. 68 e ss.). Acerca da construção desse modelo, em relação à metodologia inicial da *AAIB do Rio Uruguai*, esse *Capítulo 3* (item 3.2) é claro ao afirmar:

Este estudo configura uma **atualização e aperfeiçoamento metodológico** para a implementação da ferramenta de AAI de bacia hidrográfica, inserindo-se no **processo de construção metodológica**. Esta teve sua história de maior desenvolvimento na sequência de estudos efetuados no Rio Grande do Sul, pela UFSM e pela UFRGS, para as bacias hidrográficas do Taquari-Antas, Bacia 75, U10 e Inventário de Barragens para Irrigação na Parte Norte do Rio Grande do Sul desde 2001. Após, seguiu com os procedimentos assumidos no Termo de Referência para a AAI da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai, que resultou em livro editado pelo MMA (Tucci e Mendes, 2006).

Em relação ao Termo de Referência elaborado pelo MMA, este estudo aperfeiçoa o relacionamento entre as fases de diagnóstico da bacia e análise ambiental distribuída. Esse aperfeiçoamento se tornou possível pela incorporação dos avanços efetuados na teoria ecológica dos rios, pelo uso da análise de fragilidades ambientais e da análise de trechos e de redes como ferramentas para traduzir o modelo conceitual em informações úteis para assessorar os tomadores de decisão.

Na presente abordagem, o rio é analisado como UM SISTEMA EM REDE COM CONECTIVIDADE TANTO A MONTANTE COMO A JUSANTE, em que parte dos fluxos são movidos pela gravidade, como os escoamentos, no sentido de montante para jusante; mas em que existem também outros fluxos, nem sempre tão visíveis, porém não menos providos de importância ecológica, que são os fluxos resultantes do consumo de energia metabólica dos organismos (que podem mover nutrientes e biomassa no sentido jusante para montante, como os peixes migradores) ou aqueles fluxos determinados pelo consumo de energia fóssil, que redistribuem e transportam materiais, energia e informação independentemente da gravidade ao longo da bacia.

O uso destas ferramentas permite um detalhamento da distribuição das fragilidades ambientais tanto do terreno, no modelo digital “*raster*” pixel a pixel, como trecho a trecho de rio, considerando a fragmentação da bacia hidrográfica, e ainda a integração espacial dos diferentes planos de informação gerados, de modo a construir uma visão integrada das fragilidades da bacia.

Esta visão integrada está associada ao uso dos produtos da modelagem como instrumentos para **assessorar a tomada de decisão no processo de planejamento ambiental das bacias hidrográficas**, bem como na orientação de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos.

O *Projeto Frag-Rio* busca, portanto, superar as deficiências que comprometem a metodologia adotada pelo MME/EPE no estudo elaborado na *AAIB do Rio*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

28

Uruguai e incorporada no *Manual de Inventário*. Com efeito, pretende-se atribuir a esse estudo verdadeira importância no processo de tomada de decisão, incorporando os conceitos de conectividade em rede e da identificação das fragilidades ambientais. O objetivo do MMA, coordenador desse projeto, é, além de concluir efetivamente a AAIB do Rio Uruguai, desenvolver uma metodologia do estudo que possa ser aplicada com segurança a outras bacias hidrográficas do País, influenciando substancialmente as definições quanto aos usos dos recursos hídricos. Esse escopo é explicitado com clareza no *Capítulo 3* do relatório, quando trata da Etapa 3:

3.5.3 Etapa 3: Análise de Sensibilidade; Divulgação e Diretrizes Finais

A Etapa 3 envolve uma série de reuniões destinadas a divulgar os resultados dos estudos para os órgãos ambientais e Comitês de Bacia, bem como o desenvolvimento de estudos relacionados à análise de sensibilidade das variáveis utilizadas, comparação de resultados procedentes das análises efetuadas na Etapa 1 e na Etapa 2 e elaboração do conjunto final de diretrizes. Estas análises e comparações visam gerar um conjunto de recomendações para que as metodologias possam ser aplicadas de forma aperfeiçoada em novos estudos, tanto na revisão periódica da mesma área (para acompanhar as mudanças inevitáveis e muitas vezes imprevisíveis no uso da bacia), o que faz parte do manejo adaptativo, como para aplicação em outras regiões.

Pelo exposto, resta evidente o descompasso entre a atuação dos órgãos da União, no que se refere à implementação da política ambiental associada aos aproveitamentos hidrelétricos em diferentes bacias hidrográficas do País. O MME e a EPE, ao tomarem para si a atribuição de estabelecer a metodologia de elaboração de estudos ambientais, tem **usurpado** ilegalmente as atribuições dos órgãos integrantes do SISNAMA, cujo rol taxativo de integrantes figura no art. 6º da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente). Como será melhor explorado em item próprio, a **integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental** (art. 3º, III, da Lei nº 9.433/97), partindo-se dos pressupostos de **que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos** e que **a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas** (art. 1º, IV e V, da mesma Lei), é tarefa que incumbe aos órgãos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

29

integrantes do SISNAMA, com se infere da Lei nº 9.433/97¹¹.

A ação precipitada do MME e da empresa pública EPE na elaboração de AAI's sem parâmetros técnicos adequados, a par do dispêndio de milhões de reais em avaliações que pouco ou nada contribuem para a tomada de decisão quanto à utilização dos recursos hídricos¹², tem subdimensionado a identificação de severos prejuízos ao meio ambiente. As análises do MMA e dos órgãos ambientais de Santa Catarina e Rio Grande do Sul revelam a forma dramática como tem ocorrido as denominadas *Avaliações Ambientais Integradas* no País. E diz-se precipitada essa atuação porque ignora completamente o *Termo de Compromisso* firmado em 15 de setembro de 2004, pelo qual o MMA ficou responsável pela elaboração dessa metodologia, bem como as diretrizes fixadas pela Política Nacional do Meio Ambiente e de Recursos Hídricos. Em pese a elaboração dessa metodologia estar em curso – devendo ser apresentada como resultado da Etapa 3 do *Projeto Frag-Rio* – houve a irregular disseminação de um modelo conceitual danoso ao meio ambiente e ao Erário.

III.5 – DA METODOLOGIA ADOTADA NA AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA DA BACIA DO RIO TIBAGI

A exemplo de outras bacias hidrográficas brasileiras, a inadequada metodologia foi aplicada ao estudo de Avaliação Ambiental Integrada da BH do Rio Tibagi. A Empresa de Pesquisa Energética – EPE, ora ré, publicou o **Edital de Licitação-Concorrência nº CO-EPE-001/2008** (ANEXO 12), datado de 24 de janeiro de 2008, para contratação da **Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi** e também de **Estudos de Inventário do exutório principal da bacia, Estudos de Inventário dos tributários do exutório principal da bacia e a elaboração dos estudos de consistência e reconstituição de séries de vazões** naturais da bacia.

¹¹ Note-se que a *Presidência* do **Conselho Nacional de Recursos Hídricos** é atribuída ao próprio Ministro titular do **Ministério do Meio Ambiente** (art. 36, I, da Lei nº 9.433/97).

¹² Como é possível constatar de vários estudos elaborados pela EPE, em especial o atual *Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE 2019*, vários empreendimentos hidrelétricos cujas AAI's estão em andamento já tem data definida para entrar em operação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

30

Em 10 de junho de 2010, por meio do **Ofício MPF/GAB/JAO nº 470/2010** (ANEXO 12), esta Procuradoria da República solicitou ao Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental do MMA “*informação sobre qual a metodologia utilizada na Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi*”. Em resposta datada de 29 de junho de 2010 (**Ofício nº 026/2010/DLAA/SMCQ/MMA** – ANEXO 11), o MMA respondeu que “relativamente à solicitação de informação sobre a metodologia utilizada para a Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi, em elaboração pela Empresa de Pesquisa Energética, esclarecemos que este Ministério não acompanha o desenvolvimento do referido estudo, cuja atribuição restringe-se especificamente àquela empresa”.

A ré EPE, por sua vez, ao ser questionada a respeito da metodologia adotada na AAI do Tibagi, remeteu a esta Procuradoria da República o **Ofício nº 0465/EPE/2010** (ANEXO 14), contendo anexo intitulado *INFORMAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA ADOTADA NA AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA DOS APROVEITAMENTOS HIDRELÉTRICOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO TIBAGI*, em que assenta o seguinte:

A metodologia utilizada na realização da AAI Tibagi seguiu as diretrizes do **Manual do Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas**, do Ministério de Minas e Energia (MME), edição 2007. Essas diretrizes estão de acordo com o que dispõe o Termo de Compromisso firmado, em 15 de setembro de 2004, com o empreendedor do aproveitamento hidrelétrico de Barra Grande, do qual o MME foi signatário, uma vez que incorporou o conteúdo generalizável do Termo de Referência da AAI da bacia do rio Uruguai, estudo este realizado pela EPE e acompanhado pelo MME e pelo Ministério do Meio Ambiente.

A EPE afirmou categoricamente, portanto, ter adotado para o estudo de AAI do Tibagi a comprometida metodologia aplicada na bacia do rio Uruguai e incorporada ao Manual de Inventário. Ao mencionar o acompanhamento pelo MMA, entretanto, deixou de informar que este rejeitou o resultado daquele estudo, como consta do já transcrito **PARECER nº 071/2007/GAIA/DLAA/SMCQ**, no que foi acompanhado pelos órgãos ambientais dos dois Estados onde se encontra a bacia do rio Uruguai.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

31

Diferente do que afirma a EPE, a adoção dessa metodologia configura **cabal afronta** ao disposto no Termo de Compromisso, pois, de acordo com a Cláusula 6ª, § 3º, desse ajuste, pelo qual a metodologia empregada nas demais AAI's – e aqui se inclui a do Tibagi – deveria ser aquela aprovada pelo MMA.

A metodologia adotada na AAI do Tibagi padece dos mesmos vícios encontradas naquela aplicada à bacia do Rio Uruguai, agravada pelo fato de que, no **Edital nº CO-EPE-001/2008** (ANEXO 12), os **dois maiores** empreendimentos previstos para a bacia hidrográfica (UHE's Mauá e São Jerônimo) foram considerados de **eixos fixos**, ou seja, independentemente das conclusões dessa avaliação ambiental, não estarão sujeitos a modificação. Com efeito, o Anexo I - Projeto Básico/Revisão dos Estudos de Inventário do Rio Tibagi, integrante do Edital nº CO-EPE-001/2008 assim coloca a questão (p. 4):

A concorrência em pauta objetiva a contratação de serviços de consultoria técnica especializada para:

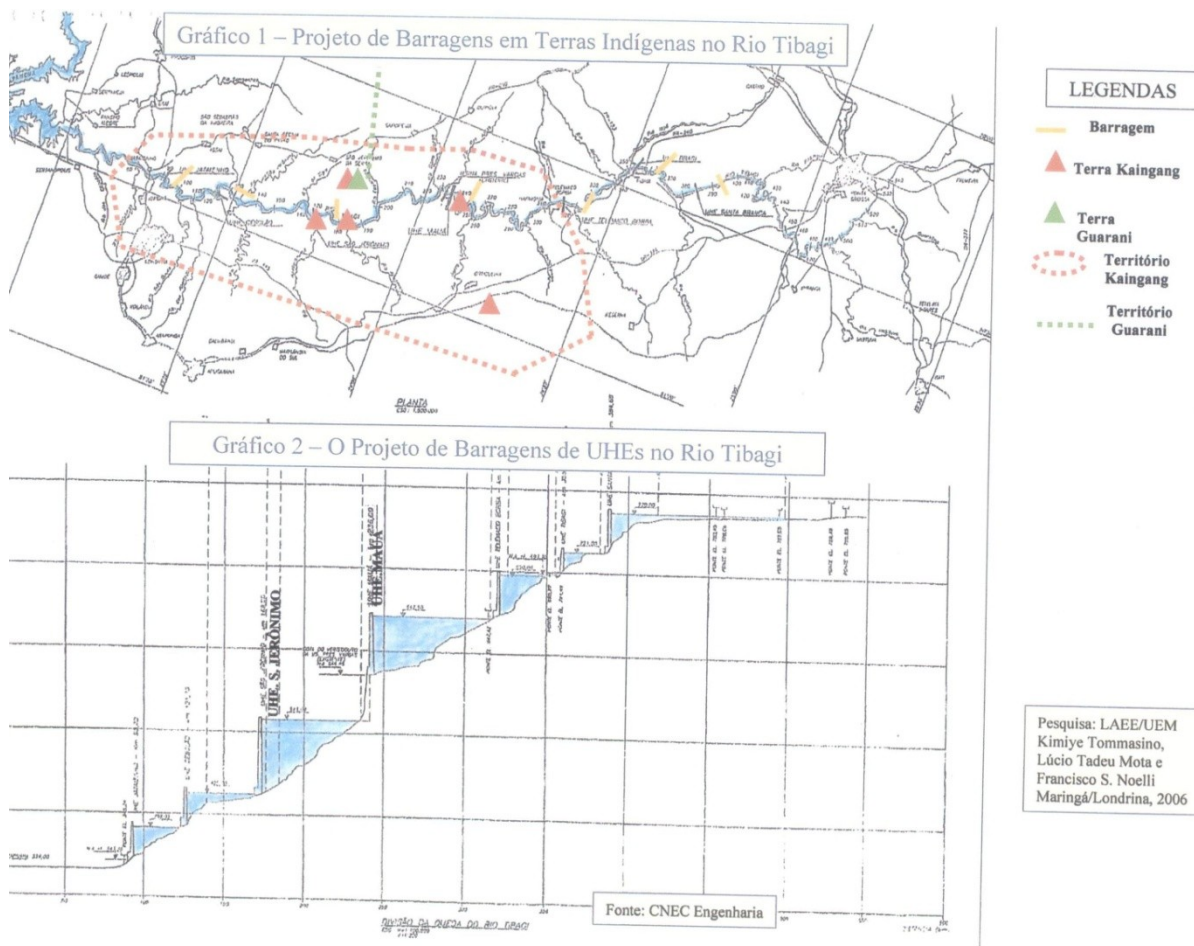
- **Revisar os Estudos de Inventário Hidrelétricos** elaborados para o exutório principal da bacia. Essa revisão deverá contemplar os seguintes aproveitamentos já identificados: Santa Branca, Tibagi, Telêmaco Borba, Cebolão e Jataizinho. Ressalva-se que **estão excluídos** os aproveitamentos **São Jerônimo e Mauá** que deverão ser considerados com **eixos fixos**.

O *Gráfico 1* (abaixo), elaborado por pesquisadores vinculados às Universidades Estaduais de Londrina e Maringá, ilustra o conjunto de barramentos previstos para a bacia, de acordo com o atual estudo de inventário homologado pela ANEEL, e sua interação com os diferentes grupos indígenas que ocupam a bacia. Note-se que justamente os aproveitamentos considerados como de eixos fixos (Mauá e São Jerônimo) são os mais próximos às terras demarcadas, inserindo-se na área apontada como Território *Kaingang*, nos moldes da Convenção OIT nº 169 (art. 13 e seguintes).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

32



O *Gráfico 2* (acima), por sua vez, ilustra, proporcionalmente, a magnitude dos reservatórios. Mais uma vez, verifica-se que os dois barramentos considerados de eixos fixos formarão os maiores lagos artificiais, causando, em consequência, maiores impactos socioambientais (perda de biodiversidade, deslocamento de um número maior de famílias, supressão de áreas agricultáveis, entre outros).

Ainda em relação ao *Gráfico 1*, o estabelecimento de uma **metodologia** escoreita, que realmente identifique os pontos de fragilidade da bacia e tenha verdadeira influência no processo de tomada de decisão – como se propõe o *Projeto Frag-Rio* –, afigura-se de suma importância, em razão do histórico de ocupação indígena na bacia e dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

33

latentes conflitos existentes entre o setor elétrico e esses grupos. É sabido que, apesar de a existência de um território de ocupação indígena na bacia ser sobejamente conhecido¹³, impactos causados sobre a unidade sociológica que o ocupa, formada por **8 (oito) diferentes áreas**, ainda dependem de reconhecimento no âmbito do estudo integrado.

A preocupação da Presidência da FUNAI acerca da metodologia empregada na AAI da Bacia do Tibagi, registrada no **Ofício nº 010/CGGAM/PRES-Funai** (ANEXO 15), tem procedência. Colaciona-se trecho do documento:

2. Como é sabido, a Bacia do Rio Tibagi é apontada por Antropólogos como área de ocupação tradicional dos índios Guarani e Kaingang. Inclusive, como o rio margeia as áreas de Apucarantina, Mococa e Barão de Antonina, a Funai deve ser consultada previamente para o ingresso de pesquisadores.
3. No que tange a Avaliação Ambiental Integrada, AAI, o que nos causa certa preocupação é que em algumas delas, a abordagem indígena resume-se a apresentação de dados secundários ou uma simples descrição do grupo indígena. Salienta-se, ainda, que um dos objetivos da AAI seria considerar os efeitos cumulativos e sinérgicos sobre os recursos naturais e sobre a população humana.
4. Sobre o Termo de Referência encaminhado, informa-se que na análise integrada da alternativa de divisão de queda selecionada, deve-se destacar, entre outros aspectos, a interferência sobre Terras Indígenas e Unidades de Conservação Federais, Estaduais e Municipais. É importante ressaltar que a bacia do Tibagi foi objeto de estudos de inventário para o aproveitamento hidrelétrico na década de 80 e que tais estudos foram revisados em 1994 e 2005, indicando sete locais para futuros aproveitamentos hidrelétricos, sendo que deste 02 causariam supressão territorial de áreas indígenas.
5. A Funai, até a presente data, só tem o conhecimento do processo de licenciamento em curso da Usina Hidrelétrica de Mauá, localizada no rio Tibagi.

Questionada especificamente sobre o enfrentamento da questão indígena no âmbito da AAI do Tibagi, a EPE prestou, por meio do **Ofício nº 0181/EPE/2010** (ANEXO 16), esclarecedoras informações sobre o tratamento metodológico aplicado à questão indígena:

¹³ Frise-se que o Setor Elétrico tem reiteradamente negado quaisquer impactos dos empreendimentos hidrelétricos sobre os grupos indígenas. O caso da UHE Mauá, enfrentado na ACP nº 2006.70.01.004036-9, em trâmite na 1ª VF de Londrina, é emblemático. Inicialmente, não foi reconhecido nenhum impacto sobre qualquer terra indígena. Atualmente, documentos elaborados pelo próprio empreendedor apontam **impactos da UHE sobre 8 (oito) comunidades indígenas**, de duas diferentes etnias. Reconheceu-se, em verdade, a existência de uma unidade sociológica indígena na bacia.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

34

5. No caso da revisão do inventário da bacia do rio Tibagi, esclareço que a EPE, ciente de que a área de interesse do estudo compreende área de ocupação tradicional das etnias Guarani e Kaingang, tem considerado tal característica ao longo de todas as investigações e análises que realiza. Ressalto que, salvo os aproveitamentos hidrelétricos denominados São Jerônimo e Mauá, nenhum outro sítio passível de locação de barramento identificado nos estudos oferece interferência direta em sobre TI.
6. Cumpre destacar que São Jerônimo e Mauá são, ambos, empreendimentos já concedidos e sendo assim foram considerados como pontos fixos no estudo que a EPE conduz. Isso significa que ambos os projetos não se inserem no escopo da revisão do inventário realizado pela EPE.
7. Em todos os estudos de inventário que conduz, a EPE observa a prática de consultar a FUNAI sobre situações em que um possível aproveitamento ofereça alguma interferência com populações indígenas, sendo, inclusive, solicitada prévia e formalmente, autorização para ingresso e trânsito de pesquisadores. Ressalte-se que essa autorização depende de entendimentos com as comunidades indígenas, entendimentos estes conduzidos sob a orientação da FUNAI.
8. No caso da bacia do Tibagi, as informações relativas às populações indígenas utilizadas no diagnóstico realizado no escopo da AAI provieram de fontes secundárias, notadamente de documentos produzidos por órgãos governamentais, institutos de pesquisa e estudos acadêmicos, em conformidade com o que estabelece o já referido manual de inventário. Eventuais complementações, envolvendo pesquisa de campo, são eventualmente necessárias e previstas no escopo do inventário. Contudo, dentro do contexto no qual se inserem os estudos do Tibagi e da região em que se encontra a bacia, essas complementações não se fizeram necessárias.

Esse conjunto de informações demonstra de modo cristalino **a adoção de uma metodologia inadequada para a AAI da Bacia do Tibagi**, na qual se repetem os mesmos erros cometidos na *AAIB do Rio Uruguai* e, pior, erros de anteriores estudos levados a efeito na própria Bacia do Tibagi¹⁴. A incorporação apenas de dados secundários, falha identificada e registrada em diversos trechos dos pareceres do MMA, FEPAM e FATMA – quando da análise da AAIB do Rio Uruguai –, é procedimento ordinário adotado na AAI do Tibagi, ao menos em relação à questão indígena, ponto nevrálgico para os licenciamentos ambientais desta bacia.

¹⁴ As irregularidades do EIA/RIMA do primeiro grande empreendimento da bacia, a UHE Mauá, foram fartamente demonstradas e provadas na ACP nº 2006.70.01.004036-9, na qual se pede, inclusive, a exclusão da empresa de consultoria CNEC Engenharia S.A do Cadastro Técnico Federal. Para surpresa geral, a vencedora do leilão efetuado pela EPE foi a consultoria CNEC, em que pese a EPE figurar no polo passivo daquela demanda e ter pleno conhecimento dos fatos que colocam a idoneidade de referida consultoria sob suspeita.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

35

O estabelecimento de eixos fixos para as **UHE's Mauá e São Jerônimo** – as maiores previstas para a bacia – no *Termo de Referência* da AAI do Tibagi, a seu turno, **esvazia completamente quaisquer objetivos que se propõem a avaliar efeitos cumulativos e sinérgicos**. Deve-se tomar em conta que a **UHE São Jerônimo sequer teve seu licenciamento ambiental iniciado**, vale dizer, sequer obteve **Licença Prévia** do órgão ambiental competente, lembrando que esta ferramenta de política ambiental é “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” (art. 8º, I, da Resolução CONAMA nº 237/97), ou seja, **do ponto de vista da gestão ambiental, ainda não houve avaliação de sua viabilidade e, portanto, sequer foi aprovada sua localização, tarefas estas a serem avaliadas no âmbito de regular processo de licenciamento ambiental, razão porque jamais poderia ser considerada eixo fixo.**

Além disso, a **UHE São Jerônimo**, embora realizado o leilão¹⁵, ainda não foi formalmente concedida, exatamente porque ainda depende de licença ambiental e autorização do Congresso Nacional pois, caso autorizada, deverá alagar parte da *Terra Indígena Apucarana*, localizada no município de Tamara-PR¹⁶, e, por força do art. 231, § 3º, da Constituição da República, tal autorização faz-se necessária. Para esse fim tramita o *Projeto de Decreto Legislativo nº 381/1999*¹⁷, dispondo sobre a *Autorização do Uso de Terras Indígenas na Região de São Jerônimo da Serra, no Rio Tibagi*, até hoje **não aprovado** pelo Poder Legislativo Federal.

Nessa linha, questiona-se qual é a legitimidade da EPE para excluir prematuramente, no âmbito da Avaliação Ambiental Integrada (!) e revisão de estudos de inventário, a possibilidade de apresentação de alternativas locais para

¹⁵ O Leilão da UHE São Jerônimo foi realizado sob a égide de modelo regulatório anterior, quando não havia a exigência de anterior obtenção de Licença Ambiental Prévia.

¹⁶ A Terra Indígena Apucarana já tem parte de suas terras alagadas pelo reservatório da PCH Apucarantina, operada pela Companhia Paranaense de Energia – COPEL, em operação no local desde a década de 1940.

¹⁷ Acompanhamento disponível http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=13749



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

36

um empreendimento que sequer teve sua localização e viabilidade ambiental aprovadas pelo órgão ambiental competente e pelo Congresso Nacional?

Fica evidente, portanto, que EPE, ao seu alvedrio e à revelia de todo o conjunto normativo que regula a gestão ambiental no País, tem levado a termo as denominadas Avaliações Ambientais Integradas de Bacias Hidrográficas, sem parâmetros seguros aprovados pelos órgãos públicos competentes, na forma disposta na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), e sem qualquer controle por parte desses mesmo órgãos. Tais estudos tem apenas referendado anteriores levantamentos de inventário de potenciais hidroenergéticos, sem qualquer influência efetiva sobre o processo de tomada de decisão na utilização de recursos hídricos e na salvaguarda de interesses e gestão ambientais. A metodologia empregada na AAI da Bacia do Tibagi, como visto, não foge à regra, exigindo uma resposta efetiva do Poder Judiciário no que se refere à tutela do meio ambiente e do patrimônio público.

A Justiça Federal, em cognição exauriente na *Ação Civil Pública nº 1999.70.01.007514-6* – que tramitou por mais de oito anos até o advento de sentença –, já reconheceu “*a necessidade da elaboração de um estudo global de impacto ambiental que considere a bacia hidrográfica do Rio Tibagi como unidade territorial, levando em conta o conjunto das barragens propostas e toda a extensão do território paranaense afetado (Avaliação Ambiental Integrada – EIA/RIMA), inclusive para avaliar a viabilidade do uso da bacia hidrográfica do Rio Tibagi para produção de energia*”. A AAI lançada pela EPE vem, entretanto, na contramão do que dispõe essa decisão, tornando meramente formal o cumprimento desse aresto que deve ser reconhecido como uma conquista para o Estado do Paraná.

III.6 – DOS PREJUÍZOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE EM DECORRÊNCIA DA ELABORAÇÃO PRECIPITADA DE AVALIAÇÕES AMBIENTAIS INTEGRADAS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS – CASO DA BACIA DO RIO TIBAGI



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

37

Conforme informação constante do Despacho ANEEL nº 410, de 13 de abril de 2005, existem, até o momento, sete projetos visando ao aproveitamento de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica na Bacia do rio Tibagi, consubstanciados nas usinas hidrelétricas (UHE's) de Jataizinho, Cebolão, São Jerônimo, Mauá, Telêmaco Borba, Tibagi e Santa Branca.

O rio Tibagi possui 550 quilômetros de extensão com 91 saltos e cachoeiras e sua bacia abrange 51 municípios, envolvendo uma população de 1.874.948 habitantes. A bacia, ainda, está compreendida nos domínios de formações campestres e florestais, que juntas totalizam 600 espécies vegetais. Além disso, são encontradas na bacia mais de 114 espécies de peixes nativos, 476 espécies de aves, 48 espécies de répteis e inúmeros macroinvertebrados. O grupo de mamíferos, por sua vez, apresenta um total de mais de 57 espécies, sendo que pelo menos 21 se encontram sob algum grau de ameaça, principalmente pelo excesso de exploração e destruição de habitats. O uso mais importante das águas superficiais e subterrâneas é para abastecimento público. No corpo principal do Rio Tibagi estão localizadas as captações que abastecem as cidades de Londrina, Cambé, Tibagi e Telêmaco Borba¹⁸. Vale lembrar, ainda, que a Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi, tratada nos autos, é reconhecidamente território indígena, habitado pelo menos por três diferentes etnias (Kaingang, Guarani e Xetá), distribuídas em 8 áreas indígenas demarcadas ou em processo de demarcação e totalizando uma população superior a 3.000 indígenas.

Tendo isso em mente, é possível antever a magnitude dos riscos que semelhante conjunto de empreendimentos trará não apenas ao meio ambiente, mas também à qualidade de vida da população, muitos deles irreparáveis, mormente quando considerado o prosseguimento de estudos isolados dos aproveitamentos energéticos previstos sem que haja uma avaliação global dos impactos ambientais cumulativos e sinérgicos que esses barramentos causarão.

No que se refere à conservação da biodiversidade, salta aos olhos na

¹⁸ Dados disponíveis no link <http://www.suderhsa.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/pdf/tibagi.pdf>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

38

AAI do Tibagi o fato de que os dois barramentos considerados de eixos fixos (UHE's Mauá e São Jerônimo) deverão alagar áreas consideradas prioritárias pelo Ministério do Meio Ambiente. Com objetivo de avaliar o grau de implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB no Brasil, o Ministério do Meio Ambiente realizou levantamentos que levaram à edição do **Decreto n.º 5092/2004**¹⁹ e da **Portaria MMA n.º 126/2004**²⁰ – atualizada em 2006, conforme **Portaria MMA n.º 09, de 23 de janeiro de 2007**. Considerando os vários biomas brasileiros, o estudo indicou áreas e ações prioritárias para conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira²¹. Com efeito, como apontado às fls. 78 e subsequentes da petição inicial da Ação Civil Pública n.º 2006.70.01.004036-9, a UHE Mauá deverá alagar parte de área prioritária para a conservação da biodiversidade da **Mata Atlântica** e dos **Campos Sulinos**²², considerada de **extrema importância biológica**²³, **o trecho do Médio Rio Tibagi**²⁴ exatamente onde se pretende construir a UHE Mauá.²⁵

Mais grave ainda é o caso da **UHE São Jerônimo**, que sequer teve seu procedimento de licenciamento ambiental iniciado, como dito alhures. Este projeto, além de **alagar terras indígenas**, deverá suprimir grande parcela de área definida pelo MMA, no estudo de *Áreas Prioritárias*, como de **importância extremamente alta**²⁶. A área é

¹⁹Define regras para a identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade brasileira

²⁰Reconhece como instrumento de política as 900 áreas prioritárias identificadas pelo “*Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – PROBIO*”, do MMA.

²¹Dentre os biomas brasileiros avaliados, encontra-se a Mata Atlântica e Campos Sulinos. Segundo o estudo realizado, estes biomas apresentam altos índices de biodiversidade e de endemismo, mas encontram-se em situação crítica de alteração de seus ecossistemas naturais

²²O material produzido pelo MMA considera “...*“Campos Sulinos” todas as formações campestres não-savânicas no sul do País, passando pelo interior do Paraná e de Santa Catarina, em meio à região da floresta ombrófila mista (Floresta com Araucária), até os campos do sul do Rio Grande do Sul, na região conhecida como “Campanha Gaúcha”.*”

²³Ainda, as áreas identificadas foram mapeadas e classificadas em três segmentos, conforme o grau de importância para a proteção da biodiversidade brasileira: “extrema importância”; “muito alta importância” e “alta importância”.

²⁴Conforme o Estudo de Inventário, o Rio Tibagi é dividido em três trechos: alto, médio e baixo

²⁵Conforme mapa geral de prioridades traçado pelo MMA à fl.66 do Anexo XV do P.A

²⁶As áreas identificadas foram classificadas de acordo com seu grau de importância para biodiversidade e com a urgência para implementação das ações sugeridas. Para tanto, foram subdivididas em quatro categorias: 1) extremamente alta; 2) muito alta; 3) alta; e 4) insuficientemente conhecida.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

39

identificada no estudo sob o nome *entorno da Terra Indígena Apucarana*, código Ma181, perfazendo aproximadamente 311 km² ²⁷.

**III.7 – DOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO EM DECORRÊNCIA DA ELABORAÇÃO
PRECIPITADA DE AVALIAÇÕES AMBIENTAIS INTEGRADAS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS**

O dispêndio de recursos públicos pela EPE na contratação de estudos de Avaliação Ambiental Integrada de aproveitamentos hidrelétricos de bacias hidrográficas, reproduzindo-se a inadequada metodologia utilizada na Bacia do rio Uruguai, é objeto de apuração no procedimento nº 1.16.000.001698/2008-31, em trâmite na Procuradoria da República no Distrito Federal.

Com base nas informações constantes de **representação** (ANEXO 17) formulada pelo Grupo de Trabalho Licenciamento Ambiental de Grandes Empreendimentos – vinculado à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal –, referida Procuradoria recomendou, por meio do **Ofício nº 149/2008/MAA/GAB/PRDF** (ANEXO 18), *nos termos do art. 6º, XX, da Lei Complementar 75/93, a suspensão dos contratos e pagamentos correspondentes, para evitar lesão ao patrimônio público.*

Em resposta à recomendação de suspensão dos contratos, a EPE apresentou, por meio do **Ofício nº 823/EPE/2008, de 15 de julho de 2008** (ANEXO 19), as razões que a levam a não acolher o recomendado, em especial *as missões institucionais que tocam à EPE executar, a inserção dos estudos de avaliação ambiental integrada no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e considerando-se a ausência de*

²⁷ **Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira**, 2007. Vol I. 300 p. e Vol.II: 8 mapas murais e 1 CD-ROM (reeditado em 2008). Este é composto pelas seguintes partes: Introdução ao Processo de Avaliação; Bioma Amazônia; Bioma Pantanal; Bioma Cerrado; Bioma Caatinga; Bioma Mata Atlântica; Bioma Pampa; Zona Costeira e Marinha; Resultados e Anexos. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/_arquivos/biodiversidade31.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

40

descumprimento às disposições do Termo de Compromisso e a não-transgressão a comando legal (p. 5 do ANEXO 19).

Em relação ao **descumprimento ao Termo de Compromisso**, não há maiores digressões a fazer, estando fartamente demonstrado em itens pretéritos da presente exordial a completa desconsideração desse ajuste pela EPE. No que tange às **missões institucionais da EPE**, olvida-se essa empresa pública que, em perfeita harmonia com o disposto no art. 4º, X, da Lei nº 10.847/2004²⁸, vige o disposto no art. 6º, III, da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), segundo o qual compete ao órgão central (leia-se Ministério do Meio Ambiente) do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Argumentos metajurídicos, a exemplo da inserção do referido estudo no PAC, não dão guarida ao explícito descumprimento de comandos legais, como exposto mais detidamente abaixo.

IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Os fatos narrados no item III fazem concluir inequivocamente que está havendo o descumprimento explícito de comandos normativos de tutela ao Meio Ambiente e à Administração Pública.

IV.1 – DA AFRONTA ÀS NORMAS LEGAIS DE TUTELA AO MEIO AMBIENTE

IV.1.1 DA PROFLIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Em obediência ao disposto na já mencionada Cláusula 6ª, § 3º, do *Termo de Compromisso*, e considerando que a versão apresentada pela EPE não serviu a esse fim, o MMA encomendou o *Projeto Frag-Rio*. Todavia, viu-se que a União, por meio do

²⁸ Art. 4º **Compete à EPE:** (...) X - **desenvolver estudos** de impacto social, viabilidade técnico-econômica e socioambiental para os empreendimentos de energia elétrica e de fontes renováveis; (...).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

41

MME, e a empresa pública EPE, em vez de aguardarem essa definição de diretrizes seguras, propagaram a metodologia reprovada a várias bacias hidrográficas do País, em ato que configura descumprimento ao princípio ambiental da Precaução.

Como bem anotam José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite²⁹:

O princípio da precaução tem sua origem no direito alemão a partir do conceito do *Vorsorgeprinzip*, do ordenamento jurídico, que exige a atuação mesmo antes de qualquer dano efetivo. Segundo Stein, esse princípio apareceu em meados de 1960, quando as questões ambientais se tornaram um grande tema político na Alemanha, tendo sido posteriormente, em 1970, positivado.

Atualmente, de acordo com recente pesquisa realizada por Winter, o princípio avançou, e ganhou dimensão material e instrumental: “uma dimensão material na qual consequências distantes tanto em tempo como em lugar, danos e bens particularmente sensíveis, meros distúrbios e pouca probabilidade de dano devem ser investigados na avaliação de risco. A dimensão instrumental refere-se ao arsenal de medidas pertinentes. Precaução significa, nesse contexto, que as melhores técnicas disponíveis de minimização de dano devem ser aplicadas, independentemente da sua previsibilidade”.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (nº 6.938/1981) trouxe como **objetivos** *a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico* e, ainda, *o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias orientadas para o uso racional de recursos ambientais* (art. 4º, I e IV). Dentre os **instrumentos** da Política Nacional do Meio Ambiente foi inserida a *Avaliação de Impactos Ambientais – AIA* (art. 9º, III). Não havia em 1981, entretanto, a introdução expressa do **Princípio da Precaução** no Brasil. Foi ele formalizado na *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, em seu Princípio 15:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o

²⁹ *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, Saraiva, 2008, p. 174.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

42

Desenvolvimento, evento que no qual foi aprovada por unanimidade a *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, consolidou os conceitos de *desenvolvimento sustentável* e de *gestão ambiental* e, a eles associado, o de *planejamento ambiental*.

Como bem apontada Édis Milaré³⁰:

Sem dúvida, por sua natureza e dinâmica, o **planejamento ambiental** (como qualquer outro planejamento) tem características evidentes de uma verdadeira disciplina de trabalho – fator que bem caracteriza o **método**. Como *processo*, ele é um encadeamento de ações gerenciais que se retroalimentam continuamente com revisões e adaptações encadeadas e sucessivas, de modo que o plano estabelecido no início seja sempre renovado e atualizado. Como processo, portanto, ele é ininterrupto, cessando apenas *se e quando* os seus agentes decidirem encerrar seu projeto e suas atividades, por qualquer razão.

(...)

Como método ou processo ou conjunto de ações, o planejamento ambiental é indispensável à gestão ambiental em quaisquer instituições que se ocupam de intervenções ao meio ambiente. Neste caso, ele se desenvolve como um complexo lógico de ações para se atingir o objetivo ambiental específico, a saber: a proteção, a preservação, a recuperação ou a melhoria da qualidade do meio ambiente.

(...)

Não se pode afirmar que o planejamento ambiental, isoladamente, tenha o condão de equacionar e equilibrar a demanda das populações e da economia sobre os recursos naturais ou quanto à qualidade dos ambientes construídos, por exemplo. No entanto, é certo que a aplicação dessa prática em larga escala teria evitado a ocorrência de diversos processos mal conduzidos que alteraram – e ainda alteram – desfavoravelmente as condições naturais e ambientais. Seguramente, o **planejamento ambiental teria possibilitado maior consciência dos reflexos ambientais nas tomadas de decisão**. Ele tem, assim, um papel disciplinador e conscientizador.

O *planejamento ambiental* encontra-se, portanto, umbilicalmente ligado ao *Princípio da Precaução*. E quando se fala em Avaliação Ambiental Integrada, que considere *a bacia hidrográfica do Rio Tibagi como unidade territorial, levando em conta o conjunto das barragens propostas e toda a extensão do território paranaense afetado (Avaliação Ambiental Integrada – EIA/RIMA), inclusive para avaliar a viabilidade do uso da bacia hidrográfica do Rio Tibagi para produção de energia*³¹, é de planejamento ambiental que se está tratando.

³⁰ Ob. cit., p. 311.

³¹ Utilizando-se dos exatos termos do dispositivo da sentença proferida na ACP nº 1999.70.01.007514-6.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

43

Ainda nas palavras de Milaré:

Pode-se observar, com clareza meridiana, que os instrumentos definidos por aquela Lei – n° 6.938 – trazem a característica nítida de *instrumentos de Gestão*, em outras palavras, de implementação da **Política Nacional do Meio Ambiente**. Vale dizer, o diploma legal indica caminhos e meios para a administração do espaço ambiental, a razão de existir desses mesmos instrumentos e do próprio Direito do Ambiente.

Um dos mais conhecidos e aplicados é a “Avaliação dos Impactos Ambiental – AIA”, que requer, sim, um conteúdo e um método. No bojo da AIA vem o EIA – Estudo de Impacto Ambiental, ao qual se prende o RIMA – Relatório de Impacto Ambiental. A Lei não se refere à *Avaliação Ambiental Estratégica* porque esta só veio a desenvolver e a ser aplicada posteriormente. A Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, entretanto, deriva da mesma AIA, trazendo objetivo próprio e método diferenciado.

A AAE destina-se especialmente à elaboração de de políticas públicas e governamentais, quando dos estudos prévios e da sua formulação. Seu objetivo é levantar e indicar problemas ambientais nos projetos de infra-estrutura econômica (transporte, energia e outros) e de infraestrutura social (educação, saúde e outros), com intuito de eliminá-los ou minimizá-los. Por isso, a AAE evitará dissabores ambientais e prevenirá a tomada de decisões equivocadas que, além de graves inconvenientes técnicos, poderiam resultar em malversação do erário público.

O adjetivo “estratégica” pretende acentuar a preocupação com as *políticas de grande alcance*, de interesse público e social, alvo principal dos governos democrático voltados aos interesses maiores e o bem-estar da coletividade.

Uma rápida observação para prevenir confusões ou ambiguidades: a Avaliação de Impactos Ambientais – AIA funciona com um gênero abrangente, em cujas ramificações se encontram o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – que sempre deve ser prévio – e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). O que importa é que se *avaliem previamente* os danos potenciais e efetivas aos quais está sujeita o entorno ou o meio ambiente na sua complexidade.

Nessa linha, inclusive por força da sentença da ACP n° 1999.70.01.007514-6, a *Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)* deve ser considerada gênero do qual a *Avaliação Ambiental Integrada (AAI) de Bacias Hidrográficas* é espécie. A **Informação Técnica n° 045/2008-4ªCCR** (ANEXO 03, p. 27) esclarece a proximidade entre essas duas figuras, ao tempo em que demonstra as falhas cometidas pela EPE, no caso da AAIB do Rio Uruguai, que as distanciam.

O processo de aprimoramento metodológico coordenado pelo MMA,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

44

a seu turno, ao inserir a *AAI* na condição de instrumento de *Avaliação de Impactos Ambientais* – *AIA*, tem o propósito de concretizar o **Princípio da Precaução** em sua dimensão instrumental. Como bem aponta Milaré no excerto acima transcrito, qualquer *AIA* deve ter *um conteúdo e um método*, definição esta que compete aos órgãos integrantes do **Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA**, , de acordo com o Ordenamento Jurídico-Ambiental Pátrio.

Por isso, em respeito ao *Princípio da Precaução*, é **imprescindível** que o MME e a EPE aguardem a fixação de diretrizes metodológicas pelo MMA, a partir dos trabalhos desenvolvidos no *Projeto Frag-Rio*, antes de realizarem quaisquer *Avaliações Ambientais Integradas de Bacias Hidrográficas*, em especial a da **Bacia do Rio Tibagi**.

Nas palavras de Afrânio Nardy³², *em sede de formulação e implementação de políticas ambientais, não basta afastar a possibilidade concreta de dano ambiental, é preciso que tais políticas orientem-se no sentido de não estabelecerem situações das quais venha surgir a probabilidade dessa espécie de dano*.

IV.1.2 DA AFRONTA À POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (LEI Nº 6.938/1981) – DA USURPAÇÃO E DESRESPEITO ÀS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISNAMA

A chamada *Política Nacional do Meio Ambiente* foi estabelecida pela **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Esse diploma legal ordena a gestão ambiental brasileira, estabelecendo os princípios, os conceitos, os objetivos, os fins, os mecanismos, os instrumentos e o sistema dessa Política Nacional. Por conta disso, foi recepcionada pela nova ordem constitucional, instituída a partir de 1988, pois em consonância com as diretrizes fixadas no art. 225 da nova Carta.

Sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, calham os ensinamentos

³² José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold e Afrânio José Fonseca Nardy, *Princípios de Direito Ambiental*, Belo Horizonte, Del Rey, 2003, p. 174 *apud* Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, Malheiros, 2004, p. 68.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

45

de Édis Milaré³³:

A **metodologia** e as **ferramentas** para bem se estruturar e conduzir a gestão ambiental encontram-se no *planejamento*, que, uma vez iniciado, torna-se um processo contínuo e progressivo que se renova e se atualiza sempre, mantém mobilizados os atores e leva os participantes a alcançarem os seus intentos. Em tempo, o planejamento é empregado em larga escala no vasto mundo das empresas e das organizações.

Por outro lado, fala-se de “Política do Meio Ambiente”, ou, ainda, de “políticas ambientais”. Nenhuma das expressões deve ser confundida com a **Política Nacional do Meio Ambiente, editada com a Lei 6.938/1981**, que estabelece as **grandes diretrizes (princípios, objetivos, instrumentos) para a implementação efetiva de uma política nacional** que transcenda a administração meramente local ou setorial do meio ambiente. Recepcionada que foi pela Constituição Federal de 1988, essa mesma Política representa, por assim dizer, o instrumento legal maior para a condução de todas as iniciativas que têm sido e venham a ser tomadas no relacionamento da sociedade brasileira com o meio ambiente, em especial no que se refere aos processos econômicos e aos setores produtivos que empregam recursos naturais e geram resíduos, causando impactos e alterando a configuração do mundo natural em escalas cada vez maiores.

Uma “política” vem a ser, no conceito mais amplo, um conjunto orgânico de diretrizes voltadas à concretização de *um* determinado objetivo de determinada sociedade. É necessário que seja “orgânico” para se evitarem **dispersões, desencontros, contradições e desperdícios de recursos – fatores estes negativos, incompatíveis com o atingimento dos objetivos sociais e com a racionalização dos procedimentos e ações necessárias à manutenção do equilíbrio ecológico.** Uma política é concebida e formulada para ser eficaz.

Exatamente com o propósito de instituir essa estrutura “orgânica”, a Lei nº 6.938/1981 estabeleceu em seu **art. 6º o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA**, estatuinto que *os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem com as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o (...) SISNAMA*. Os diversos incisos desse artigo trazem os componentes dessa estrutura político-administrativa, conferindo atribuições a cada um deles, de modo a tornar harmônica a gestão ambiental.

A **Empresa de Pesquisa Energética – EPE**, não faz parte do

³³ *Direito do Ambiente, a Gestão Ambiental em foco*, RT, 2009, p. 298.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

46

SISNAMA sequer como *Órgão Seccional* (art. 6º, V)³⁴, não sendo possível admitir que essa empresa pública **usurpe as atribuições de Órgão Central do SISNAMA**, qual seja, o Ministério do Meio Ambiente – MMA. De fato, como dito acima, *competete ao MMA planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente*, nos exatos termos do art. 6º, III, da Lei nº 6.938/1981. Obviamente, ao desconsiderar por completo o que for fixado pelo Órgão Central, não pode a EPE **subverter totalmente a lógica fixada pela Lei**, em detrimento do bom funcionamento da **Política Nacional do Meio Ambiente**.

Nessa senda, vale mais uma vez socorrer-se à lição de Édis Milaré³⁵:

É fundamental que a informação, alma do SISNAMA, tenha fluxo nos dois sentidos: de alto para baixo, isto é, da cúpula às bases, e de baixo para o alto. A cúpula permite uma visão mais ampla e facilita o descortino, ao passo que as bases propiciam uma percepção mais concreta e realista dos problemas ambientais. Assim, da Federação aos Estados, do Estado aos Municípios, dos Municípios ao Estado e à Federação, o circuito completo do Sistema garante organicidade e objetividade à Política Nacional do Meio Ambiente. É uma rede institucional que amarra todos os entes federativos.

Por essas razões, a atuação do MME e, em especial, da ré EPE tem gerado uma inversão tumultuária e ilegal no planejamento e na gestão ambiental do País. Ao atuarem à revelia e de modo descontraído, em contradição e com desperdício de recursos públicos, em relação aos órgãos do SISNAMA, tornam impraticável a implementação de uma Política Nacional do Meio Ambiente consistente.

IV.1.3 DA AFRONTA ÀS DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (LEI Nº 9.433/1997) – DOS USOS MÚLTIPLOS DOS RECURSOS HÍDRICOS

O CONAMA, ao regulamentar o Estudo de Impacto Ambiental por

³⁴ Utiliza-se aqui o conceito dado pelo Decreto nº 99.274/1990, que regulamenta a Lei nº 6.938: **Órgãos Seccionais**: *os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais (...).*

³⁵ Ob. cit., p. 310.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

47

meio da Resolução nº 01/86, estabeleceu que a bacia hidrográfica constitui a área de influência natural para avaliação de impactos ambientais (art. 5º, III), sendo que o diagnóstico ambiental deverá sempre considerar “*os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.*” (art. 6º, c, III).

Em mais de 20 anos de prática os órgãos ambientais não conseguiram dar efetivo cumprimento a esses dispositivos, o que tem gerado graves problemas socioambientais, grande parte deles percebidos somente após a implantação dos empreendimentos, especialmente no caso de geração de energia hidroelétrica.

As graves alterações ambientais provocadas pela instalação desse tipo de empreendimento exigem cuidados até agora pouco considerados. As alterações geradas no meio socioeconômico têm provocado conflitos entre população atingida, sociedade organizada, empreendedores e Estado, devido à violação de direitos pelo não atendimento ao princípio da prevenção e precaução e pela inobservância dos comandos legais nas fases anteriores à autorização para a instalação do empreendimento, o que os tornam de difícil solução, pois não reconhecidos pelo empreendedor e Estado, já que não previamente identificados.

A sempre mencionada alegação de urgência na geração de energia favorece a ineficiência estatal, a despeito da lei, de modo que se autoriza o prosseguimento dos processos administrativos ambientais até a instalação da obra tornar-se algo irreversível. Nesse *modus operandi* continuam empreendedor e Estado, pouco fazendo para buscar a melhoria dos processos visando à garantia de desenvolvimento verdadeiramente sustentável, ancorado na tríade: desenvolvimento econômico, equilíbrio ambiental e equidade social. A desigual distribuição dos ônus e benefícios sociais decorrentes do empreendimento, ao invés de promover equidade, acentua as diferenças socioeconômicas preexistentes, agravando a situação das populações compulsoriamente deslocadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

48

Neste cenário, no ano de 2004, no licenciamento ambiental da UHE Barra Grande, em operação na divisa dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, diante da crise gerada por grave deficiência dos estudos de impacto ambiental e buscando o desenvolvimento de ferramenta que permitisse orientar o atendimento aos comandos expressos na Resolução CONAMA nº 01/86, estabeleceu-se no *Termo de Compromisso*, tratado no item III.2 da presente inicial, o que se convencionou chamar de *Avaliação Ambiental Integrada*. Essa avaliação deveria ter por objeto, entre outros, e na escala de estudos ambientais estratégicos, identificar a avaliar os efeitos cumulativos e sinérgicos resultantes dos impactos ocasionados pelo conjunto dos aproveitamentos previstos para a bacia hidrográfica.

Na Bacia do Tibagi a questão vem sendo discutida há mais de dez anos. No ano de 1998, o MPF já advertia empreendedores e órgãos ambientais quanto à necessidade do atendimento às orientações normativas do CONAMA.

Com a reestruturação do setor elétrico, operada pela Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, a competência para “realizar estudos para a determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos” e “obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica” (art. 4º, V e VI), passou à Empresa de Pesquisa Energética – EPE. Com base nessa atribuição legal, a EPE publicou o já mencionado Edital de Licitação-Concorrência nº CO-EPE-001/2008 (ANEXO 12).

No entanto, como evidencia claramente a narração dos fatos contida no item III desta exordial, essa denominada Avaliação Ambiental Integrada não corresponde às diretrizes fixadas na sentença proferida nos autos de **Ação Civil Pública nº 1999.70.01.007514-6**. Ademais, como demonstrado acima, a **metodologia** utilizada pela EPE foi condenada pelos órgãos integrantes do SISNAMA, que a consideraram inadequada para subsidiar o planejamento do uso dos recursos hídricos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

49

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituiu a **Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH** e criou o **Sistema Nacional de Recursos de Recursos Hídricos**, dentre outras disposições. Esse diploma estabeleceu como um de seus instrumentos a *Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos* (art. 5º, III). Trata-se de ato administrativo por meio do qual o Poder Público outorgante (União, Estados ou Distrito Federal) faculta ao outorgado (usuário da água) o uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nas condições expressas no respectivo ato. No Estado do Paraná, a Lei estadual nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, que instituiu a *Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH*, de forma idêntica à legislação federal, estabeleceu a outorga de uso de recursos hídricos com instrumento de sua política (art. 6º, IV).

Em se tratando de empreendimento hidrelétrico, a outorga prévia, tem a característica de verdadeira outorga de uso, por força do disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.984/2000, c/c com o art. 10, § 4º, do Decreto estadual nº 4.646, de 31 de agosto de 2001. Essa premissa não pode ser desconsiderada na análise do caso em mesa.

Para o caso tratado nesta ação civil, a **outorga de uso** ganha especial importância porque está condicionada à preservação do **uso múltiplo das águas** (art. 1º, IV, e art. 13, parágrafo único), erigido à condição de fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos. Como bem assinala Édis Milaré³⁶ “*o uso múltiplo das águas é outro fundamento essencial, e vem substituir o atual uso dominante para fins energéticos*”. Esse uso múltiplo deve ser conjugado, ainda, com os outros fundamentos da PNRH, notadamente com o que determina que “*o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação animal*” (art. 1º, III, da Lei 9.433/1997). A **metodologia** adotada pelo MME/EPE, ao colocar em primeiro plano a utilização dos recursos hídricos para fins de geração de energia, desprestigia, entretanto, esses usos múltiplos.

De igual forma, a total desconsideração das críticas apresentadas pelo **Ministério do Meio Ambiente – MMA** ao estudo *AAIB do rio Uruguai*, bem como do

³⁶ *Direito do Ambiente*, pág. 395, 2ª ed, RT, 2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

50

processo de **construção da metodologia** da AAI – materializado no *Projeto Frag-Rio* – configura **franco desrespeito** à estrutura do **Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Isso porque o Ministro do Meio Ambiente, na condição de Presidente do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 36) e órgão ao qual se vincula a Secretaria Executiva desse Conselho (art. 45) a quem cabe exercer inafastável tarefa na gestão dos recursos hídricos.

IV.2 – DA AFRONTA ÀS NORMAS LEGAIS DE TUTELA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como visto no item III, a manifestação técnica do MMA sobre Relatório Final da Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos na Bacia do Rio Uruguai (**Parecer nº 017/2007/GAIA/DLAA/SMCQ – ANEXO 06**), registra em várias ocasiões a conclusão de que esse estudo não atingiu seus objetivos, em que pese diversas notificações dirigidas à EPE. Essas conclusões levaram o próprio MMA a tomar para si a tarefa de proceder à complementação da AAI, de modo a promover o necessário *refinamento das diretrizes definidas no Estudo e, tomando por base as informações neste contidas, produza uma abordagem com a necessária integração entre os diversos usos do território e de seus recursos*.

Vê-se que a atuação da EPE, especificamente no caso da AAIB do rio Uruguai e, agora, ao adotar a inadequada metodologia como diretriz geral de realização de estudos de AAI de outras bacias hidrográficas brasileiras, tem importado na duplicação indevida de estudos, em detrimento do Erário. Em que pese ser objeto de apuração em procedimento que tramita na PR-DF, a análise da questão metodológica, sob a ótica do Patrimônio Público, ilustra os efeitos nefastos que a falta de adoção de diretrizes seguras pode causar.

Apenas no que se refere à contratação externa para a AAIB do rio



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

51

Tibagi, a EPE deverá dispendar à consultoria contratada CNEC a quantia de **R\$ 3.111.456,00 (três milhões, cento e onze mil, quatrocentos e seis reais)**, como demonstram o resultado de julgamento da Concorrência nº CO-EPE 001/2008, publicado no DOU de 28 de abril de 2008 (ANEXO 20). Esse montante, acaso mantida a metodologia atualmente utilizada, importará num gasto desnecessário, pois empregado na compilação de dados que nenhuma utilidade terão para o processo de tomada de decisão, exigindo, por outro lado, que os órgãos estatais apliquem outros valores com o propósito de cumprir a sentença proferida na Ação Civil Pública nº 1999.70.01.007514-6.

Na lição de Édis Milaré³⁷:

Em virtude do valor do objeto protegido, da relevância dos interesses socio-econômicos envolvidos e da necessidade inafastável de conciliar essa proteção e esses interesses, a Administração Pública deverá, no exercício da tutela do patrimônio ambiental, guiar-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade, da ampla defesa e do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

Isso porque o meio ambiente é um bem essencialmente difuso, de interesse comum, que transcende títulos de propriedade, e, até mesmo, limites geopolíticos, em que pese a aplicação do Direito Positivo efetivar-se sobre propriedades privadas, patrimônios públicos e em territórios delimitados por autonomia e soberania nacionais. Se o meio ambiente, com seus elementos e sua qualidade, é um bem difuso *erga omnes*, também tem o privilégio de não conhecer fronteiras.

Em arremate, insta-se mais uma vez o papel fundamental que tem a atuação do Poder Judiciário Federal na salvaguarda do Meio Ambiente e do Patrimônio Público. Evitar-se-á desse modo, em verdadeira tutela inibitória ambiental, a causação do dano, conforme ilustra Luciane Gonçalves Tessler³⁸, que considera essa espécie de tutela o único instrumento processual apto a prevenir adequadamente o ilícito ambiental, especialmente nos casos nos quais ilícito e dano não ocorrem no mesmo instante. Isso porque, segundo a autora, “*como se destina a prevenir o ilícito, para obtenção da tutela basta a*

³⁷ Ob. cit., p. 302.

³⁸ *Ação Inibitória na Proteção do Direito Ambiental in Aspectos Processuais do Direito Ambiental*, organizadores: José Rubens Morato Leite e Marcelo Buzaglo Dantas, Forense Universitária, 2ª edição, págs. 143 e 144.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

52

demonstração da probabilidade de violação da norma, dispensando-se qualquer prova acerca do dano e da culpa”.

V. DO PEDIDO

V.1 – DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

Nos moldes do art. 273 do Código de Processo Civil, *o juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, havendo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e (...) haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (caput e inc. I).*

Os documentos anexos, aliados à argumentação lançada ao longo desta inicial, fazem prova inequívoca da verossimilhança das alegações. O fundado receio de dano irreparável ou de difícil de reparação configura-se na medida em que se encontra em curso a realização da Avaliação Ambiental Integrada da BH do Rio Tibagi, com possibilidade de seus resultados serem utilizados, de modo incerto e precipitado, na definição de uso de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.

Em face da presença da verossimilhança das alegações e do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** **requer seja concedida a ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA, para que:**

a) seja determinado à **EPE** a imediata **suspensão** da realização do estudo denominado *Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia do Rio Tibagi*;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

53

b) seja determinada à **EPE** que se abstenha de utilizar quaisquer resultados do estudo em curso, nos moldes em que está sendo executado, para tomada de decisão a respeito do uso dos potenciais hidroelétricos da bacia do Rio Tibagi;

c) seja determinado ao **IAP** e ao **IBAMA** que, à exceção da *UHE Mauá* – cuja *Licença de Instalação* já foi concedida –, se abstenham de licenciar quaisquer empreendimentos hidrelétricos na bacia hidrográfica do Rio Tibagi até que seja aprovado e incorporado o resultado da Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi, elaborada de acordo com a metodologia regularmente aprovada pelo órgão competente do SISNAMA;

d) seja cominada aos réus **MULTA DIÁRIA** para o caso de descumprimento da liminar, nos termos do art. 11 da Lei 7.347/85, a fim de que, dada a gravidade dos danos, sejam impelidos a não descumpri-la.

V.2 – DO PEDIDO DEFINITIVO

Em face do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

a) a citação dos réus para apresentarem contestação, sob pena de revelia;

b) a **condenação** dos réus, em obrigação de não fazer, consubstanciada na abstenção da realização da *Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi* enquanto não for aprovada a necessária **metodologia** pelo competente órgão do SISNAMA, conforme fundamentação constante destes autos;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

54

c) sucessivamente, acaso permitida a realização do estudo nos moldes propostos pela EPE na *Concorrência nº CO-EPE 001/2008*, a **declaração** de que referido estudo não se presta ao cumprimento da sentença proferida nos autos de *Ação Civil Pública nº 1999.70.01.007514-6*;

d) a cominação aos réus de MULTA DIÁRIA para o caso de descumprimento da liminar, nos termos do art. 11 da Lei 7.347/85;

e) a produção de todos os meios de provas em direito admitidos;

f) a condenação dos réus nos ônus da sucumbência e demais cominações legais.

Dá-se à causa o valor de R\$ 3.111.456,00 (três milhões, cento e onze mil, quatrocentos e seis reais).

Londrina, 06 de janeiro de 2011.

JOÃO AKIRA OMOTO
Procurador da República

jb



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

55

ROL DE DOCUMENTOS ANEXOS:

ANEXO 01 – Sentença proferida na Ação Civil Pública nº 1999.70.01.007514-6;

ANEXO 02 – Relatório da Etapa 1 do estudo *Desenvolvimento Metodológico e Tecnológico para Avaliação Ambiental Integrada Aplicada ao Processo de Análise de Viabilidade de Hidrelétricas*, chamado *Projeto Frag-Rio*;

ANEXO 03 – Informação Técnica nº 045/2008-4ªCCR;

ANEXO 04 – *Termo de Compromisso* firmado entre IBAMA, BAESA, MME, MMA, AGU e MPF;

ANEXO 05 – Termo de referência para o estudo de Avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos na bacia do rio Uruguai;

ANEXO 06 – PARECER nº 017/2007/GAIA/DLAA/SMCQ – Manifestação Técnica sobre o Relatório Final da Avaliação Ambiental Integrada dos Empreendimentos Hidrelétricos da Bacia do rio Uruguai;

ANEXO 07 – Parecer Técnico FATMA GEAIA nº 13/2007;

ANEXO 08 – Parecer Final sobre o estudo de Avaliação Ambiental Integrada (AAI) dos Aproveitamentos Hidrelétricos (AHEs) da Bacia Hidrográfica do rio Uruguai;

ANEXO 09 – Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas – edição 2007 (excertos);

ANEXO 10 – Ofício nº 09/2010-DLAA/SMCQ/MMA;

ANEXO 11 – Ofício nº 026/2010/DLAA/SMCQ/MMA;

ANEXO 12 – Edital de Licitação – Concorrência nº CO-EPE-001/2008;

ANEXO 13 – Ofício MPF/GAB/JAO nº 470/2010, de 10 de junho de 2010;

ANEXO 14 – Ofício nº 0465/EPE/2010, de 02 de julho de 2010;

ANEXO 15 – Ofício nº 010/CGGAM/PRES-Funai, de 21 de janeiro de 2010;

ANEXO 16 – Ofício nº 0181/EPE/2010, de 18 de março de 2010;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Londrina

56

ANEXO 17 – Representação formulada pelo Grupo de Trabalho (GT) Licenciamento de Ambiental de Grandes Empreendimentos, vinculado à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

ANEXO 18 – Ofício nº 149/2008/MMA/GAB/PRDF, de 04 de junho de 2008 – Recomendação remetida à Empresa de Pesquisa Energética;

ANEXO 19 – Ofício nº 823/EPE/2008, de 15 de julho de 2008;

ANEXO 20 – Publicação do DOU de 28 de abril de 2008, contendo resultado de julgamento da Concorrência nº CO-EPE 001/2008.