

---

## Hidrelétricas e o Ministério Público brasileiro

Leonardo Castro Maia\*

---

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Atuação do Ministério Público brasileiro a partir dos procedimentos de licenciamento ambiental. 3. Avaliação ambiental: o estudo prévio de impacto ambiental; 4. Condicionantes da licença. A indevida postergação do seu cumprimento e a fiscalização; 5. A questão social, histórica e cultural; 6. Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação Ambiental Integrada; 7. Participação social e audiências públicas; 8. Empreendimentos hidrelétricos e espaços protegidos; 9. Considerações finais; 10. Referências.

### Introdução

---

Em 28/05/2013, a Organização das Nações Unidas divulgou estudo<sup>1</sup> apontando que cerca de 1,2 bilhão de pessoas, quase o total da população da Índia, está sem acesso à eletricidade, ao passo que 2,8 bilhões dependem da madeira e de outros tipos de biomassa para cozinhar e aquecer suas casas.

Sem embargo, o mesmo estudo cita que o Brasil figura entre as 20 nações que fizeram mais progressos, desde 1990, para o acesso universal à energia – levando a eletricidade a 3 milhões de brasileiros por ano – além de estar entre as nações que mais produzem e consomem fontes de energia renovável, sendo o terceiro país onde mais cresceu o uso de combustíveis não-sólidos e o sétimo maior consumidor<sup>2</sup> de energia do mundo, atrás da China, EUA, Rússia, Índia, Japão e Alemanha.

---

\* Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Membro do Conselho de Política Estadual do Meio Ambiente (Copam) – Unidade Leste Mineiro. Membro da Associação Brasileira dos Membros Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA). Coordenador do Grupo de Trabalho de Hidrelétricas da Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental. Coordenador das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Promotor de Justiça em Minas Gerais.

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Estudo da ONU afirma que 1,2 bilhão não têm acesso à eletricidade*. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2013/05/estudo-da-onu-afirma-que-12-bilhao-nao-tem-acesso-a-eletricidade>>. Acesso em: 29 maio 2013.

<sup>2</sup> PORTAL ECODESENVOLVIMENTO. *Brasil é o sétimo maior consumidor de energia do mundo, afirma Banco Mundial*. Instituto EcoD. Disponível em: <<http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2013/maio/brasil-e-o-setimo-maior-consumidor-de-energia-do?tag=energia>>. Acesso em: 29 maio 2013.

Ainda assim, o Brasil ainda estaria na lista dos países que têm as maiores demandas por energia primária.

Como se sabe, o Brasil detém um dos maiores potenciais hidrelétricos do mundo e estes empreendimentos<sup>3</sup> desempenham papel predominante em sua matriz energética,<sup>4</sup> estimando-se que em 2015 ainda serão responsáveis por aproximadamente 75% da eletricidade no país.<sup>5</sup>

Noutro passo, tais empreendimentos são capazes de causar significativos impactos socioambientais.

Entre os impactos aos meios físico e biológico, relatório da Comissão Mundial de Barragens destaca: a destruição de florestas e *habitats* selvagens, o desaparecimento de espécies e a degradação das áreas de captação a montante, devido à inundação da área do reservatório; a redução da biodiversidade aquática, a diminuição das áreas de desova a montante e a jusante do empreendimento, e o declínio dos serviços ambientais prestados pelas planícies aluviais a jusante, brejos, ecossistemas de rios e estuários, e ecossistemas marinhos adjacentes; e impactos cumulativos sobre a qualidade da água, inundações naturais e sobre as espécies da fauna e da flora, quando várias barragens são implantadas em um mesmo rio.<sup>6</sup> Também não se pode olvidar da emissão de gases de efeito estufa, sobretudo metano, formado pela decomposição de matéria orgânica sob condições anóxicas no fundo dos reservatórios.<sup>7</sup>

Não menos graves são os impactos socioeconômicos, a exemplo dos deslocamentos forçados de populações, do não reconhecimento ou indenização de direitos dos atingidos, da exclusão física de um território geográ-

<sup>3</sup> A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia brasileira que tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal (art. 2º da LEI 9.427/1996), classifica as usinas hidrelétricas, segundo a potência e a área do reservatório, em: Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGH) – usinas com potência instalada de até 1.000 kW (1 MW); Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) – usinas com potência instalada superior a 1 MW e igual ou inferior a 30 MW e com o reservatório com área igual ou inferior a 3 km²; e Usinas Hidrelétricas (UHE) propriamente ditas, sendo as que superam o porte ou a capacidade das PCHs.

<sup>4</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. *Gestão e Estudos Hidroenergéticos*. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=45&idPerfil=2>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>5</sup> NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 1 – Relatório Síntese. Washington: Banco Mundial, 2008, p. 9. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbienta\\_Relatorio\\_SINTESE.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbienta_Relatorio_SINTESE.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2011.

<sup>6</sup> WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. London: Earthscan Publications Ltd, 2000, p. 74.

<sup>7</sup> Estima-se que os valores oficiais para a emissão de metano da superfície de reservatórios hidrelétricos brasileiros têm subestimado em muito essas emissões (PUEYO, Salvador; FEARNside, Philip M. *Emissões de gases de efeito estufa dos reservatórios de hidrelétricas: implicações de uma lei de potência*. *Oecologia Australis*: Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 199-212, jun. 2011. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/energia/portugues/pueyo\\_fearnside\\_emissoes.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/energia/portugues/pueyo_fearnside_emissoes.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2011).

fico e econômico, da exclusão social de determinados grupos de pessoas ou de um conjunto de funcionamento de redes sociais, com riscos de empobrecimento, que incluem desemprego, marginalização, desabrigo, insegurança alimentar, aumento da morbidade, perda de recursos comuns, perda socio-cultural, dos meios de subsistência e das fontes de renda, tais como terra arável, recursos de propriedade comum (florestas, pastagens, chão, superfície da água, da pesca e assim por diante), maior incidência de doenças associadas à deterioração da qualidade água etc.<sup>8</sup>

Assim, a simples menção à pretensão de instalação de tais empreendimentos tem hoje o condão de ensejar o surgimento de conflitos de interesses socioambientais que naturalmente deságuam na formulação de representações dirigidas ao Ministério Público, postulando a atuação de seus órgãos.

Também não é rara a atuação da Instituição por iniciativa de seus membros (*ex officio*), especialmente em razão dos princípios e normas que regem o Direito Ambiental, a preconizarem a atuação preventiva, em detrimento da reativa (*mieux prévenir que guérir*<sup>9</sup>).

## **1 Atuação do Ministério Público brasileiro a partir dos procedimentos de licenciamento ambiental**

---

A atuação do Ministério Público brasileiro na tutela de interesses socioambientais relacionados com os empreendimentos hidrelétricos tem seu núcleo no preceito do art. 127 da Constituição Federal, notadamente quando lido em conjunto com os artigos 129, III, e 225, todos da Constituição da República brasileira.

Com efeito, os interesses envolvidos na instalação e operação de empreendimentos hidrelétricos são, na sua maior parte, de natureza coletiva.

Neste cenário, é tarefa do Ministério Público zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de proteção ao meio ambiente (art. 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal), preferencialmente desde a fase do licenciamento ambiental, de modo a incrementar as chances de êxito, com a prevenção de danos ao meio ambiente.

A propósito, importante notar que, embora não erija a necessária participação do Ministério Público como *conditio sine qua non* para a regularidade do procedimento, o sistema de normas do licenciamento ambiental brasileiro dá azo à atuação da Instituição.

É o que ocorre, por exemplo, com as normas do Conselho Nacional de Meio Ambiente, que atribuem ao Ministério Público a legitimidade para provocar a realização da audiência pública no curso do procedimento de

---

<sup>8</sup> WORLD COMMISSION ON DAMS. Op. cit., p. 103.

<sup>9</sup> PRIEUR, Michel. *Droit de L'Environnement*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996, p. 59.

licenciamento ambiental,<sup>10</sup> assim com aquelas que determinam que a Instituição seja informada, com antecedência de 30 dias, da consulta pública para discussão do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial (PACUERA), documento que é apresentado no curso do licenciamento ambiental, com diretrizes e proposições para disciplinar a conservação, recuperação, o uso e ocupação do entorno dos reservatórios artificiais.<sup>11</sup>

Note-se que, em muitas situações, especialmente nas localidades mais carentes, o Ministério Público acaba sendo um dos poucos canais aptos a expressar juridicamente, de forma metódica e ordenada, os anseios sociais, não apenas no âmbito administrativo, isto é, perante o órgão ambiental – como na hipótese de solicitação para realização de audiência pública<sup>12</sup> – mas também no fato de que, possivelmente, o Ministério Público será um dos poucos legitimados em plenas condições para a propositura de uma ação civil pública ambiental visando a correção de irregularidades no licenciamento.

Conquanto da evidente pertinência constitucional da atuação do Ministério Público na tutela do meio ambiente e solução dos conflitos de interesse relacionados com a construção de barragens para fins hidrelétricos, necessário registrar que sua ação vem sendo constantemente questionada, notadamente pelos empreendedores, conforme registrado em estudo promovido pelo Banco Mundial,<sup>13</sup> *verbis*:

Questão 7. Uma vez que haja o envolvimento do Ministério Público, o que poderia ser alterado para que a participação deste não gerasse atrasos ou a percepção da duplicação de funções (MP vs. papel revisor do órgão licenciador)?

Resposta/Tendência: Há um consenso no entendimento de que a atuação do MP tem gerado atrasos no licenciamento. A maioria dos entrevistados entende que o MP em muitos casos extrapola sua competência de “fiscal da lei” e passa a atuar como revisor de questões técnicas que são atribuições do órgão licenciador. Sugere-se mudança de postura do MP, limitação legislativa de sua competência, definição mais clara das hipóteses de intervenção, melhor capacitação dos órgãos ambientais e, finalmente, uma eventual intervenção oficial obrigatória do MP desde o início do processo de licenciamento (a intervenção do MP não necessariamente deve se converter em ação judicial).

A par da formulação *tendenciosa* da questão acima – que parte da equivocada premissa de que a “participação” do Ministério Público no licencia-

<sup>10</sup> Art. 2º da Resolução CONAMA 9/1987 e art. 8º da Resolução CONAMA 279/2001, para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental.

<sup>11</sup> § 2º do artigo 4º da Resolução CONAMA 302/2002.

<sup>12</sup> Art. 2º da Resolução CONAMA 9/1987.

<sup>13</sup> NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 3 – Anexos Técnicos. Washington: Banco Mundial, 2008, p. 149. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/AnexosTecnicos.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

mento ambiental gera atrasos ou percepção da duplicação de funções – interessante notar que os entrevistados no estudo do Banco Mundial desejam a *intervenção obrigatória* da Instituição no processo de licenciamento, e desde o início, o que indica que a atuação ministerial, embora questionada, legitima o trabalho da Administração Pública no licenciamento ambiental.

Em outra passagem do citado estudo, a “autonomia ilimitada” dos membros do Ministério Público brasileiro é identificada como um “importante fator para a falta de previsibilidade Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil”, já que permitiria a eles a suposta imissão em atos técnicos ou administrativos típicos do órgão ambiental.<sup>14</sup>

Os instrumentos jurídicos para os quais o Ministério Público detém legitimidade também são objeto de considerações no referido estudo, que destaca haver observado, a partir de entrevistas “temor dos funcionários de órgãos licenciadores em sofrer eventuais penalidades impostas pelas Leis de Crimes Ambientais (Lei Federal 9.605/1998) e de Improbidade Administrativa (Lei Federal 8.429/1992)”, o que ensejaria “insegurança nas respostas aos requerimentos, bem como em seus pedidos de informações e complementações”, fazendo com que o “técnico responsável seja muito conservador nas análises e concessões de licenças”.<sup>15</sup>

O estudo do Banco Mundial atribui o que considera “insegurança dos posicionamentos técnicos” ao “constrangimento de especialistas dos órgãos ambientais em divergir dos grupos do MP, gerando distorções em suas fundamentações, principalmente quanto às conclusões de viabilidade ou não dos empreendimentos”, embora ressalve *que não constatou número elevado de ações judiciais dessa natureza*.<sup>16</sup>

Por outro lado, o questionário aplicado aos entrevistados revela que *as referidas leis são positivas e não devem ser “abrandadas”*:

Questão 5. A Lei de Crimes Ambientais e/ou a Lei de Improbidade Administrativa provoca atrasos no licenciamento? Isto se dá simplesmente por aversão ao risco do funcionário em questão? ignorância sobre o real alcance da legislação? ou, finalmente, há algum critério técnico ou punitivo nestas leis que poderia ser revisto (abrandado, esclarecido, etc.)?

Resposta/Tendência: A maioria concorda que a Lei de Crimes Ambientais e/ou a Lei de Improbidade Administrativa geram ou podem gerar atrasos no processo de licenciamento. Em compensação, muitos entendem que essas

<sup>14</sup> NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 1 – Relatório Síntese. Washington: Banco Mundial, 2008, p. 9. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbiental\\_Relatorio\\_SINTESE.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbiental_Relatorio_SINTESE.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2011.

<sup>15</sup> Idem, p. 16.

<sup>16</sup> NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 2 – Relatório Principal. Washington: Banco Mundial, 2008, p. 38/39. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbiental\\_Relatorio\\_PRINCIPAL.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbiental_Relatorio_PRINCIPAL.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2011.

leis têm aspectos positivos, uma vez que fazem com que os agentes públicos fiquem mais criteriosos e atentos, não devendo, portanto, ser abrandadas.<sup>17</sup>

Apesar das críticas ao trabalho do Ministério Público, o estudo também reconhece a importância de sua atuação para coibir abusos de técnicos integrantes de órgãos licenciadores. Ao término, sugere maior engajamento dos conselhos dos órgãos ministeriais, inclusive do Conselho Nacional do Ministério Público, com o objetivo de harmonizar o diálogo entre o controle da legalidade e a discricionariedade técnico-científica e política da Administração Pública.

Diante do acima exposto, é possível concluirmos que: (a) a atuação da Instituição é relevante,<sup>18</sup> mas ainda não é bem compreendida pelos envolvidos na instalação e operação de empreendimentos hidrelétricos,<sup>19</sup> o que indica a necessidade de sua intensificação, bem como do diálogo com os diversos atores responsáveis pela implementação das usinas hidrelétricas; (b) a atuação do Ministério Público na tutela do meio ambiente, observados os princípios da prevenção e precaução (desde a fase do licenciamento ambiental, portanto), é um imperativo categórico no sistema jurídico brasileiro, constituindo missão institucional (constitucional) do órgão ministerial.<sup>20</sup>

Assentadas estas premissas, vamos examinar questões atuais relacionadas com a atividade do Ministério Público e com o licenciamento, a instalação e a operação das usinas hidrelétricas no Brasil.

<sup>17</sup> NINIO, Alberto et al. Op. cit., v. 3, p. 148-149.

<sup>18</sup> Em certa passagem, o estudo do Banco Mundial destaca que “o Ministério Público (MP) tem papel relevante no sistema ambiental do país. É, de maneira geral, entre os atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental, o de equipe mais instruída, com mais recursos e amplos poderes. Em boa parte dos casos examinados, o MP não se limitou em empregar esses recursos para resolver problemas, mas, de fato, representou um estágio adicional – e bastante controverso – no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de grande porte, especialmente aqueles relativos a plantas hidrelétricas.” (NINIO, Alberto et al. Op. cit., v. 1, p. 17).

<sup>19</sup> Já que à independência funcional dos membros da Instituição não podem ser creditados quaisquer problemas no âmbito do licenciamento ambiental. Saliente-se que o próprio estudo do Banco Mundial arrola inúmeros problemas no licenciamento ambiental, que não são causados pelo Ministério Público, embora acarretem a ação da Instituição no sentido de que sejam resolvidos pela Administração Pública.

<sup>20</sup> Neste sentido, promotores de Justiça, Procuradores da República e Fiscais Latino Americanos com atuação na Defesa do Meio Ambiente, presentes na “Reunião Temática de Articulação Latino-Americana dos Ministérios Públicos Ambientais sobre Hidrelétricas – Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas” da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental, ocorrido entre os dias 02 e 03 de Agosto de 2011, em São Paulo/SP, por ocasião do XI Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, promovido pela ABRAMPA, reconheceram que incumbe ao Ministério Público atuar sistematicamente nos licenciamentos ambientais de empreendimentos de geração de energia elétrica, de modo a cumprir suas finalidades institucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de proteção ao meio ambiente (CF, art. 127, caput e art. 129, III), com o uso de todos os instrumentos que a ordem jurídica lhe confere.

## 2 **Avaliação ambiental: o estudo prévio de impacto ambiental**

---

No Brasil, a Constituição da República incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (inciso IV do § 1º do art. 225).

Tal estudo, obviamente, é um dos instrumentos mais importantes da atuação administrativa na tutela do meio ambiente, sendo certo que a obrigatoriedade de sua exigência conduz à ilegalidade todas as obras e atividades que, sendo potencialmente causadoras de *significativa degradação do meio ambiente*, sejam levadas a efeito sem ele.<sup>21</sup>

Assim, o primeiro cuidado do órgão do Ministério Público deverá ser o de verificar se foram realizados o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), de acordo com as normas vigentes.

Em tema de empreendimentos hidrelétricos, a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 1/1986 estabelece que “dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como barragem para fins hidrelétricos, *acima de 10 MW*” (incisos VII e XI do art. 2º da Resolução).

Registre-se, não obstante, que outra Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente, de n. 279/2001, editada para fazer frente à crise de energia elétrica enfrentada pelo Brasil no início da década de 2000, estabeleceu procedimentos simplificados e prazos reduzidos para licenciamento ambiental de empreendimentos elétricos com *pequeno potencial de impacto ambiental*, a serem identificados pelo órgão licenciador, mediante a apresentação do Relatório Ambiental Simplificado pelo empreendedor.

Para tais empreendimentos, dispensar-se-iam os EIA/RIMA, substituídos pelo Relatório Ambiental Simplificado (RAS).

De qualquer modo, compete ao Ministério Público examinar o teor dos estudos (RCA/PCA, RAS ou EIA/RIMA), aferindo-lhes a qualidade, inclusive se ao menos foram discutidos todos os pontos indicados na legislação.

Para tanto, o Ministério Público brasileiro vem especializando sua atuação, não apenas no Direito Ambiental, sobretudo no tema licenciamento ambiental, passando a interagir de forma rotineira junto aos órgãos do SISNAMA, ao menos nos licenciamentos dos empreendimentos e atividades de maior impacto.

---

<sup>21</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006, p. 3 e 38.

Registre-se, a propósito, a iniciativa do Ministério Público do Estado de Minas Gerais para a resolução prioritariamente extrajudicial de conflitos que envolvem o uso de recursos naturais e para a proteção do meio ambiente natural, artificial e histórico e cultural, mediante a designação de Promotores de Justiça com atuação exclusiva em coordenadorias de apoio, com foco na atuação ministerial temática e por *bacias hidrográficas*,<sup>22</sup> *experiência que partiu da constatação de que a bacia é o locus* dos eventos ambientais, por isso havendo sido eleita pelo ordenamento jurídico nacional como unidade territorial de planejamento e ação.<sup>23</sup>

Em reforço à especialização de seus órgãos, o Ministério Público brasileiro, através de todas as suas unidades, vem experimentando, em maior ou menor grau, a implementação estruturas institucionais capazes de, em certas circunstâncias, colaborar com a atuação dos Promotores de Justiça, a exemplo de equipes interdisciplinares, com profissionais de variados campos do saber humano, como biólogos, químicos, engenheiros etc..

Saliente-se que todo esse esforço não deve ser visto como substituição do trabalho dos órgãos da Administração Pública, sendo certo que o Ministério Público não almeja, não pode, nem estará com isso imiscuindo-se no exercício das atribuições e prerrogativas legais e regulamentares de tais órgãos, vale dizer, a atuação do Ministério Público, de observação atenta dos estudos ambientais e do trabalho dos órgãos públicos, deve ser vista como corolário de sua missão constitucional.

Com efeito, a omissão de informações relevantes e a baixa qualidade dos estudos ambientais ainda são constantes em muitos procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos,<sup>24</sup> fato que pode configurar crime ambiental, segundo a legislação brasileira (art. 66 da Lei 9.605/1998).

Entre os problemas mais comuns nos estudos, podemos citar: ausência de proposição de alternativas; desconsideração da bacia hidrográfica na delimitação da área de influência dos empreendimentos; ausência de investigação de séries históricas e ciclos anuais; caracterização da área baseada, predominantemente, em dados secundários; ausência ou insuficiência de informações sobre a metodologia utilizada; proposição de execução de atividades de diagnóstico em etapas do licenciamento posteriores à Licença Prévia; apresentação de informações inexatas, imprecisas e/ou contraditórias, como nos casos que citam espécies reconhecidamente inexistentes na região;

<sup>22</sup> A reorganização do Ministério Público do Estado de Minas Gerais para a atuação por bacia hidrográfica e proteção do meio ambiente (natural, cultural, urbanístico) foi premiada, no ano de 2010, com o prêmio Innovare. Maiores informações disponíveis em: <<http://www.premioinnovare.com.br>>. Acesso em: 24 ago. 2011.

<sup>23</sup> Art. 5º, III, da Resolução CONAMA 1/86 e art. 1º, V, da Lei 9.433/97 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos).

<sup>24</sup> NINIO, Alberto et al. Op. cit., v. 1, p. 18.

caracterização incompleta de águas, sedimentos, solos, resíduos, ar etc.; superficialidade ou ausência de análise de eventos singulares em projetos envolvendo recursos hídricos; ausência de estudos orientados pela ampla acepção do conceito de patrimônio cultural; tendência à minimização ou subestimação dos impactos negativos e à supervalorização dos impactos positivos, entre outros.<sup>25</sup>

Não se pode esquecer que, submetido aos princípios da prevenção e da precaução, o sistema legal de licenciamento ambiental brasileiro preconiza que todas as discussões relacionadas com a viabilidade e o conhecimento dos impactos ambientais sejam exauridas até o momento da expedição da licença prévia, inclusive para fins de compensação ambiental.

Neste sentido, a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 371/2006 dispõe que o percentual estabelecido para a compensação ambiental deverá ser definido quando da emissão da Licença Prévia,<sup>26</sup> o que é corroborado pelo teor do art. 36 da Lei 9.985/2000, que atribui ao órgão ambiental licenciador a tarefa de definir as unidades de conservação a serem beneficiadas pela compensação, consideradas as propostas apresentadas no EIA/RIMA.

Diante deste sistema normativo, o Ministério Público deve atuar no sentido de exigir a efetivação da compensação ambiental, bem como que a escolha das unidades a serem favorecidas recaia sobre as que foram referidas no EIA/RIMA.

### **3 Condicionantes da licença. A indevida postergação do seu cumprimento e a fiscalização**

---

Outra questão a merecer especial atenção por parte dos órgãos do Ministério Público diz respeito ao expediente de se converter a exigência de estudos necessários à verificação da viabilidade do empreendimento em condicionantes para as fases seguintes do licenciamento ambiental, quando não em medidas mitigadoras ou compensatórias de impactos ambientais já previstos.

É o que pode suceder, por exemplo, quando, havendo previsão de risco de extinção de determinada espécie da fauna, seja proposta a realização de um simples monitoramento de sua população durante a instalação ou operação do empreendimento.

O exaurimento das dúvidas e discussões acerca dos impactos é imperativo para a tomada de decisões ambientalmente responsáveis, quaisquer que sejam.

---

<sup>25</sup> Para estudo mais aprofundado, consulte *Deficiências em estudos de impacto ambiental : síntese de uma experiência*. – Brasília: Ministério Público Federal / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão; Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

<sup>26</sup> Art. 5º da Resolução CONAMA 371/2006.

A propósito, o Tribunal de Contas da União, órgão competente para fiscalizar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, já decidiu que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) não deve admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento, conforme prescreve o art. 6º da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 01/1986.<sup>27</sup>

#### 4 A questão social, histórica e cultural

---

Os impactos econômicos e sociais acarretados pela instalação e operação dos empreendimentos hidrelétricos, muitas vezes com violação de direitos humanos fundamentais, devem ser objeto de exame pelo Ministério Público.

Na prática do licenciamento ambiental brasileiro, a maior parte das questões relacionadas com as repercussões socioeconômicas do empreendimento acaba sendo apreciada fora do procedimento de licenciamento ambiental, seja em razão da pouca estrutura dos órgãos ambientais licenciadores – preparados, via de regra, para tratar dos impactos de ordem física, química e biológica, mas com poucos técnicos e condições para lidar com as questões sociais – seja pela ausência de visão e sensibilidade da Administração Pública ambiental, que não identifica as questões socioeconômicas como matéria ambiental. Prova disto foram as declarações da Ministra de Meio Ambiente Isabela Teixeira, proferidas em março de 2010: “Não é só para agilizar, mas também para colocar foco no processo de licenciamento ambiental. As licenças perderam o rumo. Questões sociais, por exemplo, devem ser tratadas nas instâncias sociais.”<sup>28</sup>

Sem embargo, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ao tomar conhecimento de denúncia de violações de Direitos Humanos feita pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), na sessão ordinária de 30 de março de 2006, decidiu instituir uma Comissão Especial (CE) com a incumbência de acompanhar denúncias de violações de Direitos Humanos decorrentes da implementação de barragens no País, bem como de

---

<sup>27</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1869/2006, Plenário, apud LIMA, Luiz Henrique Moraes de. *O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental*. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2009, p. 237, Tese (Doutorado) – Programa de Planejamento Energético da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/moraes\\_lima.pdf](http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/moraes_lima.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2011.

<sup>28</sup> ALERTA EM REDE. “Déficit social” indevido sai do licenciamento ambiental. Alerta em Rede. Disponível em: <<http://www.alerta.inf.br/geral/1623.html>>. Acesso em: 24 set. 2010, apud LASCHEFSKI, Klemens. *Licenciamento e equidade ambiental: as racionalidades distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos*. In: ZHOURI, Andréa (org.). *As tensões do lugar*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 28.

apresentar sugestões e propostas no que concerne a prevenção, avaliação e mitigação dos impactos sociais e ambientais da implementação das barragens, e a preservação e reparação dos direitos das populações atingidas, tendo constatado, ao final dos seus trabalhos que:

[...] o padrão vigente de implantação de barragens tem propiciado de maneira recorrente graves violações de direitos humanos, cujas consequências acabam por acentuar as já graves desigualdades sociais, traduzindo-se em situações de miséria e desestruturação social, familiar e individual.<sup>29</sup>

A partir do trabalho do CDDPH e da mobilização de setores da sociedade civil, em especial do Movimento dos Atingidos por Barragens, o Presidente da República editou o Decreto Federal 7.342/2010, instituindo o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, bem como criando o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências.

Para tanto, o Decreto considera atingidos os integrantes de populações sujeitos aos seguintes impactos: (a) perda de propriedade ou da posse de imóvel localizado no polígono do empreendimento; (b) perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel que faça limite com o polígono do empreendimento e por ele tenha sido parcialmente atingido; (c) perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva; (d) perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com áreas do polígono do empreendimento; (e) prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento; (f) inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono do empreendimento, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e (g) prejuízos comprovados às atividades produtivas locais a jusante e a montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações.

Naturalmente, a relação é exemplificativa, não exaurindo a possibilidade de serem considerados atingidos indivíduos ou populações em situações não contempladas no Decreto, já que, segundo a Constituição Federal, a República Federativa do Brasil tem entre seus fundamentos, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incs. II e III), e como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, se-

<sup>29</sup> BRASIL. Comissão Especial “Atingidos por Barragens”. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. *Relatório Final da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010, p. 36. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

xo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incs. I e IV), de modo que todas as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente ensejem a reparação dos danos causados (§3º do artigo 225 da CF/1988).

Outro ponto a merecer atenção do Ministério Público diz respeito às questões relacionadas com o patrimônio histórico e cultural das comunidades afetadas<sup>30</sup> (que se relacionam com o disposto art. 6º, I, c, da Resolução CONAMA 1/1986), versando sobre bens materiais e imateriais que consubstanciam valores muitas vezes propensos a sofrerem impactos negativos decorrentes da instalação de empreendimentos hidrelétricos, a exemplo dos locais em que se encontram sítios arqueológicos, já que o processo de povoamento do território brasileiro está associado ao curso dos rios, historicamente utilizados para dessedentação, para a extração mineral, como vias para o deslocamento rápido para o interior do território etc.

De fato, a enorme perda do patrimônio arqueológico, aliada à necessidade de se reparar, minimizar ou mitigar os impactos negativos potencialmente causados pela implantação dos empreendimentos hidrelétricos, ensejou a edição, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), da Portaria 28/2003, segundo a qual, quando da renovação da licença ambiental de operação dos empreendimentos hidrelétricos que possuem reservatórios de qualquer tamanho e dimensão, à exceção dos que são a fio d'água, deverá ser exigida a execução de projetos de levantamento, prospecção, resgate e salvamento arqueológico na faixa de depleção, durante o esvaziamento do reservatório, entre o nível médio e máximo.

Outro foco para fiscalização pelo Ministério Público diz respeito ao cumprimento da Portaria IPHAN 230/2002, que compatibiliza as fases de obtenção das licenças ambientais com os procedimentos necessários à proteção do patrimônio arqueológico.

O Ministério Público deve verificar a apresentação de tais estudos e fomentar a discussão das questões sociais, inclusive peticionando, neste sentido, aos órgãos ambientais e de assistência social.

## **5 Avaliação ambiental estratégica e avaliação ambiental integrada**

Em se tratando de empreendimentos hidrelétricos, pode ser que a prévia realização de EIA/RIMA não seja suficiente à adequada compreensão dos impactos ambientais na bacia hidrográfica, especialmente ante a perspectiva de instalação de um complexo de empreendimentos ao longo da calha do rio, o que é bastante comum.

<sup>30</sup> FARIAS, Willams Brandão; MELO, Ivan Vieira de. *Avaliação de impactos ambientais de barragens: oportunidades para a atuação dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <<http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20impactos%20ambientais.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

Com efeito, os EIA/RIMA refletem apenas uma entre várias espécies do gênero avaliação ambiental,<sup>31</sup> prevista como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, no inciso II do artigo 9º da Lei 6.938/1981.

Pode ser necessário, por exemplo, que a tomada de decisões de cunho ambiental sobre empreendimentos hidrelétricos sejam precedidas de uma avaliação ambiental capaz de considerar os impactos agregados de várias obras e/ou atividades,<sup>32</sup> tais como os denominados efeitos sinérgicos e cumulativos de uma série de empreendimentos idealizados para uma bacia hidrográfica.

Averbe-se que, embora os EIA/RIMA devam desenvolver a análise dos impactos ambientais, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando suas propriedades *cumulativas* e *sinérgicas* (art. 6º, III, da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 1/86), tal análise dirá sempre respeito a determinado empreendimento, mas não sobre uma série deles ou sobre a política governamental que lhes deu vazão.

Para tais casos, identificam-se duas outras formas de avaliação ambiental: a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Avaliação Ambiental Integrada (AAI).

A primeira (AAE) é objeto de algumas disposições normativas, como:

- 1) Decreto Federal 4.339/2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade;
- 2) Decreto 6.101/2007, que atribui à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente a competência para propor políticas e normas e definir estratégias nos temas relacionados com a avaliação ambiental estratégica (art. 14, I, *a*), e, ao seu Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental, a competência para subsidiar a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com a avaliação ambiental estratégica (art. 16, I, *a*);
- 3) Decreto 6.678/2008, que aprovou o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar e identifica a avaliação ambiental estratégica como instrumento capaz de identificar áreas de relevante interesse minero-energético.

<sup>31</sup> MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 469. Neste sentido: Iara Verocai Dias Moreira afirma que a avaliação ambiental trata de um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, devendo seus resultados serem apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão (MOREIRA, Iara Verocai Dias. *Vocabulário básico de meio ambiente*. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), 1990, p. 33, *apud* GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 280).

<sup>32</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 18. edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 241.

Além disso, há que se mencionar importante precedente do Tribunal de Contas da União, cristalizado no Acórdão 464/2004, publicado em 12 de maio de 2004, assim ementado:

Sumário: Auditoria de Natureza Operacional. Análise da aplicabilidade, pelo Governo Federal, do instrumento Avaliação Ambiental Estratégica. Identificação do potencial papel positivo do instrumento como indutor de boas práticas. Identificação de falhas no cumprimento de normas ambientais em obras realizadas com recursos federais. Recomendações. Encaminhamento de cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam e do inteiro teor do relatório elaborado pela Equipe de Auditoria, a diversos órgãos. Autorização para a divulgação do inteiro teor do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional elaborado pela Equipe de Auditoria. Arquivamento.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é conceituada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) como um processo de identificação de impactos ambientais e de alternativas que os minimizem na implantação de políticas e projetos governamentais, sendo utilizada na elaboração das propostas dessas ações estratégicas, sistematizando os resultados e sua utilização para tomadas de decisão ambientalmente sustentáveis.<sup>33,34</sup>

Ainda segundo as informações disponíveis no site da SEMAD, a AAE é elaborada de forma pública e participativa baseando-se nos princípios da avaliação de impactos que regem os Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), embora tenha o objetivo de analisar a ação estatal em todos os seus aspectos, servindo de subsídio na tomada de decisões ao disponibilizar informações sobre as possíveis consequências ambientais das ações governamentais, bem como das alternativas mitigadoras.

Note-se que, pelas normas citadas, a AAE é um instrumento voltado para o planejamento e suporte de decisões estatais,<sup>35</sup> ou seja, para a adoção

<sup>33</sup> ESTADO DE MINAS GERAIS. *Avaliação Ambiental Estratégica*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2011. Disponível em: <<http://www.semاد.mg.gov.br/programas-e-projetos/avaliacao-ambiental-estrategica>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

<sup>34</sup> Sanchez cita conceito de Sadler e Verheem, segundo o qual a AAE é compreendida como “um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou programa propostos, de modo a assegurar que elas sejam plenamente incluídas e adequadamente equacionadas nos estágios iniciais mais apropriados do processo decisório, com o mesmo peso que considerações sociais e econômicas (SADLER, B.; VERHEEM, R. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, The Hague, 1996, p. 27, apud SÁNCHEZ, Luiz Enrique. *Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil*. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011).

<sup>35</sup> Neste sentido: COLLESI, Paula Castro. *Avaliação ambiental estratégica no direito comparado*. São Paulo: Escritório Pinheiro Pedro Advogados, 2006. Disponível em: <[http://www.dazibao.com.br/boletim/0008/juridico\\_05.htm](http://www.dazibao.com.br/boletim/0008/juridico_05.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2011.

de políticas e projetos governamentais,<sup>36</sup> visando a integração da sustentabilidade ao complexo de fatores que influenciam o processo decisório em políticas públicas,<sup>37</sup> a exemplo da energética.

Sem embargo, outra forma de avaliação, a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) pode ser identificada como o estudo capaz de conhecer especificamente os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de empreendimentos em planejamento, implantação e operação em uma determinada área (uma bacia hidrográfica, por exemplo).

Sua gênese está associada à necessidade de inserir justamente a bacia hidrográfica como uma unidade de planejamento no sistema de licenciamento ambiental de barragens, conforme já preconizava a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente 01/1986 (art. 5º, III), sendo a primeira iniciativa desenvolvida pela FEPAM (órgão ambiental do Estado do Rio Grande do Sul), em 2001, com o estudo da bacia dos rios Taquari-Antas.<sup>38</sup>

No âmbito federal, sua elaboração decorreu da celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta que firmaram o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, a Energética Barra Grande S.A. – BAESA, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério do Meio Ambiente, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal, objetivando dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Barra Grande, bem como 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.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Registre-se a existência, no Estados Unidos, do *National Environmental Policy Act*, de 1969, que estabeleceu que as agências federais têm obrigação de integrar os valores ambientais em seus processos de decisão, considerando os impactos ambientais de suas ações propostas (a exemplo de construção de aeroportos, complexos militares, rodovias etc.) e as alternativas razoáveis para essas ações, bem como o dever de serem divulgadas tais informações aos interessados e ao público em geral. (UNITED STATES GOVERNMENT. *National Environmental Policy Act*. Boston: United States Environmental Protection Agency. Disponível em: <<http://www.epa.gov/region1/nepa/>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

<sup>37</sup> MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. A avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2913, 23 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/19374>>. Acesso em: 29.8.2011.

<sup>38</sup> CRUZ, Rafael Cabral et al. *A Avaliação Ambiental Integrada de bacias hidrográficas como instrumento de negociação entre a política ambiental e políticas setoriais: o caso da análise de fragmentação do Rio Uruguai por barragens*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010, p. 1. Disponível em: <[http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema3/rafael\\_cruz](http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema3/rafael_cruz)>. Acesso em: 25 ago. 2011.

<sup>39</sup> EPE. *Termo de referência para o estudo: Avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos na bacia do rio Doce*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2005, p. 2. Disponível em: <[http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente\\_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf](http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2011.

Neste sentido, o termo definiu a AAI como “um estudo inovador, que objetiva identificar e avaliar os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto dos aproveitamentos em planejamento, construção e operação situados na bacia”.<sup>40</sup>

Por sua vez, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), criada por meio do Decreto 5.184/2004, com a finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, e, desde então, responsável pela elaboração das Avaliações Ambientais Integradas no âmbito federal, vem trabalhando com a perspectiva de que a AAI de aproveitamentos hidrelétricos situados em bacias hidrográficas tem como objetivo avaliar a situação ambiental da bacia com os empreendimentos hidrelétricos implantados e os potenciais barramentos, considerando seus *efeitos cumulativos e sinérgicos* sobre os recursos naturais e as populações humanas, e os usos atuais e potenciais dos recursos hídricos no horizonte atual e futuro de planejamento, com vistas a compatibilizar a geração de energia com a conservação da biodiversidade e manutenção dos fluxos gênicos, e sociodiversidade e a tendência de desenvolvimento socioeconômico da bacia, à luz da legislação e dos compromissos internacionais assumidos pelo governo federal.<sup>41</sup>

Hoje, a Avaliação Ambiental Integrada também é objeto da Portaria do Ministério de Minas e Energia 372/2009, que determinou que o Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas e suas eventuais revisões sejam realizados de acordo com os critérios, procedimentos e instruções estabelecidos no Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, publicado em dezembro de 2007 e trata, em seu capítulo 6, do instituto da Avaliação Ambiental Estratégica, *verbis*:

Os estudos de AAI tem seu foco principal na situação ambiental da bacia hidrográfica em consequência da implantação do conjunto de aproveitamentos existentes ou planejados. Avaliam os efeitos cumulativos e sinérgicos relativos a este conjunto de aproveitamentos considerando diferentes cenários de desenvolvimento da bacia hidrográfica, levando em conta a temporalidade para implantação dos projetos. Propõem, ainda, diretrizes e recomendações para subsidiar a concepção e implantação dos empreendimentos e o processo de licenciamento ambiental, visando a sustentabilidade socioambiental da região, tendo por referência indicadores de sustentabilidade formulados no âmbito do próprio estudo. (p. 597).

<sup>40</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. *Termo de Compromisso*. Atalanta: Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí – APREMAVI, 2004. Disponível em: <<http://www.apremavi.org.br/download.php?codigoArquivo=33>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

<sup>41</sup> EPE. *Bacia do Rio Uruguai*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2005, p. 2. Disponível em: <[http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente\\_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf](http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2011).

Importante caso relacionado com as Avaliações Ambientais Integradas é o da Bacia do Rio Santo Antônio, situado no Estado de Minas Gerais, sendo o segundo maior afluente do Rio Doce.

O caso em questão envolveu diversos empreendimentos hidrelétricos planejados e em licenciamento neste Rio, reconhecido como prioritário para a conservação da biodiversidade, incluído na Categoria A, isto é, área de extrema importância biológica (grau mais alto de prioridade de conservação), conforme documento intitulado “Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos”, publicado pelo Ministério do Meio Ambiente e elaborado pela *Conservation International* do Brasil, Fundação SOS Mata Atlântica, Fundação Biodiversitas, Instituto de Pesquisas Ecológicas, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e SEMAD/Instituto Estadual de Florestas/MG, registrando-se a presença de espécies reófilas e ameaçadas de extinção em suas águas (tais como surubim-do-doce, andirá e pirapitinga).

*In casu*, a ameaça de danos ambientais, notadamente à fauna, resultou na promoção de ações civis pelo Ministério Público postulando suspensão de todos os licenciamentos de hidrelétricas na bacia do Santo Antônio, até a realização de AAI, sendo a liminar deferida e confirmada em segunda instância.

A partir do caso do Santo Antônio, o Estado de Minas Gerais reconheceu a necessidade de realização da avaliação integrada e o Conselho Estadual de Política Ambiental editou uma norma – a Deliberação Normativa 175, de 08 de maio de 2012 – disciplinando esta espécie de avaliação no âmbito estadual.

## 6 Participação social e audiências públicas

---

O licenciamento ambiental de hidrelétricas é ainda o momento propício para a participação comunitária na concretização da política ambiental (Princípio 10 da Declaração do Rio/1992 e Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 237/97), o que atende aos desígnios da Constituição da República brasileira sobre a construção de uma sociedade solidária (art. 3º, I), também no campo de responsabilidade ambiental (art. 225, *caput*).

Saliente-se, neste ponto, que a Lei 12.812/98, do Estado de Minas Gerais, torna obrigatória a realização de audiência pública para a exposição e análise do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental – EIA-RIMA – dos empreendimentos hidrelétricos (art. 8º).<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Noutro sentido, a Resolução CONAMA 9/1987 estabelece que “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública” (art. 1º).

Em qualquer caso, compete ao Ministério Público zelar pela realização da audiência pública,<sup>43</sup> da consulta pública<sup>44</sup> ou da reunião técnica informativa<sup>45</sup> nos procedimentos relacionados com empreendimentos hidrelétricos, inclusive no contexto da discussão do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial, pugnando pela nulidade do procedimento, quando não realizado o ato.<sup>46</sup>

Mais que isso, a participação do órgão do Ministério Público nas audiências públicas também é de suma importância, pois ele pode colher e formatar as pretensões e interesses da sociedade, para depois cumprir apresentá-las ou pedir esclarecimentos aos órgãos públicos.

## **7 Empreendimentos hidrelétricos e espaços protegidos**

---

Também compete ao Ministério Público exigir o cumprimento das normas relacionadas espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, a exemplo das unidades de conservação, de Reserva Legal e de preservação permanente. Para estas últimas, o Ministério Público deverá exigir a apresentação do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial (PACUERA).

Ainda sobre o PACUERA, compete ao Ministério Público exigir a realização de consulta pública (§2º do art. 4º da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 302/02), dela participando, bem como perscrutar se foram observadas todas as formalidades legais até aprovação e execução do plano, a exemplo da oitiva do respectivo comitê de bacia hidrográfica, quando houver (§3º do citado art. 4º), pena de nulidade no procedimento de licenciamento.

## **Considerações finais**

---

Como se faz sentir, o Ministério Público brasileiro está alinhado com as preocupações sobre os impactos socioambientais acarretados pelas hidrelétricas externadas por promotores de Justiça de toda a América Latina, reunidos em Lima, em 15/11/2011, para o III Congresso da Rede Latino Americana do Ministério Público Ambiental.<sup>47</sup> Assim, a Instituição vem buscando, continuamente:

---

<sup>43</sup> Art. 2º da Resolução CONAMA 9/1987.

<sup>44</sup> Art. 4º, §2º, da Resolução CONAMA 302/2002.

<sup>45</sup> Art. 8º da Resolução CONAMA 279/2001.

<sup>46</sup> Conforme artigo 2º, §2º, da Resolução CONAMA 9/87, e 4º, §2º, da Resolução CONAMA 302/2002.

<sup>47</sup> Na reunião, os Promotores de Justiça aprovaram o seguinte enunciado: “A Rede Latino Americana do Ministério Público Ambiental, por meio de seus membros reunidos em seu III Congresso, em Lima, Peru, concluiu pela imprescindibilidade da atuação do Ministério Público no controle

- a) Atuar por meio de seus órgãos no controle dos licenciamentos ambientais de empreendimentos hidrelétricos.
- b) Exigir a completa avaliação dos impactos ambientais (art. 9º, III, da Lei 6.938/1981), inclusive considerando o conjunto de empreendimentos da bacia hidrográfica e seus efeitos sinérgicos e cumulativos, sem prejuízo dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), para as obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, ou de outros estudos ambientais, para os demais empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental.
- c) Adotar providências no sentido de evitar a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para fases posteriores, sob a forma de condicionantes do licenciamento, pugnando, se for o caso, pelo indeferimento do requerimento de licença, seja na seara administrativa, seja pela via judicial.
- d) Exigir, desde a fase do licenciamento ambiental, a apreciação não apenas das questões relacionadas com o meio ambiente natural, mas também das referentes ao meio ambiente social, econômico e cultural (bens materiais e imateriais), integrando-os.
- d) Perseguir a total aplicação do princípio da participação social no licenciamento ambiental.
- f) Buscar o cumprimento das normas legais versando sobre espaços territoriais protegidos relacionados com o empreendimento hidrelétrico, a exemplo das unidades de conservação, de Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente, inclusive fiscalizando a elaboração do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório (PACUERA).

---

## Referências

BRASIL. Comissão Especial “Atingidos por Barragens”. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. *Relatório Final da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1869/2006, Plenário, apud LIMA, Luiz Henrique Moraes de. *O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental*. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2009, Tese (Doutorado) – Programa de Planejamento Energético da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/moraes\\_lima.pdf](http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/moraes_lima.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2011.

---

dos licenciamentos ambientais de empreendimentos hidrelétricos, especialmente para o fim de viabilizar a responsabilização dos infratores das normas ambientais, agentes públicos ou privados, assegurar a defesa da ordem jurídica, a proteção ao meio ambiente, a atuação preventiva, a completa avaliação dos impactos ambientais e a participação social, nos termos da lei de cada país.”

COLLESI, Paula Castro. *Avaliação ambiental estratégica no direito comparado*. São Paulo: Escritório Pinheiro Pedro Advogados, 2006. Disponível em: <[http://www.dazibao.com.br/boletim/0008/juridico\\_05.htm](http://www.dazibao.com.br/boletim/0008/juridico_05.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2011.

CRUZ, Rafael Cabral et al. *A Avaliação Ambiental Integrada de bacias hidrográficas como instrumento de negociação entre a política ambiental e políticas setoriais: o caso da análise de fragmentação do Rio Uruguai por barragens*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010. Disponível em: <[http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema3/rafael\\_cruz](http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema3/rafael_cruz)>. Acesso em: 25 ago. 2011.

EPE. *Bacia do Rio Uruguai*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2005. Disponível em: <[http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente\\_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf](http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2011)

\_\_\_\_\_. *Termo de referência para o estudo: Avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos na bacia do rio Doce*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2005. Disponível em: <[http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente\\_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf](http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2011.

ESTADO DE MINAS GERAIS. *Avaliação Ambiental Estratégica*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2011. Disponível em: <<http://www.semamg.gov.br/programas-e-projetos/avaliacao-ambiental-estrategica>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

FARIAS, Willams Brandão; MELO, Ivan Vieira de. *Avaliação de impactos ambientais de barragens: oportunidades para a atuação dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <<http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20impactos%20ambientais.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18. edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. A avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2913, 23 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/19374>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. *Termo de Compromisso*. Atalanta: Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí – APREMAVI, 2004. Disponível em: <<http://www.apremavi.org.br/download.php?codigoArquivo=33>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência*. – Brasília: Ministério Público Federal / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão; Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006.

NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. Volume I – Relatório Síntese. Washington: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbienta\\_Relatorio\\_SINTESE.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbienta_Relatorio_SINTESE.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 3 – Anexos Técnicos. Washington: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/AnexosTecnicos.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Estudo da ONU afirma que 1,2 bilhão não têm acesso à eletricidade*. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2013/05/estudo-da-onu-afirma-que-12-bilhao-nao-tem-acesso-a-eletricidade>>. Acesso em: 29 maio 2013.

PORTAL ECODESENVOLVIMENTO. *Brasil é o sétimo maior consumidor de energia do mundo, afirma Banco Mundial*. Instituto EcoD. Disponível em: <<http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2013/maio/brasil-e-o-setimo-maior-consumidor-de-energia-do?tag=energia>>. Acesso em 29 maio 2013.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996.

PUEYO, Salvador; FEARNside, Philip M. *Emissões de gases de efeito estufa dos reservatórios de hidrelétricas: implicações de uma lei de potência*. Oecologia Australis: Rio de Janeiro, v.15, n.2, jun. 2011. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/energia/portugues/pueyo\\_fearnside\\_emissoes.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/energia/portugues/pueyo_fearnside_emissoes.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2011).

SADLER, B.; VERHEEM, R. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, The Hague, 1996, apud SÁNCHEZ, Luiz Enrique. *Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil*. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

UNITED STATES GOVERNMENT. *National Environmental Policy Act*. Boston: United States Environmental Protection Agency. Disponível em: <<http://www.epa.gov/region1/nepa/>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and development: a new framework for decision-making*. Lodon: Earthscan Publications, 2000.

ZHOURI, Andréa (org.). *As tensões do lugar*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.