

**NOTA TÉCNICA nº 05/2020**

NOTA TÉCNICA. PLANO SETORIAL DE AÇÃO. ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM RELAÇÃO À PRETENSÃO DE INSTALAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS NO ESTADO DO PARANÁ. PRINCIPAIS ASPECTOS LEGAIS A SEREM OBSERVADOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS NO ESTADO DO PARANÁ. PROTOCOLO MÍNIMO DE ATUAÇÃO AOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ COM ATRIBUIÇÃO PARA TANTO A CONTEMPLAR UMA SÉRIE DE ABORDAGENS TÉCNICAS E EXPLICATIVAS DE MODO A TORNAR MAIS OBJETIVA, ASSERTIVA E RESPONSIVA A ATUAÇÃO DO MPPR.

ATUAÇÃO DO MPPR NO ACOMPANHAMENTO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS. QUADRO GERAL DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS NO ESTADO DO PARANÁ. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/RIMA) - FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E REGULAMENTAÇÃO. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. DO ENQUADRAMENTO DO EMPREENDIMENTO COMO UHE, PCH E CGH, E DA EVENTUAL EXISTÊNCIA DE UM CONJUNTO DE EMPREENDIMENTOS (EM OPERAÇÃO OU EM PLANEJAMENTO) SITUADOS NA MESMA BACIA HIDROGRÁFICA PARA O FIM DE DEFINIÇÃO DOS ESTUDOS AMBIENTAIS EXIGÍVEIS. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA DA BACIA HIDROGRÁFICA (AAE). AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA (AAI). ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO. AFETAÇÃO DE ESPAÇOS AMBIENTAIS PROTEGIDOS. DA PRESERVAÇÃO DE RIOS NÃO IMPACTADOS. DA NECESSIDADE DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL JUNTO A OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS PARA AVALIAÇÃO TÉCNICA E EVENTUAL EMISSÃO DE ANUÊNCIA. O ARGUMENTO DA AUTOSSUFICIÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ EM MATÉRIA DE PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. BREVE COMENTÁRIO A RESPEITO DO PL Nº 3.729/2004, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (“LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL”), DO PL Nº 786/2019, DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ – ALEP (“CRITÉRIOS E DIRETRIZES GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ”), E DA PEC Nº 14/2019 (“PROMOVER ALTERAÇÃO DO ARTIGO 209, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL”). SOBRE A DESTINAÇÃO DAS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS, INCLUSIVE A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NA LEI FEDERAL Nº 9.985/2000.

## 1. Objeto - Introdução

A presente Nota Técnica afigura-se como um dos eixos centrais da atuação deste Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo neste Plano Setorial de Ação a respeito da pretensão de instalação de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná e visa, fundamentalmente, como registrado no item nº 2.8 da Deliberação Inaugural deste Procedimento Administrativo, a produção deste documento técnico a respeito dos principais aspectos legais a serem observados no licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná, de modo a conferir sugestão de protocolo mínimo de atuação do membro do Ministério Público do Estado do Paraná, a contemplar uma série de abordagens técnicas e explicativas no sentido de tornar mais objetiva, assertiva e responsiva a atuação dos órgãos de execução do MPPR no desenvolvimento da atribuição de fiscalização da legalidade relativamente à instalação desse tipo de empreendimento. Este documento de natureza técnica é resultado de estudos estruturados desenvolvidos ao longo dos anos pelo Núcleo de Recursos Hídricos do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – em especial a partir de casos concretos e acompanhamentos desenvolvidos pelo Núcleo por meio de atuação *ex officio* ou de provocação das unidades ministeriais interessadas, bem como da utilização do material contido no “Manual de Orientação Funcional para Atuação do Ministério Público no Licenciamento Ambiental”, recentemente publicado pelo CAOPMAHU e também disponível na página eletrônica para livre acesso<sup>1</sup>.

1 GAIO, Alexandre. **Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental [recurso eletrônico]**. Curitiba: Procuradoria-Geral de Justiça; Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná, 2020. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mppr.mp.br/>>.

## **2. Da atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no acompanhamento de procedimentos administrativos de licenciamento ambiental em geral**

Em breve síntese, a atuação do Ministério Público Estadual no acompanhamento de procedimentos administrativos de licenciamento ambiental tem fundamento no artigo 129, incisos II e III, da Constituição da República, uma vez que visa zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos, no exercício da função licenciadora, aos direitos e deveres assegurados na Constituição da República, notadamente os previstos no seu artigo 225, como se verá adiante.

Lastreia-se igualmente na Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal nº. 7.347/85) e diplomas legais correlatos, e pode ter desdobramentos de natureza cível, sobretudo quando é necessária a remoção de ilícitos ambientais e eventuais reparações de danos ambientais; de natureza administrativa, como no controle judicial e/ou extrajudicial dos atos administrativos do procedimento de licenciamento; e de natureza criminal, como se verá adiante.

## **3. Da atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no acompanhamento de procedimentos administrativos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos**

Importa aprofundar o recorte metodológico da análise para a construção deste documento técnico, de maneira a estabelecer, sob o formato de *sugestão*, balizamentos e estratégias de atuação para membros do Ministério Público do Estado do Paraná que tenham entre suas atribuições a de fiscalizar empreendimentos hidrelétricos.

Esta Nota Técnica foi elaborada e construída em simetria com o “Manual de Orientação Funcional para Atuação do Ministério Público no Licenciamento Ambiental” – com a qual possui alguns temas em comum. Esta NT foi desenvolvida, como já indicado, com a especificidade de tratar de um “protocolo mínimo” de atuação do Ministério Público acerca do Licenciamento Ambiental para Empreendimentos Hidrelétricos no Estado do Paraná.

### **3.1. Breve introito sobre o quadro geral de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná**

Conforme consta no material denominado “**Aproveitamentos Hidrelétricos Paraná – Versão 08/08/2019: ANEEL**”, encartado ao PA nº MPPR-0046.18.071589-1, existem 107 (cento e sete) empreendimentos hidrelétricos previstos para o Estado do Paraná em fase de *ESTUDO* junto à ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica). Há, ainda, outros 50 (cinquenta) empreendimentos hidrelétricos classificados como *EM EIXO DISPONÍVEL*, vale dizer, assim considerados “aqueles empreendimentos, identificados em um inventário hidrelétrico, que estão disponíveis para qualquer interessado realizar o seu aprimoramento (Projeto Básico)”.

Consta ali, também, a informação de que o Estado do Paraná possui no total 55 (cinquenta e cinco) empreendimentos hidrelétricos *EM OPERAÇÃO*, além de 1 *EM CONSTRUÇÃO* (trata-se da UHE Tibagi Montante, localizada no Rio Tibagi – empreendimento, contudo, já finalizado e em operação desde janeiro deste ano). Verifica-se, igualmente, a informação de que há 25 (vinte e cinco) empreendimentos hidrelétricos autorizados, mas com *CONSTRUÇÃO NÃO INICIADA*. Em um dos *consideranda* da Deliberação Inaugural deste PA, indicou-se que segundo levantamento junto à ANEEL, até o ano de 2017 o Estado do Paraná possuía 53 empreendimentos em operação, com geração de 17.084 MW de potência, outros 24 empreendimentos já autorizados e 164 empreendimentos em fase de estudo ou licenciamento.

No âmbito do Plano Setorial de Ação a respeito de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná, encontra-se atualmente em elaboração trabalho de pesquisa em geoprocessamento para se determinar a localização espacial de cada empreendimento hidrelétrico em que já houve formalização da pretensão de instalação no Estado do Paraná (identificados pelas etapas de “ESTUDO”, “EIXO DISPONÍVEL”, “EM CONSTRUÇÃO” e “CONSTRUÇÃO NÃO INICIADA”), bem como a Promotoria de Justiça responsável pelo acompanhamento de cada empreendimento dessa natureza (em especial o GAEMA regional respectivo).

Uma das tarefas mais importantes do CAOPMAHU em termos gerais de sua própria atribuição é justamente o mapeamento adequado de todos os

empreendimentos hidrelétricos que se pretendam instalar nos cursos hídricos do Estado do Paraná, de maneira a determinar qual Promotoria de Justiça é a responsável pelo acompanhamento do licenciamento ambiental de cada respectivo empreendimento, se há procedimento formalizado no âmbito do Ministério Público, se já houve eventualmente a adoção de alguma medida de ordem judicial contra algum desses empreendimentos hidrelétricos e se, no extremo, foram ajuizadas ações civis públicas pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face de empreendimentos hidrelétricos com pretensão de instalação nesta unidade federativa.

O adequado mapeamento de tais dados e informações certamente servirá como referência adicional ao teor desta Nota Técnica e auxiliará na atuação concreta de fiscalização por parte do MPPR sobre empreendimentos hidrelétricos, com os resultados compartilhados oportunamente com os GAEMAs e Promotorias de Justiça de Meio Ambiente com atribuição específica para tanto.

### **3.2. Da adequada instrução do procedimento ministerial apuratório**

A atuação do Ministério Público no acompanhamento e controle dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental pressupõe a reunião das informações necessárias para aferir o cumprimento, seja pelo empreendedor, seja pelos órgãos públicos ambientais, das normas pertinentes.

Nesta toada, é fundamental a completa e exaustiva instrução do procedimento apuratório (PA) instaurado na Promotoria de Justiça com atribuição para acompanhamento do empreendimento a ser instalado, sobretudo com a **cópia integral do procedimento administrativo de licenciamento ambiental**. Neste particular, é importante ressaltar que a cópia integral do referido procedimento de licenciamento é providência necessária para que se acessem informações, pareceres, etc., emitidos pelo próprio órgão no bojo do procedimento, não sendo suficiente apenas as Licenças eventualmente expedidas.

O Instituto Água e Terra (IAT, anterior IAP) disponibiliza, em seu sítio eletrônico, “link”<sup>2</sup> de consultas às licenças expedidas vigentes, que pode ser utilizado para se obtenha informações preliminares, inclusive para instruir o requerimento de cópia ao referido órgão ambiental. Além disso, após a celebração do Termo de Cooperação entre o Ministério Público do Estado do Paraná e o Instituto Ambiental do Paraná, restou possível o acesso aos processos de licenciamento ambiental e de autos de infração ambiental disponibilizados pelo Instituto Ambiental do Paraná no SIA (Sistema de Informações Ambientais) e SGA (Sistema de Gestão Ambiental), mediante *login* e acesso ao sistema fornecidos pelo CAOPMAHU.

#### **4. Do procedimento administrativo de licenciamento ambiental - principais pontos no que tange a empreendimentos hidrelétricos.**

O sistema de proteção ambiental inaugurado com a Constituição da República de 1988 contemplou não só a tutela material do meio ambiente, através da consagração de direitos e deveres materiais substantivos como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*), mas também direitos e deveres de caráter instrumental, “que se prestam à execução ou implementação dos direitos e obrigações materiais”.<sup>3</sup> Como leciona o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, no âmbito da proteção constitucional ambiental “(...) faz-se uma clara opção por processos decisórios abertos, transparentes, bem-informados e democráticos, estruturados em torno de um devido processo ambiental (= *due process* ambiental)”<sup>4</sup>, ponto de partida para a compreensão do licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, em cujo trâmite se efetivam vários direitos relacionados à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e outras

2 Vide: <http://www.sga.pr.gov.br/sga-iap/consultarProcessoLicenciamento.do?action=iniciar>.

3 BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa**. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8746>.

4 *Idem*.

garantias constitucionais, como a função social da propriedade, da cidade, o desenvolvimento sustentável e os objetivos da ordem econômica.

Conforme previsto no artigo 10 Lei Federal nº 6.938/81 (PNMA), a “*construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, (...), sem prejuízo de outras licenças exigíveis.*” Este instrumento apresenta-se, portanto, como uma expressão do Poder de Polícia estatal em relação às atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do meio ambiente, que se concretiza por meio de procedimento administrativo<sup>5</sup> sob responsabilidade do órgão ambiental. Por meio dele, o Estado estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Embora tenha havido várias tentativas de sistematização da disciplina do licenciamento ambiental, até o momento não há no Brasil uma lei formal (em sentido estrito – vale dizer, produzida pelo Parlamento Nacional, sancionada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União) que regulamente de maneira exclusiva sobre o processo administrativo de licenciamento ambiental. O tema tem recebido, nos últimos meses, grande atenção do Parlamento por meio da discussão

5 Os conceitos de licenciamento ambiental e licença ambiental como procedimento e ato administrativo, respectivamente, estão expostos no Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Conceito similar de licenciamento ambiental está previsto no artigo 2º, inciso I, da Lei Complementar 140/2011: “Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.



estabelecida no âmbito do Projeto de Lei (PL) nº 3729/2004, cuja proposta é criar a “Lei Geral de Licenciamento Ambiental” a partir da regulamentação do inciso IV, do §1º, do artigo 225 da Constituição da República<sup>6</sup>. Via de consequência, por óbvio que também não existe um diploma legislativo-normativo próprio a disciplinar procedimentos de licenciamento ambiental no tocante a empreendimentos hidrelétricos.

Relativamente ao licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná, é possível elencar os seguintes textos normativos a tratar de algum modo a temática abordada nesta NT. São eles: **a) Lei Federal 6.938/81<sup>7</sup>; b) Lei Federal 9.784/1999<sup>8</sup>; c) Lei Federal 9.433/1997<sup>9</sup>; d) Resolução CONAMA 237/1997<sup>10</sup>; e) Resolução CONAMA 1/1986<sup>11</sup>; f) Resolução CONAMA 9/1987<sup>12</sup>; g) Resolução CEMA/PR 105/2019<sup>13</sup> (que revogou a Resolução CEMA/PR 65/2008<sup>14</sup>); h) Resolução Conjunta SEMA/IAP 9/2010<sup>15</sup>.**

Regra geral, o licenciamento ambiental ordinário é composto de três etapas: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação. Vale registrar, de pronto, que no Estado do Paraná a Resolução CEMA/PR 105/2019 dispõe sobre as definições, modalidades etapas e procedimentos do licenciamento ambiental, e denomina o licenciamento ordinário como *trifásico* (art 5º, inciso I). Não obstante, o

- 6 Confira-se o PL nº 3.729/2004 e seus substitutivos nos comentários aos textos contidos nos *links* em frente (<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/notas-tecnicas/2NT0220164CCRPL3.7292004.pdf>, <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/notas-tecnicas/6NT620174CCRGTEPL3729.pdf>, <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/notas-tecnicas/3NT0320164CCRPL3.7292004.pdf>), bem como também PEC 65/2012 (<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/view>).
- 7 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm).
- 8 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9784.htm).
- 9 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm).
- 10 Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>.
- 11 Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>.
- 12 Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>.
- 13 Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=230603&indice=1&totalRegistros=8&dt=28.4.2020.11.47.49.454>.
- 14 Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=152600&indice=1&totalRegistros=4&anoSpan=2014&anoSelecionado=2008&mesSelecionado=0&isPaginado=true>.
- 15 Disponível em: [http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao\\_ambiental/Legislacao\\_estadual/RESOLUCOES/RESOLUCAO\\_SEMA\\_09\\_2010\\_PCHS.pdf](http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/RESOLUCOES/RESOLUCAO_SEMA_09_2010_PCHS.pdf).



artigo 9º da Resolução CONAMA 237/1997 prevê que o referido Conselho pode definir “licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação”, bem como, no artigo 12, estabelecer ainda “procedimentos específicos para as licenças ambientais”, observadas as mesmas variáveis<sup>16</sup>.

Em âmbito infralegal, a regulamentação administrativa do instrumento “Licenciamento Ambiental” – expressamente mencionado no artigo 9º, inciso IV, e no artigo 10, da Lei nº 6.939/1981 – está prevista, como já referido, na Resolução CONAMA 237/1997. O artigo 1º, inciso I, da Resolução CONAMA descreve “Licenciamento Ambiental” nos seguintes termos: “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

O processo regular de Licenciamento Ambiental, como rapidamente mencionado, divide-se em 03 (três) fases básicas e fundamentais, nos termos do artigo 8º da Resolução CONAMA 237/1997: **Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.**

“O art. 10 da Res. CONAMA 237/97 indica as etapas básicas de um processo de licenciamento ambiental, que podem ser mais simplificadas ou complexas de acordo com a tipologia da atividade ou empreendimento: I. Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; II. Requerimento da

16 A especificação dos tipos de empreendimentos que estão sujeitos a procedimento de licenciamento ambiental, conforme previsão normativa contida no artigo 1º, §1º, da Resolução CONAMA nº 237, pode ser conferida diretamente no “Manual de Orientação Funcional para Atuação do Ministério Público no Licenciamento Ambiental”. Disponível em <<http://www.meioambiente.mppr.mp.br/>>.

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo

licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade; III. Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; IV. Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; V. Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; VI. Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; VII. Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; VIII. Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se devida publicidade<sup>17</sup>”.

Ainda, conforme previsto no artigo 8º, inciso I, da Resolução CONAMA 237/1997, a **Licença Prévia** aprova a concepção e localização do empreendimento “atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”. De seu turno, a **Licença de Instalação** autoriza a instalação da atividade conforme os roteiros pré-aprovados – incluindo medidas de controle ambiental –, ao passo que, finalmente, a **Licença de Operação** permite a operação do empreendimento “após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores” (artigo 8, inciso III, Resolução CONAMA 237/1997).

A nulidade de uma etapa do procedimento administrativo de licenciamento ambiental contamina as subseqüentes, uma vez que a concessão da Licença seguinte pressupõe o cumprimento das condicionantes da etapa anterior.

Neste particular, conforme o artigo 19, inciso I, da Resolução

17 ABI-EÇAB, Pedro. GAIO, Alexandre. **Tutela do Meio Ambiente**. In Manual de Direitos Difusos (org. Edilson Vitorelli). 2ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 706.

CONAMA 237/1997, o órgão licenciador tem o dever de suspensão ou cancelamento da licença ambiental nos casos de violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, ou ainda nos casos de omissão de informações (inciso II do mesmo dispositivo).

O Superior Tribunal de Justiça<sup>18</sup> tem consolidado entendimento no sentido de que o Poder Judiciário pode analisar tanto os aspectos formais quanto materiais do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, uma vez que ambos se inserem no âmbito do controle de legalidade.

Em todas as etapas do processo de licenciamento ambiental, sobretudo aquelas com conteúdo decisório, é obrigatório que o órgão licenciador contemple e resolva, de maneira motivada, as questões técnicas e jurídicas levantadas até então. Por exemplo, o artigo 5º da Resolução CONAMA 9/1987 (audiência pública) prevê que “a ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto”. Vale lembrar ainda que as decisões do procedimento administrativo de licenciamento ambiental devem ser fundamentadas, sob pena de violação do artigo 93, inciso X, da Constituição da República, e do artigo 50 da Lei Federal 9.784/99. De

18 PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. OMISSÃO INEXISTENTE. LICENÇA AMBIENTAL. ATO ADMINISTRATIVO. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. ILEGALIDADE DA AUTORIZAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DA MEDIDA MENOS GRAVOSA. SÚMULA 7/STJ. MULTA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. (...) 5. Neste diapasão, cabe lembrar que compete ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito do ato administrativo, ainda que discricionário, para averiguar os aspectos de legalidade do ato, mormente quando as questões de cunho eminentemente ambientais demonstram a incúria da Administração em salvaguardar o meio ambiente. (...) (AgRg no AREsp 476.067/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2014, DJe 28/05/2014) (grifo nosso).

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRAS DE RECUPERAÇÃO EM PROL DO MEIO AMBIENTE – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. (...) 3. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade. (...)” (REsp 429.570/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/11/2003, DJ 22/03/2004, p. 277) (grifo nosso).

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. IBAMA. ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO E INTERDIÇÃO DO EMPREENDIMENTO. ATO ADMINISTRATIVO EIVADO DE VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO E COMPETÊNCIA. (...) 2. O Poder Judiciário pode examinar os aspectos formais e materiais do ato administrativo, porquanto se situa na seara da legalidade do ato. 3. Ato administrativo eivado de vício de fundamentação e competência. (...) (PROCESSO: 200882010019816, AC483713/PB, DESEMBARGADOR FEDERAL MARCELO NAVARRO, Terceira Turma, JULGAMENTO: 22/03/2012, PUBLICAÇÃO: DJE 28/03/2012 - Página 200) (grifo nosso).

outra parte, é de se destacar que as situações excepcionais previstas na legislação ambiental, que restrinjam garantias ou direitos fundamentais ambientais, devem ser interpretadas de maneira restrita pelo órgão licenciador<sup>19</sup>.

É importante, ainda, que o órgão licenciador realize vistorias *in loco* antes de licenciar o empreendimento, sobretudo para conferir as informações fornecidas pelo empreendedor. A realização de vistorias técnicas por parte do órgão ambiental licenciante está prevista no artigo 9º, inciso IV, da Resolução CEMA 105/2019, e está colocada como condicionante obrigatória para a expedição de Licença de Operação pelo órgão ambiental para a verificação do cumprimento das condicionantes dos licenciamentos anteriores (Licença Prévia e Licença de Instalação), nos termos do artigo 72, da Resolução CEMA 105/2019 e, nos casos de existência de sistemas de controle ambiental, conforme artigo 18, inciso III<sup>20</sup>, do mesmo diploma legal.

A realização de vistoria é de suma importância, diga-se, sobretudo porque se verifica com frequência que a caracterização do empreendimento e seus impactos constante dos estudos de impacto ambientais é feita indevidamente com base em dados secundários, ou seja, sem coleta *in loco* de dados sobre o empreendimento<sup>21</sup>. Outro aspecto que se destaca é que a atividade do licenciamento ambiental, sobretudo na etapa elaboração de seu **parecer técnico conclusivo**, é expressão de natureza estritamente técnica do exercício de poder de polícia administrativa, contida no Nível de Execução do órgão ambiental, e somente pode ser desempenhada por **servidor efetivo e legalmente habilitado**, não sendo possível seu exercício por servidores de cargo em comissão. Este entendimento se depreende não só da normativa que disciplina a estrutura do Instituto Ambiental do Paraná (Decreto 1.502/1992 e Portaria IAP

19 Aliás, a jurisprudência do E. STJ, encontra-se em sintonia com o entendimento de que as normas legais que instituem regras de exceção não admitem interpretação extensiva, uma vez que a lei que abre exceção a regras gerais só abrange os casos que especifica. (REsp 806027 / PE ; Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJ de 09.05.2006; REsp 728753 / RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 20.03.2006; REsp 734450 / RJ, deste relator, DJ de 13.02.2006; REsp 644733 / SC ; Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, Rel. p/ acórdão, este relator, DJ de 28.11.2005).

20 Artigo 18, (...): “III – Realizar as vistorias técnicas por meio de profissionais habilitados;”.

21 Neste particular, o Manual da 4ª CCR do MPF assim indica como vício comum nos EIA/RIMAs: “Caracterização da área baseada, predominantemente, em dados secundários. Muitas vezes, os dados apresentados são provenientes de bibliografias antigas e encontram-se desatualizados. Em vários casos não foi realizada a coleta de dados primários, tais como observações diretas, registro *in loco*, captura de animais, diagnóstico da flora, prospecção em águas marinhas etc.”

163/2008), mas também da exigência da Resolução CEMA 88/2013, art. 3º, IV, o qual considerou indispensável que os municípios disponham de servidores do **quadro próprio** para emissão do licenciamento ambiental.

### **5. Dos Estudos Prévios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)**

O artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição da República, prevê que o Poder Público, no exercício dos seus poderes-deveres para a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve “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.” (grifo nosso).

A Resolução CONAMA 1/1986 (Conselho Nacional do Meio Ambiente) estabelece definições, responsabilidades, critérios básicos e as diretrizes gerais para os estudos e avaliações de impactos ambientais de empreendimentos. Além de apresentar uma definição de impacto ambiental (artigo 1º)<sup>22</sup>, a sobredita norma enumera, **de maneira não exaustiva**, as atividades cujo licenciamento ambiental dependerá obrigatoriamente de estudo prévio de impacto ambiental.

Em atenção à normativa constitucional, o órgão ambiental deverá exigir estudo de impacto ambiental sempre que considerar, por decisão fundamentada, que o empreendimento tenha potencialidade de causar significativo impacto ao meio ambiente, independentemente de a atividade estar listada no artigo 2º, da Resolução CONAMA 1/1986.

O conteúdo mínimo do EIA/RIMA está previsto nos artigos 5º e 6º da Resolução CONAMA 1/1986. Além dele, o empreendedor deve atender às instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, conforme previsto no parágrafo único do artigo 6º da referida Resolução.

22 “Artigo 1º. Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais”.

Cabe ao órgão licenciador a definição dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao licenciamento ambiental. Em âmbito estadual, esta prerrogativa do Instituto Ambiental do Paraná está prevista no artigo 54, da Resolução CEMA/PR 105/2019. Em regra, é elaborado pelo órgão um **Termo de Referência** contendo esses parâmetros, os quais servem como parâmetro inicial para a verificação da idoneidade do estudo.

Do conteúdo mínimo, destaca-se a necessidade de se contemplarem **todas as alternativas de localização de projeto**, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto. Com efeito, o objetivo principal do estudo, no aspecto da alternativa locacional, é permitir ao órgão licenciador que analise e decida, com fundamentação e à vista dos dados apresentados, se o local apresentado para a instalação do empreendimento é adequado ou não, tendo por parâmetro outros locais que eventualmente possam comportar as atividades, ou que por algum aspecto, apresente características semelhantes.

O EIA/RIMA deve responder se não é possível instalar o empreendimento em outro local, sem maiores sacrifícios ambientais, sem perder de vista o aspecto econômico do empreendimento (um dos aspectos do chamado desenvolvimento sustentável), sem descuidar do indispensável confronto com a alternativa de não realização do empreendimento.

A alternativa locacional permite à autoridade administrativa avaliar e contrastar o empreendimento com o não empreendimento, isto é, a não realização ou *a fortiori* a sua realização em local diverso do pretendido. A apresentação de alternativas, dentro do próprio terreno escolhido, não satisfaz aos requisitos mínimos exigíveis para o fator<sup>23</sup>.

Outro ponto importante a ser observado no EIA/RIMA é a **habilitação e impessoalidade das equipes técnicas** responsáveis pela sua elaboração.

Cumprido salientar que, conforme previsto no artigo 10, da Resolução CONAMA 1/1986, e no artigo 9º, inciso VII, da Resolução CEMA 105/2019, o

23 ABI-EÇAB, Pedro. GAIO, Alexandre. **Tutela do Meio Ambiente**. In Manual de Direitos Difusos (org. Edilson Vitorelli). 2ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 720.

órgão ambiental licenciador emitir **parecer técnico conclusivo** (eventualmente também jurídico) sobre o EIA/RIMA antes da concessão da Licença Prévia do empreendimento. **Este ato jurídico deve ser objeto de fiscalização do órgão de execução do Ministério Público com atribuição para tanto**, e “deve conter a análise e a confirmação da observância pelo empreendedor de todas as exigências para o EIA/RIMA”<sup>24</sup>.

Importante reforçar que compete às Promotorias de Justiça a prévia análise dos Estudos a partir dos parâmetros acima apontados (e melhor explicitados no “Manual de Orientação Funcional para Atuação do Ministério Público no Licenciamento Ambiental” deste CAOPMAHU<sup>25</sup>) e a formulação de quesitos específicos e pontuais a serem supridos por este órgão de apoio, conforme orientação da SUBPLAN<sup>26</sup>.

## 6. Das Audiências Públicas

A Constituição da República de 1988 prevê, no já citado inciso IV do §1º do artigo 225, que ao estudo de impacto ambiental deverá ser dada publicidade. Na mesma toada, o artigo 37 da Carta Magna prevê a observância do princípio da publicidade pela Administração Pública.

No bojo dos processos administrativos de licenciamento ambiental, a publicidade do estudo de impacto ambiental se dá, em regra, e sobretudo nos casos de empreendimentos de significativo impacto ambiental, por meio de **audiência pública**.

Além de ser instrumento de publicização do estudo, a audiência pública apresenta-se como expressão da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CRFB), pois permite a **participação dos cidadãos** na escolha do conteúdo político ou administrativo das decisões do Poder Público sobre o licenciamento, abrindo espaço para o conhecimento qualificado sobre o EIA/RIMA e a discussão com a sociedade da viabilidade da implantação de empreendimentos potencialmente degradadores do meio

<sup>24</sup> Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental, p. 21.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup>

Vide: [http://www.planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/CAOPs/Procedimento\\_Consultas\\_ao\\_CAOP\\_Assinado.pdf](http://www.planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/CAOPs/Procedimento_Consultas_ao_CAOP_Assinado.pdf).



ambiente.

Contribui, ainda, de forma concreta para a efetivação dos princípios da **prevenção** e da **precaução** ambientais, vez que permite à sociedade e à Administração Pública anteciparem-se adequadamente a quaisquer agressões ambientais, materializando-se na adoção de procedimentos e medidas que permitam evitar ou mitigar atividades com potencial degradador, sejam eles previsíveis ou não.

É regulada pela Resolução CONAMA 9/1987 e a sua realização está prevista igualmente como etapa do procedimento de licenciamento nos artigos 4º e 10º, inciso V, da Resolução CONAMA 237/1997, e ainda Resolução CEMA 105/2019. É obrigatória quando há a realização de EIA/RIMA e quando há solicitação, nos moldes do artigo 2º, da Resolução CONAMA 009/1987<sup>27</sup>.

Vale lembrar que, conforme previsto no artigo 10, inciso IV, da Resolução CONAMA 237/1997, o órgão ambiental licenciante pode solicitar ao empreendedor esclarecimentos e complementações ao EIA/RIMA, decorrentes de provocações e/ou dúvidas que surgirem em audiência pública. No caso de se verificar a necessidade de complementação, deve ser realizada nova audiência pública para a apresentação à sociedade da referida complementação.

Sendo assim, o Ministério Público, em havendo omissões ou deficiências no estudo de impacto ambiental, pode intervir em audiência pública solicitando a complementação dos estudos nos moldes previstos na referida Resolução e exigindo a realização da nova audiência.

### **7. Do enquadramento do empreendimento como UHE, PCH e CGH, e da eventual existência de um conjunto de empreendimentos (em operação ou em planejamento) situados na mesma bacia hidrográfica para o fim de definição dos estudos ambientais exigíveis**

A definição normativa acerca da distinção entre Usina Hidrelétrica

27 “Art. 2º. 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”.

(UHE), Pequena Central Hidrelétrica (PCH), e Central Geradora Hidrelétrica (CGH) encontra-se estabelecida pela Resolução Normativa ANEEL 673/2015 e, *no âmbito local*, pela Resolução Conjunta SEMA/IAP (atuais SEDEST/IAT) 09/2010. A partir de tais documentos normativos, verifica-se definido o seguinte:

a) Usina Hidrelétrica de Energia (UHE): todo empreendimento hidrelétrico cuja capacidade instalada seja superior a 30MW (trinta megawatts), e que possua reservatório maior que 13 km<sup>2</sup> (treze quilômetros quadrados);

b) Pequena Central Hidrelétrica (PCH): todos aqueles empreendimentos destinados a autoprodução ou produção independente de energia elétrica, cuja potência seja superior a 5MW e igual ou inferior a 30MW, e com área de reservatório de até 13 km<sup>2</sup> (treze quilômetros quadrados);

c) Central Geradora Hidrelétrica: a classificação de Central Geradora Hidrelétrica (CGH) refere-se àquelas unidades geradoras de energia com potencial hidráulico entre 0 e 5MW, conforme previsão legal contida no artigo 8º, *caput*, da Lei Federal 9.074/1995<sup>28</sup>, e normalmente com barragem somente de desvio.

Entre todos os projetos de empreendimentos hidrelétricos de pretensão de instalação futura no Estado do Paraná, a imensa maioria deles refere-se à Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's), e parece ser este o modelo preferencial adotado pelo setor empresarial do setor nos últimos tempos. Tem-se verificado um volume menor de solicitações de instalação de Usinas Hidrelétricas e um aumento considerável de solicitações de instalação de Pequenas Centrais Hidrelétricas.

Não obstante, há um fator de enorme importância implicado nesta constatação: a eventual existência de uma série de empreendimentos hidrelétricos em um mesmo rio, corpo d'água ou bacia hidrográfica.

Os impactos sinérgicos em decorrência da existência de dois ou mais projetos de instalação ou mesmo de empreendimentos hidrelétricos em funcionamento no mesmo curso hídrico ou na mesma bacia hidrográfica exigem uma

28 “Art. 8º. O aproveitamento de potenciais hidráulicos e a implantação de usinas termoeletricas de potência igual ou inferior a 5.000 kW (cinco mil quilowatts) estão dispensados de concessão, permissão ou autorização, devendo apenas ser comunicados ao poder concedente” (com redação dada pela Lei Federal n. 13.360/2016).

compreensão global dos impactos a partir de dois instrumentos que têm recebido cada vez mais atenção dos atores atuantes nesta temática: inventário energético participativo e avaliação ambiental integrada.

Além disso, importante nesta seara a discussão a respeito da afetação dos Espaços Ambientais Protegidos e, mais que isso, do estabelecimento normativo de verdadeiras “Zonas de Exclusão” relativamente a rios e bacias hidrográficas que podem/devem ser excluídos de qualquer discussão acerca da instalação de empreendimentos hidrelétricos em seu curso.

É o que se pretende fazer no tópico seguinte.

## **8. Avaliação Ambiental Integrada-Estratégica da Bacia Hidrográfica, Zoneamento Ecológico-Econômico, da possível afetação dos Espaços Ambientais Protegidos, e preservação de rios não impactados**

### **8.1. Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) da Bacia Hidrográfica e Avaliação Ambiental Integrada (AAI)**

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)”<sup>29</sup>.

O referido estudo também deve basear as decisões do órgão público ambiental quanto à concessão ou indeferimento de licenças ambientais, principalmente nos casos em que constata a pretensão de implantação e funcionamento de vários empreendimentos dotados de significativo potencial poluidor ou degradador na mesma região, a exemplo de empreendimentos hidrelétricos ou minerários.

<sup>29</sup> VALERA, Carlos Alberto. **A avaliação ambiental integrada dos impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos minerários**. MPMG Jurídico, v. 1, p. 33-39, 2012.

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), por sua vez, “é um estudo mais amplo, relacionado a planejamento e projetos em um determinado território, que contempla as variáveis econômica, social e ambiental, e que dá suporte às decisões do Poder Público, inclusive no que concerne à alocação de recursos orçamentários”<sup>30</sup>. Trata-se de “instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação de impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica – a respeito da implementação de uma política, um plano ou programa – poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento”<sup>31</sup>.

Conforme já expressado no Manual de Atuação Funcional:

“De modo lógico, o órgão público ambiental igualmente deve considerá-lo não somente na fixação de termo de referência aos estudos ambientais exigidos para a análise do licenciamento ambiental, mas também na fundamentação da decisão que defere ou indefere o requerimento de licença prévia”<sup>32</sup>.

Por seu turno, o artigo 24, da Constituição da República, trata da chamada “competência legislativa concorrente”, vale dizer, a atuação legislativa conjunta e harmonizada entre os entes federativos de modo a regular, o mais explicitamente possível, a proteção de bens e interesses coletivos pertencentes a toda a sociedade brasileira<sup>33</sup>. Conforme expressamente consignado no julgamento da ADI 2344 (Rel. Min. Celso de Mello) pelo Supremo Tribunal Federal, em se tratando de competência concorrente estabelece-se verdadeira situação de “condomínio legislativo entre a União Federal e os Estados-membros”, em referência à expressão utilizada por Rui Machado Horta<sup>34</sup>.

30 Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental, p. 31.

31 Ministério do Meio Ambiente (MMA). Disponível em [https://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/arquivos/aae.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/aae.pdf).

32 Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental, p. 32.

33 SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2019, p. 944.

34 HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1995, p. 366.

O inciso VI do artigo 24 da Constituição da República, dispõe ser de competência concorrente da União e dos Estados legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. Logo, em matéria de defesa de recursos naturais e proteção do meio ambiente, à vista sobretudo dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>35</sup>, a rigor compete à União estabelecer normas gerais a respeito de tal temática - “regulação normativa geral” de que falam SARLET, MITIDIERO e MARINONI –, ao passo que resta deferida aos Estados e Distrito Federal competência concorrente suplementar para, de modo cooperativo do ponto de vista federativo, preencher eventuais espaços normativos vazios e disciplinar normativamente situações específicas da realidade verificadas de forma autônoma (e, por vezes, única) em cada unidade federativa. Em julgamento emblemático no âmbito da ADI 1086 (Rel. Min. Ilmar Galvão), o Supremo Tribunal Federal explicitamente consignou o seguinte, *verbis*:

“Como ressaltei quando da apreciação da medida cautelar, a atividade de florestamento ou reflorestamento, ao contrário do que se poderia supor, não pode deixar de ser tida como eventualmente lesiva ao meio ambiente, quando, por exemplo, implique substituir determinada espécie de flora nativa, com as suas próprias especificidades, por outra, muitas vezes sem nenhuma identidade com o ecossistema local e escolhidas apenas em função de sua utilidade econômica, com ruptura, portanto, do equilíbrio e da diversidade da flora local. Dessa forma, ao excepcionar a exigência de prévio estudo de impacto ambiental nos casos de áreas florestadas ou objeto de reflorestamento, o §3º do art. 182 da Constituição catarinense viola o previsto na CF, que determina a realização de tal estudo para a instalação de qualquer atividade potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente. Por outro lado, é certo que, pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas a lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito geral, já que se trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e não de normas complementares, que são da atribuição constitucional dos Estados-membros (art. 24, VI, da CF). Não é de ser invocada, igualmente, a competência legislativa

35 Art. 9º, da Lei Federal nº 6.938/1981.

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo

plena dos Estados-membros (art. 24, §3º, da CF), quando menos porque não se compreende qual seja a peculiaridade local que se estaria atendendo com a edição de uma regra constitucional com tal conteúdo normativo”.

Com efeito, o tema “licenciamento ambiental para empreendimentos hidrelétricos” é matéria de competência legislativa concorrente-suplementar entre União e Estados-Membros, a comportar, destarte, de um lado uma compilação de princípios e normas gerais de incidência nacional e de outro um texto legislativo de incidência local a atender circunstâncias específicas daquele ente federado que o elaborou. A título de exemplo, o Estado de Santa Catarina possui a Lei Estadual 14.652/2009, que justamente institui a Avaliação Ambiental Integrada das bacias hidrográficas para fins de licenciamento ambiental como etapa necessária para instalação de empreendimentos hidrelétricos no Estado de Santa Catarina.

O Estado do Paraná, por sua vez, não possui lei formal em sentido estrito a respeito da temática “licenciamento ambiental para empreendimentos hidrelétricos”. No âmbito local, relativamente à regulamentação de procedimentos para licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos<sup>36</sup>, o que existe são atos administrativos, mais especificamente 02 (dois) deles: a Resolução CEMA 105/2019 e a Resolução Conjunta SEMA/IAP 9/2010 (esta última, particularmente importante).

Partindo agora da necessidade de uma análise mais concreta da temática, *ab initio* cumpre destacar a exigência contida na Resolução Conjunta SEMA/IAP 9/2010 para que projetos de empreendimentos de Usinas Hidrelétricas (UHE) e de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) com capacidade energética acima de 10MW necessariamente sejam instruídos com EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental) e que realizem durante sua tramitação Audiências Públicas (artigo 7º)<sup>37</sup>. Também o artigo 10 da mencionada Resolução SEMA/IAP explicita que empreendimentos cadastrados como PEQUENA CENTRAL

36 Voltado para “unidades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica no Estado do Paraná”.

37 *Verbis*: “Serão enquadradas na Resolução CONAMA nº 01/86, passíveis portanto de apresentação de EIA/RIMA e de realização de Audiências Públicas, conforme Resolução CONAMA nº 09/87, as seguintes situações? - Usinas Hidrelétricas de Energia – UHE's; - Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH's, acima de 10MW (dez megawatts); (...)”.

HIDRELÉTRICA – PCH, com potência instalada acima de 10 MW, e como USINA HIDRELÉTRICA DE ENERGIA – UHE, deverão efetuar o requerimento de licenciamento ambiental da sua unidade geradora de energia através dos documentos dispostos em seu artigo 8º, acrescidos, dentre outros, para obtenção de Licença Prévia (LP), do **Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA**.

A própria Resolução Conjunta SEMA/IAP nº 009/2010 descreve que o Estudo de Impacto Ambiental constitui-se como “o instrumento de avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de atividades modificadoras do meio ambiente”, assinalando ainda que a Avaliação de Impactos Ambientais, em sua “vertente técnico-científica”, é compreendida como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) que tem como um de seus escopos justamente a “identificação dos impactos ambientais significativos”.

Esta primeira parte a respeito da normatização local relativamente ao licenciamento ambiental para empreendimentos hidrelétricos é etapa importante para compreender as normas gerais de âmbito nacional acerca do licenciamento ambiental para empreendimentos hidrelétricos.

A Lei Federal 9.433/1997 – denominada “Política Nacional de Recursos Hídricos” – dispõe como um de seus fundamentos o conceito de “bacia hidrográfica”, delineando-o a partir da ideia central de que bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos<sup>38</sup>. Ademais, os planos de Recursos Hídricos serão sempre elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País<sup>39</sup>, e, também, as bacias hidrográficas terão suas questões relacionadas ao uso de seus respectivos recursos hídricos resolvidas por um Comitê de Bacia Hidrográfica a ter como área de atuação a *totalidade da bacia hidrográfica respectiva*<sup>40</sup> - ainda, Comitês de Bacias Hidrográficas integram o “Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”<sup>41</sup>.

38 Art. 1º, inc. IV.

39 Art. 8º.

40 Art. 38, inc. I, e Art. 37.

41 Art. 33, inc. III.



As normas gerais sobre toda e qualquer utilização dos recursos hídricos – entre eles, evidentemente, a instalação de empreendimentos voltados à produção de energia elétrica pela via hídrica –, compiladas e reunidas na Lei Federal 9.433/1997, a rigor determinam que a análise do impacto da instalação e funcionamento de qualquer empreendimento hidrelétrico deve ser feita de maneira sinérgica, integrada, estratégica e a considerar toda a bacia hidrográfica do curso hídrico em que se pretende instalar o empreendimento – e não apenas considerando o impacto do empreendimento tomado *isoladamente*. Portanto, a análise de impacto ambiental de um único empreendimento hidrelétrico considerado isoladamente, no curso de processo de licenciamento ambiental, quando tal empreendimento se insere em um contexto de outros empreendimentos de mesma natureza a também produzir impacto em uma determinada bacia hidrográfica, claramente contraria a Política Nacional de Recursos Hídricos definidora das normas gerais sobre esta temática.

As normativas locais acerca do tema, por sua vez, também sinalizam a inafastável necessidade de se considerar a Avaliação Ambiental Estratégica das bacias hidrográficas quando da análise de impacto ambiental potencial de um empreendimento hidrelétrico. A Resolução Conjunta SEMA/IAP 9/2010 prescreve em seu art. 2º, alínea *i*, que a Avaliação de Impactos Ambientais, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, expressa-se por meio do EIA e busca, com métodos, técnicas e pesquisas necessárias, a identificação de impactos ambientais significativos (ou seja, de amplitude geral para toda a bacia hidrográfica, e não apenas individualmente para cada empreendimento isolado) e também a análise das alternativas locacionais e tecnológicas relacionadas ao empreendimento considerado de modo global.

É exatamente por conta dessa perspectiva – aqui defendida – que a Resolução Conjunta SEMA/IAP 9/2010 consigna que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) representa o instrumento de avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de atividades modificadoras do meio ambiente, utilizado para avaliar a viabilidade do empreendimento através do *diagnóstico ambiental da área de influência (meio físico, meio biótico e meio socioeconômico)*, vale dizer, de toda a área influenciada

sinergicamente pelo empreendimento – a área da bacia hidrográfica em que o curso hídrico está inserido. E também a Resolução CEMA 105/2019 menciona expressamente que entre os estudos ambientais indispensáveis à concessão de licenciamentos ambientais pelo órgão oficial responsável, encontram-se o EIA/RIMA e também a AAI/AAE – avaliação ambiental integrada ou estratégica<sup>42</sup>.

Importante também o contido na Resolução CONAMA 1/1986<sup>43</sup>, que em seu artigo 6º estabelece que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) observará, no mínimo (e entre outras), as atividades técnicas de (a) diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área (inciso I<sup>44</sup>), (b) análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando-se os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes, o seu grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas, e a distribuição dos ônus e benefícios sociais (inciso II), e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos), indicando os fatores e parâmetros a serem considerados (inciso IV).

Destarte, tem-se como premissa necessária e absolutamente indispensável a exigência, no projeto do empreendimento hidrelétrico e no âmbito do EIA/RIMA, da Avaliação Ambiental Integrada/Estratégica da bacia hidrográfica como um

42 Art. 1º, inc. VII.

43 Que estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e que considera como impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas afetem o bem-estar da população, a biota, a qualidade dos recursos ambientais, dentre outros.

44 Levando-se em consideração para a avaliação da situação ambiental da área: o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; o meio socioeconômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

todo para a concessão de licenciamentos ambientais para qualquer empreendimento hidrelétrico. Como refere o TJSC em julgamento de Agravo de Instrumento em Ação Civil Pública proposta pelo MPSC, “**se ao longo do curso de um rio são instaladas diversas PCH, plausível concluir que o impacto ambiental ocorrerá conjuntamente, razão pela qual, nessas hipóteses, vislumbra-se devido o Estudo de Impacto da Bacia Hidrográfica, tendo por base todas as PCH's da região**”<sup>45</sup>.

Cabe assim ao Ministério Público, neste aspecto:

**a)** na hipótese de existência de Avaliação Ambiental Integrada/Estratégica (AAI ou AAE) na região da pretensa obra, atividade ou empreendimento, zelar para que o órgão público ambiental exija de seu proponente a sua consideração nos estudos ambientais a serem apresentados no âmbito do licenciamento ambiental, assim como para que seja parte da fundamentação da decisão de deferimento ou indeferimento do requerimento de licença prévia;

**b)** na hipótese de ausência de Avaliação Ambiental Integrada/Estratégica (AAI ou AAE) e da constatação de que há a pretensão de implantação e funcionamento de vários empreendimentos dotados de significativo potencial poluidor ou degradador na mesma região, exigir do órgão público ambiental a prévia realização de referidas Avaliações Ambientais.

Por derradeiro, a eventual existência de Avaliação Ambiental Integrada (AAI) ou de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) não exige o órgão público ambiental de exigir do proponente da obra, atividade ou empreendimento específico dotado de significativo potencial poluidor ou degradador do meio ambiente a realização do EIA/RIMA, com a avaliação de todos os impactos aos meios físico, biótico e socioeconômico, inclusive quanto aos impactos cumulativos e sinérgicos. No Estado do Paraná, ainda e tão somente a Bacia do Rio Piquiri conta com Avaliação Ambiental Integrada.

## **8.2. Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)**

O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) é um instrumento

45 TJSC, AI nº 2011.022254-5, julgado em 12/07/2012.

previsto no Decreto Federal 4.297/2002, em regulamentação ao previsto no artigo 9º, inciso II, da Lei Federal 6.938/81, que, segundo o Manual de Orientação Funcional, “possui como objetivo central a organização do território no que concerne à implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, levando em consideração a proteção ambiental, a partir de ampla participação democrática”<sup>46</sup>.

Ainda conforme o aludido Manual:

“Na atuação do Ministério Público para a fiscalização da higidez do licenciamento ambiental, especialmente no que concerne à concepção locacional e ambiental de pretensas atividades, obras e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente, é importante perquirir ao órgão público ambiental sobre a eventual existência de ZEE que abranja o local pretendido e a verificação da sua compatibilidade com as diretrizes do ZEE.

Aliás, no caso de existência de ZEE, é indispensável que o órgão público ambiental insira esse componente de modo expresso nos termos de referência relativos aos estudos ambientais exigidos no licenciamento ambiental.

Na prática, o ZEE facilita e orienta o licenciamento ambiental, apontando as regiões mais propícias à conservação da biodiversidade e à implantação de atividades econômicas”<sup>47</sup>.

A Lei Federal 12.651/2012, em seu artigo 13, parágrafo 2º, determinou que os “Estados que não possuem seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos – ZEEs segundo a metodologia unificada, estabelecida em norma federal, terão o prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da publicação desta Lei, para a sua elaboração e aprovação”. No Estado do Paraná, a região litorânea é a única região do território estadual que por enquanto possui Zoneamento Econômico Ecológico, realizado no ano de 2016 (e que se encontra disponível no link <<http://www.itcg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=153> >).

46 Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental, p. 30.

47 Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental, p. 30.

### **8.3. Da possível afetação dos Espaços Ambientais Protegidos e a preservação de rios não impactados**

É imperioso que o projeto do empreendimento hidrelétrico apresentado contemple a identificação e o mapeamento das **áreas de preservação permanente, áreas de proteção ambiental, áreas de reserva legal e unidades de conservação** diretamente atingidas caso se aperfeiçoe a implementação do empreendimento conforme seu projeto. Para tanto, é fundamental o trabalho do órgão de execução Ministerial com as Leis Federais 12.651/2012 (Código Florestal), 11.428/2016 (Lei da Mata Atlântica) e 9.985/2000 (Lei das Unidades de Conservação – SNUC).

A necessidade de se exigir a previsão, no projeto do empreendimento e no respectivo EIA/RIMA, é fundamental ao Ministério Público para, em um primeiro plano, identificar a possível afetação aos referidos Espaços Ambientais Protegidos e suas implicações.

A partir dessa identificação, imperioso exigir do empreendedor e do órgão ambiental responsável pelo licenciamento a exata extensão do prejuízo às áreas de especial proteção ambiental, bem como as alternativas locais possíveis quanto ao dano em si e sua extensão, avaliando-se – em atuação conjunta com este CAOPMAHU – se tal afetação é aceitável ou não frente a normativa constitucional do artigo 225, da Constituição da República, e se por conta disso se apresentará necessário o questionamento judicial do empreendimento hidrelétrico em sede de Ação Civil Pública.

Nesse sentido, por seu turno, a partir da perspectiva da verificação da adequada apresentação de alternativas locais e tecnológicas, indispensável observar eventual afetação de Espaços Ambientais Protegidos, a possível existência de vedação ou restrição para a realização da atividade ou implantação de obra ou empreendimento no local, na região ou em uma bacia hidrográfica, ou ainda se houve a proposição da melhor tecnologia disponível e se os impactos e danos ao sistema climático foram considerados para a seleção das melhores alternativas, sobretudo diante da necessidade de compreensão da preservação de rios não impactados por

empreendimentos hidrelétricos a partir da noção de Espaços Ambientais Protegidos<sup>48</sup>.

**8.4. Da necessidade de tramitação de processos de licenciamento ambiental junto a outros órgãos públicos para avaliação técnica e eventual emissão de anuência, tais como Municípios, Secretaria Estadual de Cultura, Conselho Gestor de Unidade de Conservação, Comitê de Bacia Hidrográfica, IPHAN, IBAMA, dentre outros, e seu conteúdo mínimo**

Conforme já explicitado no Manual de Atuação Funcional do CAOPMAHU:

“Uma das providências mais importantes na fiscalização de qualquer procedimento de licenciamento ambiental é a obtenção de informações se a localização da pretensa atividade ou empreendimento incide em Espaço Ambiental Protegido (Área de Preservação Permanente, Área Úmida, Unidade de Conservação ou seu entorno, Bacia de Manancial de Abastecimento Público, remanescente de vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, Bens Culturais acautelados, Território Indígena, Quilombola ou de Comunidade Tradicional), ou ainda em imóvel que importe, em razão de seu aspecto locacional, em possível afronta à ordem urbanística, na medida em que pode haver vedação absoluta, ou então restrições ou condicionantes, para a realização de atividade ou implantação de obra ou empreendimento no local”<sup>49</sup>.

Como principais exemplos de fiscalização a envolver, também, empreendimentos hidrelétricos, destacam-se as seguintes situações explicitadas no Manual de Atuação Funcional<sup>50</sup>:

“a) nas **Áreas de Preservação Permanente (APPs)** previstas no artigo 4º da

48 A alternativa locacional permite à autoridade administrativa avaliar e contrastar o empreendimento como o não empreendimento, isto é, a não realização ou, com mais razão ainda, a sua realização em local diverso do pretendido.

49 **Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental**, p. 25.

50 **Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental**, p. 25/28.

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo

Lei Federal nº 12.651/2012 a intervenção somente é permissível se houver a prévia caracterização das hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental (artigo 8º da Lei Federal nº 12.651/2012) e a demonstração de ausência de alternativa locacional e/ou tecnológica;

b) nas **Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral** (federais, estaduais ou municipais), previstas nos artigos 8º a 13 da Lei Federal nº 9.985/2000, em razão de serem de domínio público e se destinarem à preservação integral da natureza, não há viabilidade de qualquer pretensão de implantação de obra ou empreendimento;

c) nas **Unidades de Conservação (UCs) de Uso Sustentável** (federais, estaduais ou municipais), previstas nos artigos 14 a 21 da Lei Federal nº 9.985/2000, que permitem a compatibilização da conservação da natureza com a utilização sustentável de parte dos seus recursos naturais, deve-se verificar, no seu ato normativo de constituição e no seu Plano de Manejo, a eventual existência de vedação ou restrição à atividade ou obra pretendida, sem prejuízo da exigência de anuência do órgão gestor da Unidade de Conservação, com a eventual fixação de condicionantes e de medidas mitigadoras e compensatórias;

d) nos **entornos das Unidades de Conservação (UCs)**, com exceção das Áreas de Preservação Ambiental (APA) e das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), deve-se verificar, no seu Plano de Manejo, a eventual existência de vedação ou restrição à atividade ou obra pretendida, sem prejuízo da exigência de anuência do órgão gestor da Unidade de Conservação nos casos de exigência de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA);

e) nas **Áreas Prioritárias de Conservação da Biodiversidade delimitadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA)** com base no Decreto Federal nº 5.092/2004, que define regras para identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios de biodiversidade, embora não haja restrição legal, devem ser considerados no âmbito da análise das alternativas locais de modo a se evitar sua afetação;

f) **bens culturais acautelados pela União, Estados e Municípios**, com a sua afetação direta ou de sua área de entorno, em relação aos quais se deve verificar a eventual existência de ato normativo com a previsão de vedação ou restrição à atividade ou obra pretendida, sem prejuízo da exigência de estudos de avaliação de impacto ao patrimônio e de anuência do órgão gestor da cultura, com a eventual fixação de condicionantes e medidas mitigatórias e



Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo

compensatórias. Com efeito, no âmbito dos bens culturais acautelados pela União, a Portaria nº 375/2018 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) define em seus artigos 43 a 45 o procedimento de avaliação de impacto ao patrimônio material e de manifestação do referido órgão federal nos processos de licenciamento ambiental. No Estado do Paraná, a Portaria nº IAP 204/2016 determina que nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que afetem bens tombados ou em processo de tombamento, bem como suas áreas de entorno, é obrigatória a obtenção de anuência da Secretaria de Estado de Cultura do Paraná, por meio de sua Coordenadoria de Patrimônio Cultural;

g) em **bacia manancial de abastecimento público**, há a necessidade de verificação da eventual existência de ato normativo que restrinja ou vede determinadas obras, atividades ou empreendimentos, assim como da exigência de estudos ambientais mais aprofundados que demonstrem a ausência de prejuízo à sua proteção e higidez;

h) em **remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica**, há a necessidade de verificação de cumprimento integral do disposto na Lei Federal nº 11.428/2006, em especial quanto às hipóteses vedadas e permissíveis de supressão de acordo com a sua classificação (vegetação primária e secundária, nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração), com a sua localização (rural, urbana ou em espaços ambientais protegidos), com o titular da pretensão e com a finalidade da intervenção;

i) em **Áreas Úmidas e seus entornos protetivos**, no Estado do Paraná, a Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP nº 05/2008 atribuiu a esses espaços tratamento jurídico equivalente às Áreas de Preservação Permanente, prevendo-se a possibilidade excepcional de intervenção apenas nas hipóteses de caracterização de obra ou atividade dotada de utilidade pública ou interesse social;

j) no **entorno de Terras de Populações Tradicionais, Comunidades Quilombolas e Povos Indígenas**, hipóteses em que se deve exigir a realização de estudos de avaliação de impacto aos seus modos de vida e a realização de consulta prévia, livre e informada a esses povos, sem prejuízo da necessária anuência da FUNAI (Povos Indígenas), da Fundação Cultural Palmares (Comunidades Quilombolas), do IPHAN (no caso de tombamento dos referidos territórios) e do Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná, com a eventual fixação de condicionantes e

medidas mitigadoras e compensatórias;

k) em **imóvel que possua a pretensa tipologia de atividade ou empreendimento vedado ou restrito (permissível) pela legislação municipal que estabelece o macrozoneamento, zoneamento e uso do solo**, o que implica na total inviabilidade locacional na primeira hipótese e na necessidade de avaliação de viabilidade e de condições pelo órgão municipal na segunda hipótese”.

**8.5. Ponderações sobre os impactos à ordem urbanística, seja pela ausência de previsão ou incompatibilidade desse tipo de empreendimento com o macrozoneamento previsto no Plano Diretor, seja pelos impactos decorrentes da indução de crescimento e implantação ou reforço de equipamentos públicos, entre outras questões afetas**

Dentre os pontos a serem analisados pelo Ministério Público ao fiscalizar um processo de licenciamento ambiental de empreendimento hidrelétrico está a sua conformidade com a ordem urbanística.

Primeiro, não há como se olvidar que é pressuposto para qualquer pretensão de implantação de um empreendimento hidrelétrico a sua conformidade com as previsões do Plano Diretor Municipal e legislação que trata do seu macrozoneamento. De fato, se a legislação municipal consigna os empreendimentos hidrelétricos como atividade vedada ou não permitida no âmbito do seu macrozoneamento, não há como se obter a Anuência Municipal e, por consequência, o licenciamento ambiental.

Em adição a isso, deve-se solicitar da municipalidade onde se pretende a implantação de empreendimentos hidrelétricos, tanto no âmbito da fixação de condições para eventual emissão de Anuência Municipal, quanto no âmbito da exigência de realização de Estudo de Impacto de Vizinhança se houver legislação municipal que trate desse instrumento, que exija do empreendedor a realização de estudos sobre os impactos (transitórios e permanentes) ao sistema viário, aos equipamentos públicos (escolas, creches, postos de saúde etc.), às políticas públicas

(saneamento, moradia e outros), para que, sob a lógica do princípio do poluidor-pagador, os ônus correspondentes aos custos desses impactos sejam assumidos pelo empreendedor e não pela sociedade.

### **9. O argumento da autossuficiência do Estado do Paraná em matéria de produção de energia elétrica: o que importa e o que não importa nesse debate**

Há um entendimento corrente no debate público acerca da instalação de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná – inclusive compartilhado por membros do MPPR com atuação na questão – de que o Estado do Paraná é um ente federado “superavitário em matéria de energia elétrica”, vale dizer, produz mais energia elétrica territorialmente do que gasta, e que esta constatação é central para as discussões sobre a instalação – *ou não* – de novos empreendimentos hidrelétricos no Paraná, estado que, sob essa ótica, produz mais energia do que consome.

A centralidade da referida constatação se mostra quando se avalia os impactos socioambientais e culturais causados pela instalação de empreendimentos hidrelétricos em cursos hídricos componentes de Bacias Hidrográficas do Estado do Paraná.

Este é um argumento frágil, em sua essência, dentro do contexto do debate público acerca da instalação de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná.

Ainda que se reconheça a veracidade de tal afirmação, esta é uma posição pouco sólida em termos de preservação dos cursos hídricos e bacias hidrográficas do Estado do Paraná e de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A questão do fornecimento de energia elétrica não pode ser tratada como se fora uma questão local, regional, estadual. Diz respeito à própria soberania nacional, à preservação dos interesses do País relativamente à segurança da demanda energética e à garantia de que o fornecimento de energia elétrica continuará

mantido em níveis seguros e não apresentará falhas sistêmicas que porventura possam comprometer o fluxo ininterrupto de energia no Brasil. De notar que o artigo 20, inciso VIII e §1º, da Constituição da República, prescreve que os potenciais de energia hidráulica são bens da União, restando assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração para fins de geração de energia elétrica, ou compensação financeira por essa exploração. Tratar a temática exclusivamente sob a ótica local é desconsiderar a exigência de demanda de energia pelo país, assim como a exigência de outros recursos naturais ou minerais que são explorados, exportados, utilizados ou negociados a partir de seu local de extração (que por vezes é em um ponto específico do território nacional) e que atendem ao interesse nacional, de toda a sociedade brasileira, mesmo que indiretamente.

Com efeito,

“O rearranjo político promovido pela Constituição Federal de 1988 foi impulsionado por duas grandes forças. De um lado, a luta por descentralização política e garantia de autonomia aos entes subnacionais, especialmente os municípios. De outro, o desejo de ampliação do elenco de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, especialmente os direitos sociais, e de torná-los universais para todos os brasileiros. Esses dois elementos foram componentes preponderantes para o desenho do quadro fiscal ainda hoje vigente na Constituição. A luta por autonomia política por parte de Estados e Municípios iria necessariamente afetar a partilha de recursos públicos. A desejada autonomia política não poderia existir sem que estivesse aliada à autonomia financeira, e esta, no contexto de um Estado fiscal, depende, fundamentalmente, da divisão de competências tributárias e da partilha do produto arrecadação tributária. Para os Estados e Municípios de maior potencial econômico, a autonomia poderia ser, em grande medida, assegurada por meio de suas próprias receitas tributárias, desde que a discriminação de suas competências fosse-lhes favorável. Cuidou-se, então, de ampliar as competências estaduais incluindo no âmbito do ICMS fatos econômicos antes sujeitos exclusivamente à competência tributária federal: combustíveis, energia elétrica e telecomunicações. A partilha do produto de arrecadação dos impostos

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo

federais, por sua vez, foi novamente ampliada com a Constituição de 1988, inclusive como forma de promover a autonomia financeira dos entes menos favorecidos economicamente. Estabeleceu-se, para tanto, que 46% do produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, assim como do imposto sobre produtos industrializados, seriam destinados aos Estados e municípios, por meio dos respectivos Fundos de Participação.

(...).

Não obstante a significativa descentralização de receitas promovida pela Constituição Federal de 1988, nos anos seguintes, a União, por meio de contribuições (cujas receitas não são partilhadas com os demais entes), conseguiu reverter o quadro constitucional de partilha de receitas, concentrando em sua poder a maior parte das receitas tributárias arrecadadas<sup>51</sup>.

Muito embora, a nosso aviso, o argumento de que o Estado do Paraná produz mais energia do que consome seja frágil do ponto de vista do debate público-argumentativo a respeito da matriz energética brasileira, os questionamentos derivados de modo consequencialista a partir dele são realmente importantes para a discussão acerca da instalação de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná.

Com efeito, a exploração do potencial hidrelétrico paranaense a partir da instalação de novos empreendimentos hidrelétricos no Estado deve levar em consideração, de maneira prioritária e indispensável, os potenciais danos ambientais, culturais e sociais relacionados à instalação do empreendimento hidrelétrico. Não basta apenas discriminar o impacto sinérgico do empreendimento dentro da respectiva bacia hidrográfica, como relatado em tópico acima quando se tratou de Avaliação Ambiental Estratégica.

Todos os possíveis danos diretos e indiretos decorrentes da instalação devem ser determinados de modo simples, claro e objetivo já no EIA/RIMA, e devem assim ser apresentados à sociedade durante a(s) Audiência(s) Pública(s), inclusive com possibilidade de complementação de tais informações. O Ministério Público deve exigir esta postura do empreendedor e do IAT no sentido de determinar

51 MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019 (Série IDP), p. 1.580/1.581.

antecipada e detalhadamente todos os possíveis impactos diretos e indiretos que o empreendimento pode potencialmente produzir, e quais as alternativas de eliminação ou minoração de tais impactos – *caso seja possível eliminá-los ou minorá-los, questão essa importante para a própria viabilidade do empreendimento hidrelétrico* – disponíveis para sua implementação.

É possível elencar uma lista exemplificativa de potenciais danos, tais como:

a) Ambientais: construção de reservatório e barragem; atingimento de espaços ambientais protegidos, tais como APP ou unidades de conservação; supressão via corte ou alagamento de áreas verdes; modificação da ictiofauna; interrupção da migração de espécies migratórias via fluvial, entre outras hipóteses.

b) Culturais: impacto na preservação do patrimônio histórico e cultural do local em que receberá o empreendimento, em especial ruínas, gravuras rupestres, fósseis etc., tudo aquilo relacionado à história do local, entre outras hipóteses.

c) Sociais: desalojamento de famílias; alto fluxo de trabalhadores em deslocamento para o local a ser instalado o empreendimento; a questão do aumento de emprego e do consumo local em razão da instalação do empreendimento; aumento ou estagnação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos municípios que receberam algum tipo de empreendimento hidrelétrico e as perspectivas nesse prisma para os municípios que eventualmente receberão empreendimentos dessa natureza, entre outras hipóteses.

Uma última nota acerca da questão econômica a envolver a instalação de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná diz respeito à tributação incidente sobre operações relativas à produção e distribuição de energia elétrica no país.

Incide sobre esta atividade empresarial o ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços, de competência dos Estados (e DF), previsto no artigo 155, inciso II, da Constituição da República. A tributação sobre energia elétrica, contrariamente à regra geral, fica integralmente concentrada no Estado de

destino – do consumo final. Esta é a forma como o ICMS é cobrado sobre a produção e distribuição de energia elétrica. Nesse modelo – definido ainda pela Assembleia Nacional Constituinte e mantido até os dias de hoje –, Estados produtores de energia elétrica acabam gravemente prejudicados do ponto de vista fiscal, econômico e ambiental, visto que ficam com o passivo socioambiental e cultural decorrente da alocação de empreendimentos em seus territórios, e não conseguem alcançar nenhum tipo de retorno tributário em consequência desse passivo. Todavia, é provável estarmos assistindo a uma mudança normativa da regra de distribuição tributária do ICMS em relação à energia elétrica. Isso porque tramitam perante o Congresso Nacional diversas Proposta de Emendas à Constituição (PEC's) com o objetivo de modificar a regra fiscal de tributação sobre energia elétrica, todas elas voltadas a reequilibrar a balança fiscal e prestigiar, agora, os Estados produtores de energia elétrica<sup>52</sup>.

Entre as PEC's de maior relevância, destacam-se a PEC 49/2015 (à qual se encontram apensadas para tramitação conjunta as PEC's 61/2015 e 382/2017), da Câmara dos Deputados, e a PEC 85/2019, do Senado Federal. Com efeito, o texto original da PEC 49/2015 (CD), visa alterar o artigo 155, da Constituição da República, inserindo o inciso XIII ao §2º para dispor que *“nas operações interestaduais com energia elétrica, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade aplicada nas operações com as demais mercadorias”*. Ainda, propõe a mudança do artigo 99, do ADCT, modificando o padrão de recebimento do ICMS, iniciando em 20% para os Estados de origem da energia elétrica e 80% para os Estados de destino, e terminando, a partir do 49º mês, com 100% do ICMS para os Estados de origem da energia elétrica<sup>53</sup>. A PEC 61/2015 (apensada) tem por objetivo regulamentar a incidência do ICMS sobre a energia elétrica produzida por via eólica ou solar de modo a que o tributo pertença integralmente ao Estado onde ocorrer a sua produção. Já a PEC 382/2017 (apensada) objetiva nova redação ao artigo 155, §2º, da Constituição, para dispor que o ICMS incidente sobre a energia elétrica proveniente de

52 Entre os Estados mais beneficiados por eventual mudança nas regras constitucionais, estão o Paraná (produtor de energia hidrelétrica) e vários Estados da Região Nordeste, tais como Alagoas, Sergipe e Bahia (em especial pela produção de energia eólica).

53 Situação atual do trâmite legislativo da PEC: desde maio de 2019 aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).



fonte eólica ou solar seja devido no local de sua produção.

Por seu turno, a PEC 85/2019 (SF) apresenta como proposta a modificação do artigo 155 da Constituição da República, para o fim de prescrever que “nas operações que destinem energia elétrica a outros Estados, a resolução de que trata o inciso IV deste parágrafo definirá o modo como a receita gerada por essas operações será igualmente repartida entre os Estados de origem e de destino”<sup>54</sup>.

Relevante apontar que, em qualquer dos futuros (e possíveis) cenários normativos vislumbrados pelas Propostas de Emenda à Constituição em tramitação, o Estado do Paraná será certamente uma das unidades da federação mais beneficiadas em termos de incremento da arrecadação de ICMS, por ser o principal produtor de energia hidrelétrica do País. Este CAOPMAHU entende relevante a questão e abordá-la teoricamente é ponderação importante para uma correta percepção da questão central “instalação de empreendimentos hidrelétricos no Estado do Paraná” (objeto central desta Nota Técnica).

**10. Breve comentário a respeito do PL 3.729/2004, da Câmara dos Deputados (“Lei Geral do Licenciamento Ambiental”), do PL 786/2019, da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná – ALEP (“Critérios e Diretrizes Gerais do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná”), e da PEC 14/2019 (“Promover alteração do artigo 209, da Constituição Estadual”)**

Vislumbrou-se relevante também tratar nesta Nota Técnica de 02 (dois) projetos de lei e de uma proposta de emenda à Constituição do Estado do Paraná com impacto direto na temática de empreendimentos hidrelétricos.

Aquele que merece uma primeira análise é o **PL 3.729/2004**, da Câmara dos Deputados, que objetiva a criação de uma “Lei Geral de Licenciamento Ambiental”.

54 Situação atual do trâmite legislativo da PEC: pronta para pauta junto à CCJ do Senado Federal desde 28 de agosto de 2019.

Sua última movimentação data de 04 de outubro de 2019, com a designação de parlamentar relator junto à CCJ da Câmara dos Deputados. A última versão do PL apresentada em outubro de 2019 tem recebido uma série de críticas por tornar excessivamente flexíveis as regras e hipóteses de licenciamento ambiental para empreendimentos potencialmente degradantes ou danosos ao meio ambiente. A Câmara de Coordenação e Revisão do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal (4CCR/MPF) divulgou em 02 de julho de 2019 nota técnica sobre o PL e seus substitutivos, questionando, entre outros pontos, “a licença ambiental por adesão e compromisso, a previsão de dispensa de licenciamento para determinadas atividades, incluindo as agrossilvipastoris, e a possibilidade de estados e municípios estabelecerem suas próprias regras, o que poderia ocasionar uma escalada de flexibilização das exigências do licenciamento”. Dois pontos de preocupação se destacam na abordagem desenvolvida pela 4CCR/MPF no aludido documento técnico: a) de um lado, a previsão de licença ambiental por adesão e compromisso (LAC). Segundo a 4CCR/MPF, caso aprovado o PL nesta parte, isso permitirá que a declaração de licenciamento seja feita diretamente pelo próprio empreendedor, sem a devida verificação ou fiscalização por parte do órgão ambiental licenciador. Segundo a nota técnica, “emitir licença ambiental pela simples adesão – e compromisso – a critérios e condições preconcebidas, sem análise dos sistemas/condições ambientais e peculiares do caso concreto, e a partir da mera declaração do interessado, resultará na subversão da lógica do escopo e finalidades do licenciamento, em dissonância com os princípios da precaução, da prevenção e da qualidade/eficácia da proteção ambiental”; b) de outra parte, há também preocupação com a previsão de dispensa de licenciamento para diversos tipos de atividades, pois, de acordo com a posição do MPF, a dispensa ou isenção do licenciamento não pode ser geral, devendo ser analisada caso a caso e sempre tomando em consideração aspectos determinantes como porte do empreendimento, potencial poluidor, características de local de instalação, tecnologia utilizada, dentre outras. O mencionado documento técnico destaca a “existência de precedente do Supremo Tribunal Federal declarando inconstitucional lei que dispensa o licenciamento ambiental ou a exigência de Estudo de Impacto Ambiental para tais atividades, inclusive por

violação ao art. 225 da CF/88, entre outros fundamentos”. A título de conclusão, pontua: **“Em vez de flexibilizar o licenciamento, eficiente seria fortalecer os órgãos ambientais e demais participantes dos procedimentos, que vêm sofrendo um gradativo sucateamento, já reiteradamente denunciado. Não se pode confundir rigor com burocracia. Não se pode, a pretexto de reduzir a burocracia, eliminar o rigor”**.

Por seu turno, recentemente passou a tramitar no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná o **PL 786/2019**, com o objetivo de estabelecer por meio de lei em sentido estrito (estadual) “os critérios e diretrizes gerais do licenciamento ambiental no Estado do Paraná, disciplina suas modalidades, estudos ambientais, bem como seus procedimentos”. O referido PL apresenta diversos pontos problemáticos e preocupantes do ponto de vista da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo destacar os seguintes:

- a) a criação de uma “Licença Ambiental Única”;
- b) a formalização da “Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC)”, em moldes semelhantes ao PL 3.729/2004;
- c) a previsão de “Dispensa de licenciamento ambiental (DLAE)”;
- d) a possibilidade de o Conselho Estadual de Meio Ambiente, no âmbito de suas atribuições, definir por ato normativo (e, portanto, não através de lei em sentido estrito) o enquadramento do empreendimento ou atividade, observados entre outros os critérios de porte do empreendimento e potencial degradador/poluidor, ato normativo esse que terá por mote subsidiar o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) a estabelecer, no processo de licenciamento, a modalidade de licenciamento ambiental a ser adotada, o estudo ambiental e respectivo procedimento de licenciamento ambiental;
- e) pouca clareza na definição do que sejam “atividades de pequeno porte” e “atividades de baixo potencial poluidor/degradador” para fins de dispensa de licenciamento ambiental.

O PL 786/2019 atualmente está sob análise da Comissão de Constituição e Justiça da ALEP para parecer sobre sua constitucionalidade, legalidade e adequação formal. Caso a tramitação do PL avance, este CAOPMAHU se debruçará

detidamente sobre o texto do projeto de lei para elaborar uma nota técnica exclusiva para essa matéria, a ter como propósito qualificar o debate político-público no tocante à sua aprovação ou rejeição pelos parlamentares paranaenses.

Há em tramitação, ainda, no Estado do Paraná, a Proposta de Emenda à Constituição Estadual sob número **14/2019**, tendo por objetivo alterar o artigo 209, da Constituição Estadual. Atualmente (redação dada pela EC 37/2016), o artigo tem a seguinte redação: “Observada a legislação federal pertinente, a construção de centrais termoelétricas, hidrelétricas e a perfuração de poços de extração de gás de xisto pelo método de fraturamento hidráulico da rocha dependerá de projeto técnico de impacto ambiental e aprovação da Assembleia Legislativa; a de centrais termonucleares, desse projeto, dessa aprovação e de consulta plebiscitária”. A PEC 14/2019 apresenta a seguinte proposta de redação ao artigo 209: **“Observada a legislação federal pertinente, a construção de centrais termoelétricas, hidrelétricas com potência instalada superior a 30MW e a perfuração de poços de extração de gás de xisto pelo método de fraturamento hidráulico da rocha dependerá de projeto técnico de impacto ambiental e aprovação da Assembleia Legislativa. P. único. A construção de centrais termonucleares dependerá, sempre, do projeto técnico de impacto ambiental, da aprovação da Assembleia Legislativa e de consulta plebiscitária”**. Com efeito, a PEC visa reduzir o espectro de alcance da norma da Constituição do Estado, excluindo-se a necessidade de aprovação da ALEP para empreendimentos hidrelétricos com potencial de energia instalada igual ou inferior a 30MW. O CAOPMAHU segue acompanhando o trâmite legislativo dessa PEC e, caso necessário, elaborará documento técnico em separado acerca da matéria.

#### **11. Sobre a destinação das medidas compensatórias, inclusive a compensação ambiental prevista na Lei Federal 9.985/2000**

A compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000 e regulamentada nos artigos 31 e 34 do Decreto 4.340/2002, configura-se mecanismo interessante e importante para a preservação ambiental e para o

fortalecimento das Unidades de Conservação.

Com efeito, este mecanismo normativamente obriga o empreendedor a ofertar à coletividade o benefício correlato ao dano legitimamente admitido pelos impactos ambientais não mitigáveis de empreendimentos considerados de significativo impacto. Tal obrigação se define em apoio à implantação ou a manutenção de unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral ou, no caso de ser afetada ou em virtude do interesse público, apoio também àquelas integrantes do Grupo de Uso Sustentável.

O acompanhamento da discussão no plano do procedimento de licenciamento ambiental é tarefa importante a ser realizada pelo órgão de execução do Ministério Público com atribuição respectiva. Com efeito, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto ao meio ambiente pelo empreendimento a partir do EIA, sendo certo que o Valor da Compensação Ambiental (VCA) dependerá do somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento e do grau de impacto nos ecossistemas direta e indiretamente atingidos. Ainda, o EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do grau de impacto, bem como também as informações necessárias ao cálculo do valor do investimento da implantação do empreendimento deverão ser disponibilizadas pelo empreendedor ao órgão ambiental licenciador antes da emissão da Licença de Instalação.

Recentemente foi publicada a Lei Federal 13.668/2018, que autoriza o ICMBio a selecionar, sem licitação, um banco público para criar e gerir um fundo formado pelos recursos arrecadados com a compensação ambiental. Esse fundo, de acordo com a lei, financiará unidades federais de conservação, como parques nacionais, reservas biológicas e áreas de proteção ambiental.

A temática restou tratada de maneira mais aprofundada nos itens abordados no tópico nº 8.4, desta Nota Técnica.

## **12. A questão da melhoria das condições de vida dos municípios: relação entre a implantação de empreendimentos hidrelétricos e o aumento de IDH dos**

### **municípios que os recebem**

Um ponto que merece atenção nesta Nota Técnica trata-se de posição sustentada pela ANEEL<sup>55</sup> e replicada por associações de empreendedores hidrelétricos e energéticos<sup>56</sup>, no sentido de que a instalação de empreendimentos e a geração de energia de forma descentralizada ajuda a alavancar as economias locais dos municípios onde são implantados empreendimentos hidrelétricos (sobretudo PCHs), ao argumento de que os municípios que recebem empreendimentos hidrelétricos dessa ordem apresentam elevação de seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma vez que há um aumento geral da cadeia produtiva em razão da maior geração de empregos, de renda, de arrecadação de impostos e de equipamentos públicos nas respectivas localidades, tornando as economias locais mais fortes.

Segundo o mencionado estudo da ANEEL,

“a melhoria dos índices de desenvolvimento está comprovada. Uma pesquisa feita pela área técnica da Agência mostrou que em 10 anos – de 2000 a 2010 – das 176 cidades com PCHs analisadas, houve um aumento no Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm): passou de 0,594 em 2000 para 0,712 em 2010 – um crescimento de 19,9%. Ficou comprovado, ainda, que esse impacto positivo é ainda mais intenso em municípios com baixos indicadores econômicos e com economia estagnada e, além disso, em um período de 10 anos, foi constatado que o desenvolvimento social e econômico dos municípios com PCH superou o de outros municípios da mesma microrregião”<sup>57</sup>.

Por seu turno, sustenta-se também que “em torno de 5% a 7% do investimento total [do empreendimento] fica no município” e que durante a construção há geração de empregos, movimentação dos setores de comércio e de serviços, com

55 Vide: [https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset\\_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/pequenas-centrais-hidreletricas-permitirao-acrescimo-de-7-000-mw-ao-sistema/656877](https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/pequenas-centrais-hidreletricas-permitirao-acrescimo-de-7-000-mw-ao-sistema/656877).

56 Em especial ABRAPCH (vide: <https://abrapch.org.br/2018/09/06/pchs-e-cghs-podem-estimular-desenvolvimento-regional-e-social/>) e ABRAGEL (vide: <https://www.abragel.org.br/perspectivas-de-investimentos-em-pequenas-centrais-hidreletricas-para-2019-no-brasil/>).

57 Vide: [https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset\\_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/pequenas-centrais-hidreletricas-permitirao-acrescimo-de-7-000-mw-ao-sistema/656877](https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/pequenas-centrais-hidreletricas-permitirao-acrescimo-de-7-000-mw-ao-sistema/656877).

consequente impacto permanente no IDH local<sup>58</sup>.

A defesa desta tese por parte da ANEEL de que no geral a implementação em especial de PCHs e CGHs é fator preponderante da elevação do Índice de Desenvolvimento Humano local dos municípios que recebem este tipo de empreendimento hidrelétrico, a nosso aviso, não está completamente demonstrado e depende de um comparativo crítico técnico e acadêmico mais profundo a ter como foco a análise do crescimento do IDH dos municípios do Estado do Paraná<sup>59</sup> tendo como correspondência principal a implantação de empreendimentos hidrelétricos do tipo pequena central hidrelétrica ou central geradora de energia. Apenas a título de exemplo, se de fato existem municípios no Estado do Paraná que elevaram seu IDH entre 2000 e 2010 e que contam com pequena central hidrelétrica em seus limites territoriais (veja-se os casos dos municípios de Telêmaco Borba, Itapejara D'Oeste e Cândói), é também verdadeiro que municípios que não receberam este tipo de empreendimento hidrelétrico também apresentaram no período significativo aumento de seu IDHm, mesmo se tratando de municípios com reduzido número de habitantes e economia também menor se comparada a grandes centros urbanos – tome-se o caso, apenas exemplificativo, do município de Terra Rica, localizado na região noroeste do Estado: teve uma taxa de aumento de seu IDHm na ordem de 18,53% entre os anos 2000 a 2010, mesmo sem contar com a instalação de empreendimentos hidrelétricos em seu entorno<sup>60</sup>.

Destarte, tal equivalência depende de uma relação direta com (a) um aumento do IDHm da localidade acima da média nacional e/ou estadual e com (b) o reconhecimento de que o fator preponderante deste aumento do IDHm é a instalação de empreendimentos hidrelétricos do tipo PCH/CGH no município. Com efeito, esta equivalência e a correspondente tese necessitam ainda de uma abordagem estatística e

58 Vide: <https://abrapch.org.br/2018/09/06/pchs-e-cghs-podem-estimular-desenvolvimento-regional-e-social/>, acima já citado.

59 Este Centro de Apoio Operacional está comprometido com um específico projeto futuro de estudo e compilação de dados, a ser produzido, caso possível, em parceria com o CAOPDH e universidades públicas situadas no Estado do Paraná e no âmbito do respectivo Plano Setorial de Ação, a fim de verificar a validade do argumento da correlação implantação de PCH/CGH-aumento do IDHm local.

60 Vide: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/terra%20rica\\_pr](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/terra%20rica_pr).

de pesquisa mais aprofundada, mas, de toda sorte, importa de modo significativo trazer a menção a este argumento no corpo desta Nota Técnica, de modo a chamar atenção dos membros do MPPR para esta questão.

### **13. Plano Básico Ambiental (PBA) e o dimensionamento prévio dos custos ambientais, socioambientais e sociais**

O chamado “Plano Básico Ambiental – PBA” é o documento integrante do processo de licenciamento ambiental em que o empreendedor deve especificar de maneira pormenorizada quais as medidas de composição do impacto socioambiental e os programas ambientais indicados no Estudo de Impacto Ambiental. Os órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento, via de regra, exigem a apresentação do PBA para a obtenção de Licença de Instalação. Este CAOPMAHU, a partir da experiência acumulada de anos acompanhando a especificação de condicionantes de empreendimentos potencialmente causadores de danos ao meio ambiente e de medidas de composição ao impacto socioambiental, tem defendido que a exigência de apresentação do PBA por parte do empreendedor deve ocorrer já para a obtenção de Licença Prévia.

Ao se exigir o Plano Básico Ambiental apenas na fase de LI, tem se verificado recorrente prejuízo à população atingida sobretudo nas discussões relacionadas à indenização por ocupação de área para reservatório ou instalação do maquinário do empreendimento hidrelétrico.

Um exemplo recente em que a questão surgiu relaciona-se ao caso das famílias e cidadãos/cidadãs atingidos pela instalação da Usina Hidrelétrica (UHE) do Baixo Iguaçu, cuja barragem está localizada no trecho do Rio Iguaçu, entre os municípios de Capanema e Capitão Leônidas Marques, com capacidade instalada de 350,2 MW. Neste caso, a apresentação do PBA pelo empreendedor ocorreu apenas para a obtenção da Licença de Instalação, permitindo-se que se postergasse a discussão sobre a justa indenização sobre as terras desocupadas para a construção da UHE para momento posterior à própria instalação, inclusive com verificação da inobservância dos prazos estipulados para execução do Plano de Remanejamento e Monitoramento da População



Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de  
Habitação e Urbanismo

Atingido, com enorme prejuízo a esta. Como o órgão ambiental estadual não exerceu seu poder-dever de promover a suspensão ou cancelamento da licença ambiental nos casos de violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, conforme disciplina o artigo 19, inciso I, da Resolução CONAMA 237/1997, dezenas de famílias ainda aguardam até a presente data o recebimento do valor da justa indenização pela desapropriação das terras que lhes pertenciam por título legal de propriedade<sup>61</sup>. O que se pretende é exatamente evitar que situações dessa ordem continuem a ocorrer, devendo portanto se cobrar do órgão ambiental licenciador que exija a apresentação do PBA já para a emissão da Licença Prévia como forma de se prever com a maior brevidade possível um *dimensionamento prévio* dos custos ambientais, socioambientais e sociais, atuando de forma preventiva para materializar o menor impacto possível para cada empreendimento com pretensão de instalação.

Curitiba, 16 de junho de 2020.

**Alberto Vellozo Machado**  
Procurador de Justiça  
Coordenador do CAOPMAHU

**Alexandre Gaio**  
Promotor de Justiça  
CAOPMAHU

**Leandro Garcia Algarte Assunção**  
Promotor de Justiça  
CAOPMAHU

<sup>61</sup> Todas as informações referentes à UHE Baixo Iguaçu mencionadas neste tópico foram extraídas dos **Ofícios nº 832/2016 (CAOPMAHU) e nº 1.001/2016 (CAOP Direitos Humanos)**, ambos datados de 1º de setembro de 2016.

**ANEXO I: ROTEIRO DE ATUAÇÃO DESDE A CHEGADA DA INFORMAÇÃO DE PRETENSÃO DE INSTALAÇÃO DO EMPREENDIMENTO HIDRELÉTRICO NO TERRITÓRIO DA COMARCA OU REGIONAL DE GAEMA, ATÉ A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS FINAIS NECESSÁRIAS PARA A PRESERVAÇÃO DA ORDEM CONSTITUCIONAL (CRFB, ART. 225).**

Este CAOPMAHU sugere aos Promotores de Justiça (de atuação localizada em cada Comarca ou de atuação regionalizada) as seguintes etapas *não exaustivas* de verificação e atuação, para um acompanhamento minimamente eficiente do licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos e da instalação e funcionamento de ditos empreendimentos:

**1.** Ao receber a informação – formal ou informalmente, por qualquer canal ou mesmo diretamente por este CAOPMAHU –, deve o(a) responsável pela Promotoria de Justiça com atribuição para acompanhamento e fiscalização do empreendimento hidrelétrico (UHE, PCH ou CGH) de plano determinar a instauração de ***Notícia de Fato***, a fim de avaliar, dentro do prazo regulamentar de 30 dias (prorrogável uma única vez, fundamentadamente, por até 90 dias, nos termos do artigo 3º, *caput*, da Resolução CNMP 174/2017, observado o teor do artigo 7º da mesma Resolução CNMP), se é o caso de se converter a NF em ***Procedimento Administrativo***<sup>62</sup> ou em ***Inquérito Civil***<sup>63</sup>;

**2.** Já na portaria de instauração do procedimento ministerial, deve-se requisitar ao órgão ambiental licenciador (IAP-IAT) cópia integral do processo de licenciamento ambiental, o qual deve

62 Quando se verificar, pelas informações iniciais, que não há ilegalidade/irregularidade aparente no empreendimento hidrelétrico acompanhado, sendo o caso apenas de se promover o seu acompanhamento.

63 Quando se verificar, pelas informações iniciais, que há ilegalidade/irregularidade aparente no empreendimento hidrelétrico acompanhado, sendo então caso de se promover investigação em relação à pretensão de instalação do empreendimento.

obrigatoriamente incluir os seguintes documentos, dentre outros que se apresentarem necessários: a) EIA/RIMA; b) Termo de Referência específico do empreendimento; c) Ata da(s) Audiência(s) Pública(s), caso já realizada(s); d) Parecer Técnico Conclusivo, caso já existente;

**3.** Também já na portaria de instauração do procedimento ministerial, deve-se comunicar o Núcleo de Recursos Hídricos do Centro de Apoio Operacional (NRH-CAOPMAHU) a respeito da tal instauração, como forma de possibilitar o acompanhamento global pelo Núcleo dos acompanhamentos desenvolvidos pelo MPPR no tocante à pretensão de instalação de empreendimentos hidrelétricos;

**4.** Promover a análise da Resolução CONAMA 237/1997 (dispõe sobre critérios gerais para processos de licenciamento ambiental), Resolução CONAMA 1/1986 (dispõe sobre os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente), Resolução CONAMA 9/1987 (dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental), Resolução CEMA 65/2008 (dispõe requisitos, conceitos, critérios, diretrizes e procedimentos administrativos referentes ao licenciamento ambiental, a serem cumpridos no território do Estado do Paraná), Resolução Conjunta SEMA/IAP 9/2010 (estabelece parâmetros e critérios para processos de licenciamento ambiental referentes a unidades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica no Estado do Paraná), Constituição do Estado do Paraná (artigo 209), Lei Federal 9.784/1999, Lei Federal 9.433/1997, Termo de

Referência para Licenciamento Ambiental do IAP (geral e específico para o empreendimento) e material do Ministério Público Federal que segue anexo (intitulado “Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental”), em especial após o recebimento da documentação do processo de licenciamento ambiental requisitada, e sobretudo no tocante à:

4.1. Demonstração de viabilidade locacional e técnica do empreendimento antes da expedição da Licença Prévia, conforme artigo 8º, inciso I, da Resolução CONAMA 237/1997<sup>64</sup>;

4.2. Verificação da necessidade de alguma anuência específica prevista nos artigos 5º a 11 da Resolução CEMA 65/2008, no artigo 8º da Resolução Conjunta SEMA/IAP 9/2010, e na Lei da Mata Atlântica e seu Decreto regulamentador (Decreto Federal 6.660/08), ou outras legislações específicas;

4.3. Verificação da exigência de Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental, nos termos do artigo 2º, da Resolução CONAMA 1/1986;

4.4. Verificação da afetação de: a) Unidades de Conservação (artigos 8º e 14 da Lei Federal 9.985/2000) e suas zonas de amortecimento e /ou áreas de entorno; b) Áreas de Preservação Permanente (artigo 4º e seguintes, da Lei 12.651/2012 – Código

64 É de suma importância a verificação nas condicionantes da licença prévia se avaliações que deveriam preceder a licença prévia não foram postergadas indevidamente como condicionantes da Licença, prática muito comum. Por exemplo, estudos que podem indicar a inviabilidade locacional do empreendimento não podem ser condicionantes para a licença de instalação. Neste sentido, o Manual da 4ª CCR do MPF indicou como nulidade comumente verificada nos EIA/RIMA: “Proposição de execução de atividades de diagnóstico em etapas do licenciamento posteriores à Licença Prévia. Em alguns casos, os estudos necessários ao diagnóstico são postergados para a etapa de execução dos programas ambientais, com prejuízo para a avaliação prévia de impactos. Muitas vezes, as lacunas do diagnóstico tornam-se condicionantes da emissão das Licenças de Instalação e/ou de Operação. Essa prática de transferir atividades de diagnóstico para um momento posterior à concessão da Licença Prévia, comum nos processos acompanhados pelo MPF, mostra-se inaceitável por duas razões básicas: primeiro, porque fere a boa prática científica que deve estar associada à elaboração do EIA, comprometendo o principal objetivo do Estudo; segundo, porque não permite que os atores sociais envolvidos, e também o poder público, conheçam e debatam as alterações ambientais previstas, pré-requisito para uma tomada de decisão fundamentada pelo EIA.”

Florestal); c) Reserva Legal (artigos 12 e seguintes, da Lei 12.651/2012 – Código Florestal; d) Áreas Úmidas (Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP 5/2008); e) Remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica (conforme Lei 11.428/2006); f) Monumentos Naturais e Patrimônio Cultural; g) Bacias que compõem os mananciais de abastecimento público.

4.5. Verificação do efetivo cumprimento do que consta das Licenças Prévia quando da emissão da Licença de Instalação, e da Licença de Instalação quando da emissão da Licença de Operação, nos termos do artigo 8º da Resolução CONAMA 237/1997.

**5.** Participação em Audiência(s) Pública(s) realizada no âmbito do processo de licenciamento ambiental do empreendimento hidrelétrico, a partir das seguintes diretrizes:

5.1. Participação indispensável do órgão de execução do Ministério Público do Estado do Paraná com atribuição para tanto na(s) audiência(s) pública(s);

5.2. Como sugestão de preparação para tal participação, leitura prévia da Resolução CONAMA 9/1987;

5.3. Elaboração de apontamentos acerca do EIA/RIMA a serem apresentados, porventura e caso necessário, durante a audiência pública;

5.4. Utilização do prazo legal para eventual apresentação de requerimento de complementação do EIA/RIMA.

**6.** Avaliação pormenorizada da legalidade/regularidade da Licença Prévia, a partir do teor do Parecer Técnico Conclusivo;

**7.** Fiscalização e análise do cumprimento das condicionantes inseridas em cada uma das licenças ambientais (LP, LI e LO), até

seu efetivo e total cumprimento<sup>65</sup>.

Reitera-se que se trata de um *roteiro mínimo* de atuação ministerial para o acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos com pretensão de instalação no Estado do Paraná.

65 Imprescindível fazer o registro do seguinte destaque, *verbis*: “**Proposição de execução de atividades de diagnóstico em etapas do licenciamento posteriores à Licença Prévia.** Em alguns casos, os estudos necessários ao diagnóstico são postergados para a etapa de execução dos programas ambientais, com prejuízo para a avaliação prévia de impactos. Muitas vezes, as lacunas do diagnóstico tornam-se condicionantes da emissão das Licenças de Instalação e/ou de Operação. Essa prática de transferir atividades de diagnóstico para um momento posterior à concessão da Licença Prévia, comum nos processos acompanhados pelo MPF, mostra-se inaceitável por duas razões básicas: primeiro, porque fere a boa prática científica que deve estar associada à elaboração do EIA, comprometendo o principal objetivo do Estudo; segundo, porque não permite que os atores sociais envolvidos, e também o poder público, conheçam e debatam as alterações ambientais previstas, pré-requisito para uma tomada de decisão fundamentada pelo EIA” (*in 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, p. 22).

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo

**ANEXO II: TODAS AS NORMATIVAS APLICADAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E INSTALAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS (REMESSA EM SEPARADO EM PDF).**