



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO PARÁ

Promotoria de Justiça de Senador José Porfírio

**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) JUIZ (A) DE DIREITO DA VARA ÚNICA  
DA COMARCA DE SENADOR JOSÉ PORFÍRIO/PA.**

Protocolo: 2019.03418429-48

SECRETARIA DA VARA ÚNICA DE SENADOR JOSÉ  
PORFÍRIO

Classe: PETIÇÃO INICIAL

Data da Entrada: 22/08/2019 10:22:45

Tipo documento: PROTOCOLO

Envolvidos:

IMPEETRANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL  
IMPEETRADO: ESTADO DO PARÁ SECRETARIA ESTADUAL  
DE MEIO AMBIENTE E SUST



O **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, por meio do seu representante que ao final subscreve, no exercício das funções institucionais e alicerçado nos artigos 127, caput, 129, inciso III, e 231, §5º, da Constituição Federal; artigos 1º, incisos I, III e IV; 2º; 3º; 5º, caput; 12 e 19 da Lei nº 7.347/85, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL**

**com pedido de liminar**

em face de

**ESTADO DO PARÁ – SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE DO PARÁ**, pessoa jurídica de direito público interno, representado para esse fim pela Procuradoria-geral do Estado, com endereço à rua dos Tamoios, nº 1671, CEP 66.025-540, bairro Batista Campos, Belém/PA; e

**BELO SUN MINERAÇÃO LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ nº 02.052.454/0001-31, rua Dragão do Mar, nº 1025, bairro Premén, CEP 68.372-070 Altamira/PA.

A presente ação visa obter provimento judicial destinado a (i) **suspender, em CARÁTER LIMINAR e, EM DEFINITIVO**, (ii) **ANULAR** as licenças já concedidas ao empreendimento minerário Volta Grande do Xingu – **BELO SUN**, pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará – SEMAS/PA, (iii) suspender qualquer licenciamento ambiental destinado à

lavra mineral na Vila da Ressaca, Ilha da Fazenda e Garimpo do Galo, notadamente, considerando a sinergia dos efeitos causados ao meio ambiente pelos impactos socioambientais provocados pelo empreendimento Belo Monte no rio Xingu.

## 1- DOS FATOS

A bacia hidrográfica do rio Xingu, que ganhou destaque na imprensa internacional nos últimos anos em decorrência da hidrelétrica de Belo Monte, construída ao norte do município de Altamira, no Pará, tornou-se base de um outro empreendimento com potencial de causar novos impactos socioambientais. Cuida-se do Projeto Volta Grande, referência a um dos trechos mais emblemáticos do rio, que prevê a criação da maior mina de ouro a céu aberto do país.

O empreendimento está sendo desenvolvido desde 2012 no município de Senador José Porfírio, limítrofe à Altamira e com 12 mil habitantes. A área onde se localiza a jazida já foi adquirida e serve de base operacional da nova companhia.

Segundo os estudos, em 12 anos de exploração, almeja-se extrair 73,7 toneladas de ouro do local. A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas) emitiu a licença prévia (LP) em 2014 e a licença de instalação (LI) em 2017, mas seguidas decisões da Justiça Federal suspenderam a LI e paralisaram o projeto.

Neste contexto, não se pode deixar de considerar que a localização desse empreendimento abrange questões ambientais e sociais de substancial importância para a região da Volta Grande do Xingu.

Além da carga sinérgica a ser suportada pelo rio Xingu, a interferência no meio ambiente provocará consequências tanto a povos indígenas direta e indiretamente afetados como aos povos tradicionais e à população do local em que será instalado o empreendimento.

Por um lado, comunidades de garimpeiros, ribeirinhos, posseiros e assentados da reforma agrária terão de ser realocadas em outras terras. Por outro, temem-se os impactos sociais e ambientais em duas terras indígenas (TI) existentes nas cercanias, as TIs Paquiçamba e Arara da Volta

Grande do Xingu, assim como sobre os demais indígenas não aldeados que vivem na região.

Conquanto haja consequências diretas aos povos indígenas, há de se ressaltar que não houve qualquer consulta a estas comunidades, nos moldes da Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil e introduzida no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto Legislativo nº 143, de 20/06/2002.

Com efeito, causa preocupação os novos impactos que o primeiro projeto de mineração industrial na área de Volta Grande provocará a um ecossistema já bastante alterado por Belo Monte.

A bacia hidrográfica do rio Xingu, com área aproximada de 509.000 km<sup>2</sup>, o equivalente a 40% do Estado do Pará, desenvolve-se no sentido sul-norte, com suas águas formadoras nascendo na Chapada dos Parecis, no Mato Grosso. Está limitada a oeste pela bacia do rio Tapajós, e a leste, pela bacia dos rios Araguaia e Tocantins.

Alguns dos maiores impactos sobre o ecossistema vêm das rodovias BR-153, BR-158 e BR-230 (Transamazônica), que servem para escoamento da produção agropecuária e madeira das áreas exploradas em municípios como São Félix do Xingu, Novo Repartimento e Novo Progresso.

É dentro desse quadro de instabilidade que está inserto o Projeto Volta Grande, um novo foco de pressão sobre o trecho médio da bacia do Xingu, já alterado por Belo Monte. Conforme as análises geológicas, o projeto foi dividido em duas áreas, o bloco Norte e o Sul, ambas separadas por cerca de 10 km.

Neste primeiro momento, o foco exploratório recairá sobre o bloco Norte. O plano de Belo Sun prevê atividades de exploração de ouro ao menos por doze anos, mais dois para fechamento e outros oito de monitoramento.

Conforme descrição da própria companhia, na área de operações será construída a chamada "cava a céu aberto", uma vez que o minério não se localiza em grande profundidade. Esse método é o mesmo empregado em projetos de exploração de outros minérios na região amazônica. O projeto de Belo Sun prevê duas cavas, chamadas Ouro Verde e Grota Seca ambas com 220 metros de profundidade aproximadamente. São nomes que remetem a duas antigas minas de ouro existentes na área e exploradas por garimpeiros locais.

A terra e a rocha retiradas das cavas serão ajustadas em duas pilhas dentro do empreendimento, uma de até 195 metros de altura e outra de até 210 metros. O projeto também prevê a instalação de uma barragem de rejeitos, com capacidade ocupada de 35,43 milhões de metros cúbicos ao final da operação. A barragem do Fundão, em Mariana, que rompeu em novembro de 2015, comportava oficialmente 2,65 milhões de metros cúbicos de areia, lama e detritos de minério, mas vazaram do reservatório 55 milhões de rejeitos, segundo a Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais.

De acordo com nota técnica da Belo Sun de 2012, foram identificados nos estudos ambientais do projeto alguns dos riscos/perigos relacionados com a operação da barragem, tais como ***“extravasamento da barragem de rejeitos e diques de contenção por aporte hídrico maior do que a capacidade de suporte do sistema; rompimento da barragem de rejeitos, e rompimento do rejeitoduto”***. Segundo a nota técnica, ***“o perigo de rompimento da barragem de rejeitos foi definido como pouco provável, mas tendo consequências catastróficas”*** caso ocorra.

Além da quantidade de rejeitos, levanta-se a questão sobre quais materiais contaminantes podem estar presentes ali. Estudos da Belo Sun apontam a presença de arsênio, antimônio, chumbo, cobre e enxofre nos materiais analisados na região, mas, segundo a empresa, em concentrações “suficientemente baixas”. Além do potencial contaminante para o ecossistema, esses elementos poderiam ampliar a necessidade do uso de cianeto no processamento do ouro. O cianeto é insumo do processo de beneficiamento do ouro por lixiviação, método mais comum utilizado pela indústria do setor no mundo. Ele gera subprodutos de alta toxicidade para seres humanos, fauna, flora e águas o que exige rigoroso controle e monitoramento, inclusive quando a operação da mina for encerrada.

Outro foco de polêmica é o uso de água nas diversas etapas de extração de ouro por Belo Sun. Inicialmente, a empresa pretendia captar água do próprio rio Xingu, mas a ideia foi abandonada. Tentou-se evitar, assim, não só reduzir eventuais impactos sinérgicos entre Belo Sun e Belo Monte relacionados à disponibilidade hídrica na Volta Grande, mas também que o licenciamento ambiental tivesse automaticamente de ser feito pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, uma vez que o Xingu é um rio federal.

De acordo com nota técnica da Semas, as distâncias entre as estruturas da mina em relação ao rio são:

- Pilha de estéril Ouro Verde, maior proximidade de 960 metros
- Pilha de estéril Grota Seca, maior proximidade de 1,1 km
- Cava Ouro Verde, maior proximidade de 120 metros
- Cava Grota Seca, maior proximidade de 500 metros
- Barragem de rejeitos, maior proximidade de 1,6 km
- Lago de contenção leste, maior proximidade de 2,5 km
- Lago de contenção oeste, maior proximidade de 2,3 km
- Aterro sanitário, maior proximidade de 3,8 km
- Planta de beneficiamento, maior proximidade de 2,2 km
- Estação de tratamento de efluentes, maior proximidade de 3km

Sem a opção do uso da água do rio, o projeto prevê agora a construção de dois poços tubulares (um com vazão de 4,25 m<sup>3</sup> por hora, já outorgado, e outro de 6,25 m<sup>3</sup> por hora, ainda sob avaliação da Semas), para garantir o abastecimento na fase de implantação da mina. Essa água potável seria utilizada para consumo dos trabalhadores. Haveria, ainda, a demanda de água para serviço e uso geral, em até 48,5 m<sup>3</sup> por hora.

Nesse caso, o projeto prevê captação superficial no rio Itatá, no igarapé Ressacão e em um igarapé sem nome próximo à área da Grota Seca. Até julho de 2017, a Semas não havia concedido nenhuma dessas outorgas.

Quando a operação começar, a necessidade de água saltará para 473,1m<sup>3</sup> em média por hora, sendo 56% nova e 44% proveniente de recirculação. Para atender a demanda, além de manter um dos poços em funcionamento, serão construídos dois lagos de contenção: um com vazão máxima de 100 m<sup>3</sup> e outro de 115m<sup>3</sup> por hora, a serem abastecidos com água da

chuva. Mesmo sem utilizar água do rio Xingu, a grande demanda hídrica do projeto assusta os moradores da região.

A demanda de 473,1m<sup>3</sup> por hora seria suficiente para abastecer uma cidade de 45 mil habitantes. Para reduzir as críticas, a Semas estabeleceu como uma das condicionantes à licença de instalação que a empresa realize, mensalmente, o monitoramento hidrológico no trecho do Xingu onde se encontra a mina.

A atuação do órgão estadual, porém, não tem sido suficiente para reduzir os temores de que uma tragédia possa ocorrer no futuro. Representantes de movimentos sociais e autoridades públicas alertam para os riscos de contaminação, rompimento da barragem de rejeitos e até que as explosões a serem realizadas na mina afetem a estrutura de Belo Monte.

Desse modo, parte do rio Xingu sofrerá intensa carga de ações antrópicas sem avaliação sistêmica dos impactos gerados pelos empreendimentos que, inseridos no mesmo meio natural, social e cultural, especialmente na mesma bacia hidrográfica (Bacia do Xingu), estão sendo licenciadas isoladamente, por órgãos ambientais diversos.

A situação se agrava acentuadamente em razão da concentração, no mesmo espaço, de empreendimentos com elevado potencial poluidor que, ressalte-se e repita-se, estão sendo licenciados por diferentes órgãos ambientais, sem considerar a soma dos prejuízos ambientais e sociais sofridos.

Isto posto, resta óbvio da narrativa fática que está havendo uma verdadeira descon sideração das relações e interações existentes entre os projetos, não sendo possível, assim, avaliar a alteração da dinâmica ambiental a partir da cumulação do impacto local.

Diante da situação acima exposta, é forçoso o ajuizamento da presente ação civil pública, como forma de impedir as ilegalidades que atentam contra o meio ambiental natural, social e cultural que afeta toda uma coletividade.

## 2- DO DIREITO

### 2.1 Da legitimidade ativa

A Constituição Federal de 1988 incumbiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, instrumentalizando-o com a prerrogativa de promover o inquérito civil e a **ação civil pública para a defesa do meio ambiente (CF/88, 129, III)**.

Tal atribuição vem reafirmada na Lei 8.625/93, Lei Orgânica do Ministério Público que regulamenta a atuação do *parquet* em âmbito estadual, em seu art. 25, IV, alínea "a", que também dispõe que incumbe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente.

Ainda, a lei 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, dispõe:

Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio ambiente;

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

Assim, por objetivar a presente ação civil pública a proteção do meio ambiente, resta evidente a legitimidade do Ministério Público para atuar no feito.

## **2.2 Da competência e da legitimidade passiva**

O Ministério Público ajuíza a presente ação civil pública perante a comarca de Senador José Porfírio, com fundamento no artigo 21 da Lei nº 7.347/85 c/c artigo 93, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, haja vista que o projeto minerário de extração de ouro está localizado na Vila da Ressaca, pertencente ao município de Senador José Porfírio/PA, área de abrangência deste juízo.

Antes de passarmos a indicar os réus da presente ação, trazemos o conceito doutrinário de legitimidade passiva de Arruda Alvim, o qual afirma que "estará legitimado como autor quando for o possível titular do direito

pretendido, ao passo que a **legitimidade do réu decorre do fato de ser a pessoa indicada, em sendo procedente a demanda, a suportar os efeitos da sentença**". Assim, resta claro que os demandados indicados nesta exordial são partes legítimas para figurar no polo passivo da presente demanda.

Conquanto as atividades estejam sendo licenciadas pelo órgão estadual de meio ambiente (SEMAS/PA), a área de instalação do empreendimento é de dominialidade federal, pois se trata de gleba arrecadada pela União que teria por fim o fomento de atividade na terra para pequenos produtores rurais. Com efeito, o projeto minerário está localizado em área de assentamento rural, conhecido como PA Ressaca, pertencente ao município de Senador José Porfírio.

O ofício encaminhado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, colacionado à fl. 510, vol. III do Inquérito Civil assinala a incidência do Projeto de Mineração Volta Grande em duas áreas:

- **Gleba Ituna, matriculada em nome do INCRA sob nº 23.073, no livro 2 AAT, município de Senador José Porfírio;**

- **Projeto de Assentamento Ressaca, criado por meio do INCRA/SR (01)PA/nº 67/99, de 3 de setembro de 1999, em área matriculada em nome do INCRA sob o nº 421, livro 2-B, fl. 228, Comarca de Senador José Porfírio.**

Esse fato repercute diretamente na atribuição do órgão licenciador, uma vez que, sendo área pública federal, as atividades deverão ser licenciadas pelo IBAMA e não pelo órgão ambiental estadual, como vem ocorrendo.

Verifica-se, portanto, que as licenças concedidas pela SEMAS são notoriamente **NULAS**, já que se trata de órgão absolutamente incompetente para conduzir o licenciamento ambiental em área de dominialidade federal.

### **2.3 Do licenciamento ambiental. Princípios do Desenvolvimento Sustentável.**

É cediço o patamar constitucional do princípio do desenvolvimento sustentável, conforme artigo 225, *caput*, c/c art. 170, incisos II, III, VI e VII, todos da CF/88. Como decorrência destes princípios, tem-se que o "meio ambiente ecologicamente equilibrado" pressupõe a conciliação entre crescimento econômico, proteção ao meio ambiente e equidade social, de forma a preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.



Dos vinte e sete princípios da Declaração do Rio de Janeiro/1992(ECO 92), onze trazem a expressão desenvolvimento sustentável, dos quais destacam-se os princípios 1, 4 e 8, *in verbis*:

**Princípio 1 – primeira frase:** “os seres humanos estão no centro das preocupações reativas ao desenvolvimento sustentável” (g.n)

**Princípio 4:** “para chegar a um desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve fazer parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente” (g.n)

**Princípio 8:** “com o fim de chegar a um desenvolvimento sustentável e a uma melhor qualidade da vida para todos os povos, os Estados deverão reduzir e **eliminar** os modos de produção e de consumo **não viáveis** e promover política demográficas apropriadas” (g.n)

Daí extraem-se, com facilidade, os três eixos do desenvolvimento sustentável:

**1º Eixo – crescimento econômico:** manifestado em técnicas de produção e consumo que respeitem as funções essenciais do meio ambiente;

**2º Eixo – a preservação ambiental:** claramente presente no respeito, tanto quanto possível, às áreas de especial proteção, as quais exercem funções essenciais para a preservação de toda a vida no planeta;

**3º Eixo – equidade social:** que represente a repulsa de técnicas de produção e consumo inviáveis, pois geradores de mais mazela social.

Tais eixos reproduzem claramente as disposições do art. 225, caput, e, especificamente no tocante à repulsa de técnicas inviáveis, possui a natureza de princípio internacional (princípio 8 da Declaração do Rio/92).

É nesse contexto que se insere o licenciamento ambiental, definido pelo art. 2º, I, da Lei Complementar 140/11 como “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”.

O licenciamento ambiental é, pois, **instrumento indispensável ao desenvolvimento sustentável e equacionamento dos três eixos a ele**

**inerentes**, na medida em que, no seu desenrolar, prevê as condicionantes para a atividade e, no caso de significativo impacto ambiental, torna obrigatória a utilização do EIA/RIMA.

Por tal razão, a administração ambiental deve, ao licenciar, considerar o crescimento econômico advindo da atividade e sua respectiva sustentabilidade em todos os seus aspectos, ou seja, se adequado à preservação do meio ambiente e fomentador da equidade social, além de considerar a interação de impactos de vários empreendimentos a um mesmo ecossistema. A resposta positiva do órgão público deve significar, simultaneamente, que o crescimento econômico propiciado pela atividade será sustentável e justo.

É manifestação desse entendimento a previsão, na Res. CONAMA 01/86, do que se considera impacto ambiental (art. 1º), e na qual se refletem, de forma detalhada em cinco incisos, os três eixos do licenciamento ambiental mencionados:

EIXOS	RES. CONAMA 01/86
CRESCIMENTO ECONÔMICO	Atividades sociais e econômicas
PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	Biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos naturais.
EQUIDADE SOCIAL	Saúde e a segurança e o bem estar da população.

E a avaliação de impactos ambientais, embora instrumento autônomo do licenciamento, a ele exclusivamente serve, e se destina, primordialmente, à análise da viabilidade do empreendimento diante da preservação do meio ambiente e fomento da equidade social. Afinal, conforme princípio 1 da Declaração do Rio/92, os seres humanos estão no centro da preocupação com o desenvolvimento sustentável.

#### **2.4 Informação ambiental qualitativa como pressuposto do exercício do direito à participação no Estado Democrático de Direito**

O dever da sociedade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF/88) é exercido não só pelo

comportamento no dia a dia, mas essencialmente pelo acompanhamento e direito de participação durante todo o procedimento de licenciamento.

Em um Estado Democrático de Direito, como é o brasileiro (art. 1º, caput, da CF/88), a garantia da participação direta e efetiva da população é pressuposto, inclusive, da validade dos atos que a afeta, e só poderá ser exercida se, previamente, esta população que tem assegurado o direito de participação tiver, também, o acesso às informações necessárias para exercê-lo.

No direito ambiental essa exigência de participação popular como garantia do exercício da democracia é ainda maior. Tanto é assim que são previstas, desde o início do processo de licenciamento, inúmeras formas de participação popular, cujo ápice são as audiências públicas.

Eventuais omissões no procedimento, em especial nos estudos que subsidiam a análise da viabilidade do empreendimento, comprometem a validade do procedimento no que se refere à participação efetiva da população que, sem acesso às informações adequadas, não tem condições de exercer o seu papel constitucional de corresponsável pela preservação ambiental em todos os seus aspectos, dentre os quais o de atuar de forma preventiva em hipóteses de impactos significativos, como é a hipótese sob exame.

**A consequência é que a incorreta análise e apresentação dos três eixos do desenvolvimento sustentável ou sua análise fragmentada causa alienação e compromete a correta compreensão e avaliação do empreendimento, efeito desejável somente àqueles que querem desvirtuar a informação.**

*O direito à informação ambiental* (o art. 6º, §3º, da Lei 6.938/81, o art. 5º, XXXIII, da CF/88 e a Lei 10.650/03) apresenta, portanto, duas faces: a obtenção formal das informações, ou seja, aspecto meramente quantitativo, e o que realmente viabiliza a garantia constitucional: o seu conteúdo, tanto no que se refere à clareza quanto à veracidade da informação disponibilizada.

Neste sentido, a população tem o direito de conhecer a informação ambiental em seu aspecto qualitativo, expressão do princípio democrático por essência. A informação ambiental deve, pois, ser qualificada, a saber: acessível, transparente e verdadeira, como postulado da lealdade e boa-fé da administração com os administrados.

Como reflexo, o meio ambiente deve ser analisado como um todo – meio físico, biótico e antrópico -, em sua realidade contextual, pelo órgão licenciador quando do procedimento de licenciamento e exigência de elaboração do EIA/RIMA. Desta forma, a análise fragmentada ou parcial destes aspectos que constituem o bem ambiental desvirtua a natureza do instrumento, viciando o processo de licenciamento e tolhendo a sociedade do direito/dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Não por outra razão a Lei 10.650/03 dispõe que os órgãos públicos devem necessariamente informar sobre “... *políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental*” (artigo 2º, inciso II).

Tamanho a importância da participação social na gestão do bem ambiental que referida garantia foi internacionalmente reconhecida no Princípio 10 da Declaração do Rio (1992), segundo a qual “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. Em nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”.

Vê-se, portanto, que a informação correta deve ser verdadeira e adequada a propiciar, se o caso, a equitativa compensação e reparação de danos ambientais. E, para isso, é indispensável que esteja contextualizada no ambiente em relação ao qual o empreendimento pretende se inserir, sob pena não só de ilegalidade, mas flagrante inconstitucionalidade por ofensa à principiologia do Estado Democrático de Direito.

No caso presente, não há qualquer dúvida de que a política estatal voltada ao “desenvolvimento” da região é potencialmente causadora de significativo impacto ambiental com a implementação de diversos empreendimentos de grande porte na bacia do rio Xingu, o que obriga o empreendedor e o órgão ambiental a disponibilizarem a toda a população as informações não apenas em seu aspecto quantitativo, formal, mas, também, e principalmente, no seu aspecto qualitativo, material, repita-se: acessível, transparente e verdadeira.



E se o plano destina-se à região como um todo, a informação qualitativa e verdadeira à população deve compreender toda a região, em todos os seus aspectos.

Assim, e somente assim, o princípio democrático, do qual o *direito à participação* é expressão, será materialmente observado.

## 2.5 Princípio da Precaução e da Prevenção

A informação qualitativa/contextualizada também é consequência direta dos constitucionais princípios da prevenção e precaução, que encontram seu nascedouro implicitamente nos mandamentos de proteção e preservação trazidos pelos art. 23, VI e VII, e art. 225, caput, ambos da CF/88.

A *precaução ambiental*, reconhecida internacionalmente no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, votada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), e também presente na Convenção da Diversidade Biológica 11 (Preâmbulo) e na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática 12 (art. 3º), se assenta em dois pressupostos, bem delineados pela doutrina especializada: “... **a possibilidade que condutas humanas causem danos coletivos** vinculados a situações catastróficas que podem afetar o conjunto de seres vivos – por uma parte -, e a **falta de evidência científica (incerteza) a respeito da existência do dano temido** – por outra. Incerteza não somente na relação de causalidade entre o ato e suas consequências, mas quanto à realidade do dano, a medida do risco ou do dano” (g.n).

Basicamente a orientação principiológica é no sentido de que a ausência de evidência científica, seja por deficiência na técnica ou no próprio dever de informação, enseja a aplicação do princípio da precaução e não execução da ação potencialmente impactante.

Desta forma, se após a análise suficientemente informada, correta em sua amplitude, contextualizada e científica, o EIA/RIMA atesta a incerteza sobre os impactos em toda a região ou demonstra a impossibilidade de sua análise segura, outra conclusão não se pode chegar senão pela necessidade de se buscar outras alternativas, com as adaptações necessárias ao projeto e correta definição das medidas de mitigação e compensação.

A precaução demanda tal solução e, mais que isto, deve ser entendida como um *standart*, de forma que se proíba determinada atividade em certo contexto, a questão deve voltar a ser analisada assim que possível, ou seja, "... novas descobertas e desenvolvimentos devem ser levados em consideração..."


O princípio da precaução se materializa por meio de três instrumentos, os quais devem estar presentes simultaneamente: (a) avaliação de riscos; (b) gestão de riscos; (c) comunicação de riscos.

A **avaliação de riscos** é essencial para avaliar a viabilidade ambiental de um empreendimento, pois "... compreende a análise do conjunto de dados científicos pragmáticos e isentos de opiniões pessoais, que servem de fundamento para as decisões políticas sobre a aceitação do risco que de certa atividade possa decorrer". A **gestão de risco**, por sua vez, permite estabelecer, a partir de aspectos sociopolíticos, econômicos e ambientais, "medidas de controle, fiscalização e mitigação dos efeitos potencialmente perigosos de um fenômeno, produto ou processo identificados na avaliação". Por fim, a sociedade deve ser verdadeiramente informada dos riscos e quais as medidas de gestão serão tomadas, aspecto representado pela **comunicação de riscos** e que materializada o já mencionado princípio democrático de informação em seu aspecto material.

Nesse contexto, a Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias sobre o Princípio da Precaução, publicada em 02.02.2000, deixa claro quando se deve invocar o postulado:

A invocação do princípio da precaução é uma decisão exercida quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.

E, no caso presente, há indicações firmes sobre a insuficiente informação e diagnóstico dos impactos decorrentes do empreendimento em apreço, a colocar em dúvida a sua compatibilidade como nível de proteção ambiental que deve ser dado a região do rio Xingu afetada, uma vez que o licenciamento do empreendimento previsto está sendo realizado de forma individualizada, havendo registro superficial, conforme outrora afirmado, da relação do Projeto Volta Grande e a Hidrelétrica de Belo Monte.



Vale assinalar que a sobreposição da área diretamente afetada (ADA) e a área de influência direta (AID) da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a impossibilidade de avaliação cientificamente embasada da viabilidade ambiental do projeto de mineração proposto sinaliza a incidência, nesse caso, do princípio da precaução.

Ademais o Instituto Socioambiental (ISA) que verificou o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande aponta a impossibilidade de análise de viabilidade do empreendimento no contexto de instabilidade sócio-ambiental da Volta Grande do Xingu, devendo-se ressaltar que o Instituto alerta que a construção da Usina Hidrelétrica não só irá alterar o ambiente como provocará impactos imprevisíveis, admitidos pelo próprio órgão ambiental federal como passíveis de serem mitigados só após concluído o monitoramento a ser realizado ao longo da instalação e no início da operação de Belo Monte. Nesse contexto, se mostra impossível realizar prognóstico de impacto de projeto de mineração em meio a um ambiente que sequer se sabe como se comportará num futuro próximo.

Por fim, tamanha é a relevância do princípio da precaução que, inobstante a previsão em tratados internacionais já introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro, o art. 1º da Lei 11.105/05, aplicável ao caso pela invocação do microsistema de direitos difusos, prevê a observância obrigatória da precaução para proteção do meio ambiente.

O entendimento acima esposado é respaldado pela farta jurisprudência sobre o assunto, recorrente na invocação do princípio da precaução como forma de garantir a qualidade ambiental, conforme se observa da ementa transcrita abaixo.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS. ADIANTAMENTO DE DESPESAS PERICIAIS. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. ENCARGO DEVIDO À FAZENDA PÚBLICA. DISPOSITIVOS DO CPC. DESCABIMENTO. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. 1. Segundo jurisprudência firmada pela Primeira Seção, descabe o adiantamento dos honorários periciais pelo autor da ação civil pública, conforme disciplina o art. 18 da Lei 7.347/1985, sendo que o encargo financeiro para

Promotoria de Justiça de Senador José Porfírio

a realização da prova pericial deve recair sobre a Fazenda Pública a que o Ministério Público estiver vinculado, por meio da aplicação analógica da Súmula 232/STJ. 2. Diante da disposição específica na Lei das Ações Cíveis Públicas (art. 18 da Lei 7.347/1985), afasta-se aparente conflito de normas com os dispositivos do Código de Processo Civil sobre o tema, por aplicação do princípio da especialidade. 3. Em ação ambiental, impõe-se a inversão do ônus de precaução da administração pública em liberar o plantio e comercialização de qualquer produto que não seja comprovadamente nocivo ao meio ambiente. E, nesse sentido, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento -MAPA tem tomado as providências e estudos de ordem técnico-científica para a solução da questão, não se mostrando inerte, como afirmado pela impetrante na inicial. 6. Não se vislumbra direito líquido e certo da empresa impetrante em plantar e comercializar suas cultivares, até que haja o deslinde da questão técnico-científica relativa à ocorrência de variação na cor do hilo das cultivares. 7. Mandado de segurança denegado. (MS 201100123180, ARNALDO ESTEVES LIMA, STJ -PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:21/06/2012)

Superadas eventuais deficiências quanto à avaliação de riscos, gestão de riscos e comunicação de riscos, ter-se-ão, ao menos, dados científicos concretos sobre os riscos ambientais advindos do empreendimento, permitindo, desta forma, a tomada de decisão com base na ciência sobre sua viabilidade ou não em atendimento ao acima exposto princípio da precaução.

Esta é, entretanto, apenas uma etapa a ser superada.

A ele segue-se uma análise posterior ao estudo contextual de impactos, etapa esta também indispensável para o correto licenciamento que materializa o também constitucional e internacionalmente reconhecido Princípio da Prevenção, onde "a configuração do risco transmuta-se para abandonar a qualidade de risco de perigo, para assumir a do risco de produção dos efeitos sabidamente perigosos".





Diante desta indissociável relação entre os princípios, tem-se que o desrespeito ao princípio da precaução traz como consequência inexorável o desrespeito ao princípio da prevenção, viciando as medidas mitigadoras a serem exigidas do empreendedor.

Para Romeu Thomé, "o princípio da prevenção é o maior alicerce, por exemplo, do Estudo de Impacto Ambiental –EIA", mencionando o art. 225, §1º, IV, CF, que trouxe expressamente o estudo de impacto ambiental como um dos principais instrumentos de proteção do meio ambiente. Mais que isto, a Carta Magna o trata como verdadeira condicionante para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Segundo Celso Antônio Pacheco Fiorillo, "o EIA/RIMA constitui um dos mais importantes instrumentos de proteção do meio ambiente. A sua essência é preventiva e pode compor uma das etapas do licenciamento ambiental".

Assim como o princípio da precaução, o princípio da prevenção como vetor de orientação obrigatória nas polícias administrativas ambientais encontra amplo respaldo jurisprudencial:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL.  
MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO.  
CULTIVARES DE SOJA. VARIAÇÃO NA COR DO HILO. AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA. OMISSÃO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA. NECESSIDADE DE ESTUDOS TÉCNICOS-CIENTÍFICOS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. 1. Insurge-se a impetrante contra a omissão da autoridade coatora em normatizar a questão da variação da tonalidade de cor do hilo das sementes de soja. 2. O meio ambiente equilibrado - elemento essencial à dignidade da pessoa humana -, como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, por sua própria natureza, tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção. 3. O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a

prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento. 4. A controvérsia posta em exame no presente mandamus envolve questão regida pelo direito ambiental que, dentre os princípios que regem a matéria, encampa o princípio da precaução. 5. Deve prevalecer, no presente caso, a precaução da administração pública em liberar o plantio e comercialização de qualquer produto que não seja comprovadamente nocivo ao meio ambiente. E, nesse sentido, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento -MAPA tem tomado as providências e estudos de ordem técnico-científica para a solução da questão, não se mostrando inerte, como afirmado pela impetrante na inicial. 6. Não se vislumbra direito líquido e certo da empresa impetrante em plantar e comercializar suas cultivares, até que haja o deslinde da questão técnico-científica relativa à ocorrência de variação na cor do hilo das cultivares. 7. Mandado de segurança denegado. (MS 201100123180, ARNALDO ESTEVES LIMA, STJ -PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:21/06/2012)

No caso em apreço, contudo, descuidou-se dos dois pilares fundamentais do **Direito Ambiental Constitucional** – os **princípios da prevenção e precaução** – e, por consequência, das regras infraconstitucionais que neles buscam seus fundamentos de validade, cuja violação macula o processo de licenciamento, sobretudo no plano material, em especial à vista dos seguintes vícios, a seguir minudenciados:

(a) ausência de estudos de impactos cumulativos e sinérgicos contemplando outros “megaempreendimentos” localizados no mesmo espaço (bacia hidrográfica do Rio Xingu), em violação ao que dispõe o art. 6º, inciso II, da Resolução CONAMA nº 01/86;

(b) a partir disso, a ausência de reais alternativas locacionais (aspecto formal e material), em violação ao que dispõe o art. 5º, inciso I, da Resolução CONAMA 01/86 e;



(c) aquiescência com a possibilidade de ocorrência de sério e irreversível dano ao rio Xingu, em violação ao que dispõem o art. 8º, §2º da Lei nº 12.651/2012; art. 3º, inciso X, da Resolução CONAMA nº 303/2002.

## 2.6 Vícios do procedimento de licenciamento

### 2.6.1 Dos significativos impactos ambientais regionais decorrentes de vários empreendimentos em uma mesma bacia hidrográfica: atribuição do IBAMA para licenciamento ambiental

Visa a presente ação, além de anular o procedimento de licenciamento ambiental, preservar a atribuição do IBAMA para o licenciamento do empreendimento mineral Projeto Volta Grande do Xingu – **BELO SUN MINERAÇÃO**, na região de Senador José Porfírio/PA, atualmente a cargo da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade.

A SEMAS/PA não possui atribuição legal para licenciar obras com significativos impactos ambientais regionais, ao considerar-se que as aludidas como um todo e agregadas aos demais empreendimentos já instalados na bacia têm área de abrangência regional, com impactos negativos em grande parte na região sudoeste do Pará.

Não se trata aqui de discutir capacidade técnica. Não se discute o melhor ou o pior órgão, mas sim a legitimidade prevista em Lei. No presente caso, o IBAMA é o órgão ambiental legalmente investido de atribuição para o correto licenciamento ambiental do empreendimento, conforme se extrai do art. 3º, §2º inc. I c/c anexo II da Portaria Interministerial 419, que dispõe o seguinte:

Art. 3o O IBAMA, no início do procedimento de licenciamento ambiental, na Ficha de Caracterização das Atividades FCA, deverá solicitar informações do empreendedor sobre possíveis interferências em **terra indígena**, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária.

§ 2o Para fins do disposto no caput deste artigo, presume-se a interferência: I - **em terra indígena, quando a atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam gerar dano**

**socioambiental direto no interior da terra indígena,  
respeitados os limites do Anexo II;**

Em reforço ao acima exposto, registra-se em documento juntado aos autos pelo próprio empreendedor, que a terra indígena Paquiçamba está localizada a 9,2 km da "área de influência direta do meio físico". O mapa juntado aos autos demonstra que a área de influência direta do meio físico do projeto possui grande proximidade com a terra indígena Paquiçamba, devendo-se evidenciar que existe coincidência entre a área de influência direta do meio físico e do meio biótico.

Este só fato já subsume ao disposto no art. 3º, §2º, inc. I c/c anexo II da Portaria Interministerial nº 419, de modo que, conclui-se que a competência para o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande é do IBAMA.

Por oportuno, Paulo Affonso Leme Machado propõe o seguinte:

A definição da área geográfica a ser estudada não fica ao arbítrio do órgão público ambiental, do proponente do projeto ou da equipe multidisciplinar. A possibilidade de se registrarem impactos significativos é que vai delimitar a área chamada de influência do projeto.

E, como cediço, as áreas de influência de um projeto são: direta, indireta, e área de abrangência regional, que se trata da área de influência regional de uma obra ou atividade.

Em se tratando de um complexo de obras a serem desenvolvidas praticamente em uma mesma bacia hídrica, seus impactos somados se traduzem uma verdadeira área de influência direta, a serem levados em conta conjuntamente para fins de avaliação dos impactos ambientais por um único órgão ambiental licenciador.

Vê-se que, embora conduzido pela SEMAS, o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande provoca impactos sinérgicos, notadamente quando aliados aos potenciais impactos do complexo de hidrelétricas no Rio Xingu.

A partir disso, é assente na doutrina especializada que o princípio norteador para definir-se a competência para o licenciamento ambiental é o da predominância do interesse, sendo que as obras que causarem significativos

impactos ambientais de interesse da União e em seus bens, devem, necessariamente, ser licenciados pelo IBAMA.

Nesse sentido, a doutrina abalizada de Talden Farias, in verbis:

É preciso destacar que o inciso IV do art. 1º da Resolução nº 237/97 do CONAMA fala em significativo impacto ambiental regional e que o §4º do art. 10 da Lei nº 6.938/81 dispõe que cabe ao IBAMA o licenciamento de atividade de significativo impacto de âmbito regional.

Isso significa que somente naqueles casos em que a atividade for de maior porte é que o licenciamento ficará a cargo do órgão federal e não do órgão estadual do meio ambiente, já que por significativo impacto ambiental se devem entender aqueles impactos ambientais de maior monta, capazes de causar uma degradação maior ao meio ambiente e à qualidade de vida da população.

De acordo como Antonio Inagê de Assis Oliveira, por impacto ambiental significativo deve-se entender aquele impacto mais importante, capaz de transcender os interesses municipais e estaduais e que tiver a possibilidade de afetar o interesse nacional, de maneira que é somente quando a atividade a ser licenciada puder interferir nos planos e programas setoriais, regionais e nacionais do desenvolvimento econômico e social, previstos no inciso IX do art. 21 da Constituição Federal, **é que o IBAMA deverá atuar.**

O ordenamento jurídico estabelece a atribuição de cada ente, o desrespeito implica nulidade dos atos produzidos.

Nesse sentido, o procedimento de licenciamento ambiental conduzido pela SEMAS é nulo de pleno direito, pois: i) o significativo impacto ambiental será regional, diante da existência da Hidrelétrica de BELO MONTE na Bacia do Rio Xingu,; ii) e tem como objeto área da União, uma vez que o empreendimento está encravado em gleba federal e gera consequência direta ao rio da União – Rio Xingu, fixando a competência do IBAMA para o licenciamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO PARÁ

Promotoria de Justiça de Senador José Porfírio

Esclareça-se ainda que o Rio Xingu é rio da União porque banha mais de um Estado da federação.

Permitir-se a cisão da avaliação de impacto ambiental para o licenciamento e a carga da avaliação do estudo de impacto do complexo hidrelétrico instalado na região, é ignorar as próprias características do bem ambiental e os efeitos sinérgicos das obras, condenando ao fracasso, qualquer tentativa séria de evitar os efeitos catastróficos ao meio ambiente.

Em última análise, o estudo de impacto ambiental da mineradora **BELO SUN** deve levar em consideração os impactos provocados pela **UHE BELO MONTE** e tal só é possível se o licenciamento for realizado pelo mesmo órgão ambiental, garantindo-se, assim, maior segurança nas informações e projeções ambientais.

*Ad argumentandum tantum*, a competência do IBAMA para licenciar todo o projeto minerário na região da Volta Grande, da mesma forma que o fez com a **UHE BELO MONTE**, independe da repercussão regional do impacto ambiental, pois ao admitir-se que a SEMAS venha fiscalizar e conceder autorização para construção de obras em bem da União, estar-se-ia admitindo intervenção do Estado em outro ente Federativo, situação vedada pelo sistema constitucional.

Outro ponto merece destaque e refere-se à possibilidade de ocorrência de dano a bens/interesses da União.

De fato, o próprio empreendedor apontou a existência de 06 (seis) assentamentos e/ou projetos de assentamento na região onde o Projeto Volta Grande será implantado, dentre os quais 04 (quatro) deles estão localizados nas proximidades da área do empreendimento.

Por fim, para caracterizar de forma definitiva a competência do IBAMA no licenciamento ambiental do projeto Volta Grande, vale frisar que a própria SEMAS reconheceu que o empreendimento está incidindo em FLORESTA PÚBLICA FEDERAL, a qual é protegida pela Lei de Gestão de Florestas.

Tais informações foram corroboradas pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM, que identificou sobreposição do empreendimento com assentamento rural, no importe de 713,96ha, e com floresta pública federal no importe de 762,10ha, conforme manifestação técnica às fls. 394/399, vol. II.

Lembre-se que a competência do órgão ambiental federal para o licenciamento de empreendimento consta da Lei Complementar 140/2011, que regulamenta o art. 23 da Constituição Federal, restando clara a competência para o licenciamento por parte da União:

**Art. 7º - São ações administrativas da União:**

**XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:**

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;**
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;**

**XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:**

**a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e**

**b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;**

Vale assinalar que, no caso concreto, o projeto não é desenvolvido, mas é localizado em Terra Indígena, tendo em vista a Área de Influência Direta e Indireta do Projeto e está localizado em Floresta Pública Federal e Assentamento do INCRA

Conclui-se, portanto, que o IBAMA é quem detém legitimidade para o licenciamento ambiental do empreendimento minerário Projeto Volta Grande na bacia do rio Xingu, região de Senador José Porfírio/PA.

### **2.6.2 Inobservância da Convenção 169 da OIT em razão da ausência de consulta prévia**

A ausência dos estudos de componente indígena implica na ilegitimidade e ilegalidade do atestado de viabilidade do empreendimento do Projeto "Volta Grande do Xingu", eis que inviabiliza o cumprimento dos dispositivos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, integrada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que prevê a realização de consulta prévia e informada aos povos indígenas quando relacionada à tomada de decisões que possam afetar os seus bens e direitos.

*In casu*, após recomendação do MPF e observações do MPE ao órgão estadual licenciador – SEMAS, esta afirmou que a complementação dos estudos ambientais seria exigida como condicionante da Licença de Instalação, o que não encontra respaldo na legislação brasileira, sendo inequívoco que os estudos do componente indígena devem anteceder a licença prévia, de modo a garantir aos povos indígenas manifestação prévia sobre os resultados do estudo, conforme Instrução Normativa nº 01/2012, da FUNAI:

**Art. 17. Os estudos e o resultado da análise serão apresentadas às comunidades indígenas afetadas, em consulta prévia, livre e informada.**



**Art. 18. Ouvidas as comunidades indígenas, a FUNAI manifestar-se-á, conclusivamente, sobre a concessão da licença prévia, por meio de ofício dirigido ao órgão licenciador.**

A consulta prévia mostra-se como instrumento indispensável para assegurar aos povos indígenas o direito de participar, de forma livre e informada das decisões ou políticas que lhe atingem, visando assim resguardar a sua autodeterminação, tendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2012, apreciado o caso do povo indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, que diz respeito à concessão para exploração de petróleo em terras tradicionais.

Insta salientar que a consulta prévia não corresponde ao simples ato de informar os povos indígenas afetados, é necessário que seja assegurado o acesso às informações pertinentes, claras e imparciais e as condições para livre manifestação de todos. A consulta não pode ser definida como um mero ato, mas sim um processo de decisão, tendo a informação apenas caráter instrumental.

O direito à consulta prévia está também consagrado na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2008, ao dispor, em seu art. 19, que os Estados devem consultar e cooperar de boa fé com os povos indígenas interessados, através de suas instituições representativas, visando obter consentimento prévio, livre e informado, antes de adotar qualquer medida administrativa ou legislativa que afete esses povos.

Nesse contexto, vislumbra-se que fora realizada apenas audiência pública, na qual inclusive não ocorreu a devida informação aos povos indígenas, considerando que apenas 03 (três) se fizeram presentes e, ainda assim, protestando pela falta de efetiva consulta prévia no dia 10/01/2013, o que não se confunde com a consulta prévia dos povos indígenas.

Ante o ocorrido, vislumbra-se que a situação constatada nos autos viola as disposições da Convenção 169 da OIT, negando aos povos indígenas, que possivelmente serão afetados pelo Projeto Volta Grande Xingu, de participarem e se manifestar acerca da instalação do Projeto, o que vicia o atestado de viabilidade do empreendimento.

Vale dizer que a Convenção 169 tratou de ressaltar a imprescindibilidade da consulta prévia em alguns casos específicos, tais como adoção de medidas legislativas ou administrativas (art. 6, 1, a); prospecção ou

exploração de recursos do subsolo (art. 15, 2); transmissão de direitos territoriais (art. 17); programas de formação profissional (art. 22); práticas de ensino (art. 28); e, nos casos de necessidade de reassentamento (art. 16).

### **2.6.3. A questão fundiária na área do Projeto Volta Grande**

De pronto cabe constatar que a GEMINA/SEMAS encaminhou os autos do processo de licenciamento para emissão de laudo técnico, de acordo com as coordenadas geográfica do DNPM, para que fossem identificadas a localização, tamanho da área, drenagens, área de preservação permanente; e se a área possui interferência com unidades de conservação, terra indígena, assentamentos rurais, terra quilombola, etc.

O setor GEOTEC/SEMAS emitiu laudo técnico de nº 7.382, de 12/09/2012, que identifica a incidência da área em Floresta Pública Federal:

**“(...) Destaca-se que, segundo informações dos arquivos digitais fornecidos pelo Serviço Florestal Brasileiro, de acordo com o seu Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), o bloco do empreendimento ESTÁ incidindo em FLORESTA PÚBLICA FEDERAL, tipo B (Ituna e Bacajá) (grifamos)”.**

Estranhamente, o laudo em questão não se manifestou quanto a incidência em áreas de assentamento da Reforma Agrária, sobretudo se considerarmos que, segundo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) apresentado pelo empreendedor, a área sobrepõe-se com Projeto de assentamento da Reforma Agrária.

Ao constatar a existência de informações no licenciamento quanto à sobreposição em assentamento da reforma agrária criado pelo INCRA e Floresta Pública Federal, o Ministério Público solicitou manifestação técnica do SIPAM, a qual foi encaminhada. Na manifestação, constam as seguintes observações:

*“Após a conclusão dos trabalhos com o processamento das informações via interpolação de dados, foi observado:*

- 1) *A existência de 04 (quatro áreas) com requerimento de lavra do ano de 1976, de substância ouro, em favor de Belo Sun Mineração Ltda., com aproximadamente 2.327,57 hectares da área total, deste 713.96 hectares*



*ou seja 30.67% estão inseridos no Projeto de Assentamento Rural Federal denominado Morro dos Araras. Ressaltando que na área 04 não há sobreposição.*

- 2) *No tocante a área de mineração 762,10 hectares ou seja 32,74% estão sobrepondo a área de floresta pública federal, tipo B”.*

Portanto, conforme relatado pelo SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia, existem 03 (três) sobreposições em áreas de assentamento do INCRA e de Florestas Públicas Federais cadastradas no cadastro nacional de florestas. Tal circunstância, além de causar prejuízos ao patrimônio público federal, desrespeita a Política Nacional de Reforma Agrária e inviabiliza os assentamentos afetados.

Conforme alhures demonstrado, a área pretendida para instalação do empreendimento trata-se de terras da União já afetadas pelo interesse público federal.

Importante a verificação de que nenhum dos órgãos relacionados com o tema foi formalmente oitivado pelo órgão licenciador, isto é, nem o INCRA, nem o Serviço Florestal Brasileiro tiveram a oportunidade de serem ouvidos e inclusive informarem a compatibilidade do projeto com os assentamentos ali existentes ou a possível concessão de floresta pública.

#### **2.6.4. Inobservância da necessária intervenção da FUNASA (Resolução nº 286/2001)**

Da análise dos autos do licenciamento ambiental, verifica-se que uma etapa crucial foi ignorada, qual seja a necessária intervenção da FUNASA – Fundação Nacional de Saúde.

Como se sabe a Resolução nº 286/2001 do CONAMA prevê a necessidade de intervenção da FUNASA dispondo:

“art. 2º. O licenciamento ambiental previsto na Resolução CONAMA nº 237, de 1997, quando relativo a empreendimentos e atividades localizados em áreas endêmicas de malária, deverá considerar a prévia avaliação e recomendação da FUNASA, acerca do impacto sobre os fatores de risco para ocorrência dos casos de malária”.

Conforme Boletim Epidemiológico da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, o município de Senador José Porfírio é classificado como de alto risco e Altamira como de risco médio.

Nesse contexto é importante assinalar que, segundo o empreendedor reconhece, "No Pará, existem 15 municípios com cerca de 80% dos casos de malária, entre eles Senador José Porfírio e Altamira" [p. 54, EIA, item 7].

Com efeito, não existiu nenhuma intervenção da FUNASA no licenciamento, nem mesmo plano específico voltado a enfrentar estes impactos.

#### **2.6.5. Necessidade de consentimento prévio para a realocação**

Finalmente, lembre-se que o projeto pretende deslocar de seus territórios cerca de 813 pessoas e 251 famílias, boa parte delas se amoldam ao conceito de povos tradicionais. Quando se observa que no bojo do licenciamento prevê-se a existência de um programa de realocação, conforme verifica-se a seguir:

*"e) Programa de realocação – objetiva o monitoramento e avaliação do processo de realocação da população afetada, de modo a garantir todo amparo necessário às famílias atingidas, fazendo com que o processo ocorra de forma pacífica visando atender todas as premissas determinadas pela legislação específica. São metas do programa assegurar a recomposição da qualidade de vida das famílias afetadas por suas obras, minimizando os impactos negativos causados sobre a vida dessas pessoas, além de prover assistência para que os indivíduos realocados possam restaurar ou melhorar as suas atividades econômicas, condições de moradia e vida social. Como metodologia o público alvo abrange as pessoas inseridas*

*atualmente na Vila da Ressaca, Garimpo do Galo e Garimpo Ouro Verde. A execução do programa prevista no estudo será de inteira responsabilidade de empresa a ser contratada para a realocação das famílias envolvidas. Conforme o cronograma, o programa será implementado antes de implantação, mas o detalhamento das atividades será descrito na apresentação do PCA.*

*De acordo com a nota técnica apresentada a esta SEMA, e com base no senso realizado pela empresa Integratto em agosto de 2012, a população a ser realocada será distribuída da seguinte forma:*

*Vila da Ressaca como 549 pessoas e 166 famílias; Garimpo do Galo com 239 pessoas e 78 famílias e Garimpo de Ouro Verde com 25 pessoas e 07 famílias, totalizando 813 pessoas e 251 famílias”.*

Neste sentido, convêm novamente lembrar que a Convenção 169 da OIT prevê nestes casos que isto só ocorra em última circunstância e, ainda assim, somente perante a consulta prévia e consentimento prévio fundamentado.

Art. 16.

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado,

nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.

4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.

5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas trasladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

#### **2.6.5. Ausência de análise de impactos cumulativos**

Consoante examinado alhures, serve o processo de licenciamento de instrumento para a materialização do direito à informação ambiental e dos princípios da prevenção e precaução, de modo a permitir, por conseguinte, uma correta e adequada (a) avaliação de riscos; (b) gestão de riscos e (c) comunicação de riscos e, enfim, a tomada de decisão com base na ciência.

E, para a consecução de tão relevante propósito, um instrumento essencial está previsto na Resolução CONAMA 01/86: trata-se da exigência de que o EIA/RIMA contenha estudos de impactos cumulativos e sinérgicos, assim disciplinado pelo texto normativo referido, em seu art. 6º, inciso II:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

(...)

II – 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: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

Esta exigência, é certo, vem ao encontro dos eixos do princípio da sustentabilidade e, em especial, do dever de informar a população, de forma clara e leal, de todos os impactos ambientais a serem suportados por uma dada região.

De forma singela, pode-se dizer que a análise cumulativa é, simplesmente, considerar se o empreendimento proposto, que poderá trazer desenvolvimento econômico, respeita o meio ambiente minimamente, favorece a equidade social e é viável no contexto no qual se insere. E para análise do contexto, não se pode prescindir da concepção sobre os impactos cumulativos e sinérgicos.

Enfim, a análise contextualizada não é imposição somente da Res. CONAMA 01/86. É também reflexo da natureza do próprio direito sobre o qual a licença é emitida e da aplicação dos princípios da precaução e prevenção.

Não por outra razão, a legislação do microsistema da tutela coletiva adota esta mesma concepção pautada na análise sempre contextual, seja pela indivisibilidade e ligação fática dos direitos difusos (art. 81, p. único, do CDC), como pelo disposto no art. 4º, III, da Res. CONAMA 01/86, que define como critério de análise de impactos, diretos ou indiretos, a bacia hidrográfica. Portanto, a par da questão principiológica, o critério legal de análise de intervenção é mesmo contextual e dele não pode prescindir o órgão licenciador.

Todavia, malgrado expressamente previsto em texto normativo com força de lei e, sobretudo, o valor inestimável deste instrumento para materialização dos princípios da precaução e prevenção, os estudos de impactos cumulativos são sistemática e irresponsavelmente ignorados no processo de desenvolvimento econômico: o executivo, o empreendedor e, sobretudo, aquele a quem compete exigí-lo, o órgão licenciador.

**Consequência disto é um grave comprometimento, para além dos postulados já invocados, a um valor transindividual tão importante quanto negligenciado ao longo da história brasileira: o direito ao crescimento planejado.**

É justamente o que se passa no presente momento, em que se assiste a uma concentração de empreendimentos altamente impactantes na Bacia do Xingu, relacionados entre si pela co-localização e relação de causa e efeito, que estão sendo sucessivamente licenciados em procedimentos fragmentados, por órgãos diversos e deficientes quanto a análises de efeitos cumulativos, obscurecendo a compreensão de seus reais impactos para a região e, em última análise, a própria conclusão acerca de suas viabilidades ambientais e das medidas compensatórias e mitigatórias a serem exigidas.

É o que se passa a demonstrar.

#### **Conceito de Impactos Cumulativos e Sinérgicos**

Ensina **Leonardo Ribeiro Teixeira**, em sua tese de mestrado **Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: O papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação regional:**

Os efeitos cumulativos podem ser definidos como mudanças no ambiente causadas por uma ação combinada a outras atividades humanas do passado, presente e futuro, ou seja, os efeitos das atividades humanas acumularão quando uma segunda perturbação ocorrer num local antes do ecossistema se recuperar completamente do efeito da primeira perturbação (CEQ, 1997). Cocklin e colaboradores (1992) incluem nesse conceito a possibilidade de um impacto cumulativo resultar de ações pouco impactantes individualmente, mas de significativa importância no seu conjunto. De acordo com Kotze (2004), os efeitos cumulativos são comumente entendidos como impactos combinados de diferentes projetos, que resultam em mudanças significativas, maiores que a soma de todos os impactos.

Assim, embora isoladamente alguns impactos possam ser considerados irrelevantes, em conjunto, estes impactos podem exercer um



impacto significativo no meio ambiente e que, como consequência desta cumulatividade pode extrapolar a capacidade suportada pelo ambiente, causando degradação ambiental.

Na mesma linha, Ana Paula Alves Dibo, em “A inserção de impactos ambientais cumulativos em Estudos de Impacto Ambiental: o caso do setor sucroenergético paulista”, sobre o conceito consagrado na Council on Environmental Quality (CEQ):

De acordo com as diretrizes publicadas pelo Council on Environmental Quality (CEQ), órgão regulamentador e fiscalizador dos Estados Unidos, para a implementação da NEPA no país, um impacto ou efeito cumulativo é resultado do impacto incremental de uma ação quando somadas as outras ações do passado, presente e as que são razoavelmente previsíveis no futuro, independentemente de quem são os responsáveis pelas outras ações (CEQ, 1978)<sup>10</sup>.

E complementa:

outro fator apresentado pelo CEQ (1978) relaciona-se a possibilidade de um impacto ou efeito cumulativo resultar da soma ou interação de ações individualmente menores, mas que coletivamente são significantes pela persistência ao longo de um período de tempo”.

Não há dúvida, portanto, da importância do tema no âmbito da comunidade científica, que, invariavelmente, ao mesmo tempo em que destaca a relevância da análise de estudos de impactos cumulativos, atesta a total falta de cuidado com o tema nos processos de licenciamento de megaempreendimentos no território brasileiro, tal qual estes ora em apreço.

Nessa linha, Leonardo Ribeiro Teixeira destaca que:

A literatura especializada apresenta a questão dos efeitos cumulativos como um problema relevante que deve ser abordado nas avaliações de impacto de grandes projetos. Segundo ROSS & THERIVEL (2007), apenas os efeitos totais, a exemplo dos impactos cumulativos, importam para os recursos naturais ou

Promotoria de Justiça de Senador José Porfírio

populações afetadas. Faz sentido se pensarmos que o ambiente não possui fronteiras espaciais, muito menos temporais, delimitadas de forma estanque.

Prossegue:

Assim, baseados em Sánchez (2006), podemos dizer que a soma dos impactos de vários projetos (Efeitos Cumulativos), bem como a possível potencialização de impactos, proveniente da interação entre projetos sobre uma mesma região (Efeitos Sinérgicos), são indevidamente mensurados e avaliados no modelo de licenciamento tradicional brasileiro.

A preocupação sobre o tema na região da Bacia do Xingu não reside tão somente sobre os impactos cumulativos sobre o meio ambiente.

Os impactos sobre o meio antrópico na fase de implantação de todos os projeto previstos para a região, em razão dos mesmos apresentarem grande concentração nas áreas de influência indireta e direta nos territórios dos municípios de Senador José Porfírio e Altamira, é também desdobramento do somatório destes grandes empreendimentos.

Não por outra razão que a Norte Energia às fls. 204/205, Vol. II, dos autos 34apresentou ofício ao Secretário de Meio Ambiente ressaltando incompatibilidades para a existência comum dos empreendimentos da Usina Hidrelétrica de Belo e Belo Sun Mineração. Em nota técnica fundamentada, a Norte Energia requer a *"suspensão do processo de licenciamento ambiental enquanto não forem realizadas as oitivas junto à comunidade indígena Paquicamba distante 12,6km do prospecto da empresa Belo Sun Mineração Ltda e a comunidade indígena Arara da Volta Grande, distante a 0,4 km do prospecto da empresa Belo Sun Mineração Ltda."* entendimento do Ministério Público Federal confirmado no III Encontro Regional da Sexta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, realizado em Alter do Chão/PA, quando se consignou que "para todo e qualquer empreendimento que gere impactos sobre o meio ambiente, devem ser considerados os efeitos cumulativos e sinérgicos".

A Norte Energia pede ainda a suspensão do processo enquanto não for realizada audiência no núcleo urbano mais afetado de Altamira, enquanto não for concatenado junto à Norte Energia as atividades decorrentes do cumprimento de condicionantes de licenciamento ambiental federal relativo a

questões sócio-ambientais, enquanto não for ouvido o IBAMA, quanto às potenciais restrições de uso e ocupação na região já licenciada para Usina Hidrelétrica Belo Monte.

Requeru, finalmente, a realização de estudos quanto à sinergia das duas atividades, o aumento de embarcações navegando entre a Ressaca e Altamira, influência do trânsito de produção de ouro no que diz respeito à segurança pública da região, estudos quanto às implicações relativas ao assumido assoreamento de drenagens tributárias do Xingu, afetando diretamente o trecho de vazão reduzida que possui restrições claras quanto ao hidrograma de consenso imposto no licenciamento federal, estudos quanto à qualidade da água e vazão na região da Volta Grande do Xingu, estudos detalhados do impacto nas comunidades indígenas tais como risco de vazamento da bacia de contenção de cianeto e reagentes, assoreamento das drenagens locais, contaminação de aquíferos superficiais e subterrâneos, afetação da ictiofauna e meio biótico como um todo e perturbação regional por uso de explosivos, dentre outros estudos.

Às fls. 604/624, constam recomendações 01 e 02 de 2013, expedidas pelo Ministério Público Federal, alertando para irregularidades no licenciamento ambiental no que tange à necessidade de dimensionar: a cumulação de impactos com a UHE Belo Monte; a cumulação de impactos dos dois empreendimentos sobre a Volta Grande do Xingu; os impactos que a atividade de mineração podem gerar sobre o hidrograma de consenso previsto nas licenças de Belo Monte; bem como aponta a ausência de estudo de componente indígena como parte indispensável do EIA pelo que recomenda a não concessão de licença prévia para o projeto.

Como dito, vale assinalar que a UHE Belo Monte alterou drasticamente a bacia do rio Xingu, sendo que os impactos provocados não foram devidamente mensurados. Aliás, há impactos imprevisíveis, admitidos pelo próprio órgão ambiental federal como passíveis de serem mitigados só após concluído o monitoramento a ser realizado ao longo da instalação e no início da operação de Belo Monte. Nesse sentido, se mostra impossível realizar prognóstico de impacto de projeto de mineração em meio a um ambiente que sequer se sabe como se comportará num futuro próximo.

Por esses motivos, o IBAMA condicionou a própria licença prévia da Usina de Belo Monte [LP nº 342/2010] e sua licença de instalação [LI nº 795/2011] à definição e implantação de um sistema de monitoramento de impactos causados pela diminuição da vazão.

Dentro desse contexto, o EIA apresentado pelo empreendedor desconsiderou as alterações provocadas por Belo Monte no meio ambiente sobre o qual se realizou o diagnóstico ambiental, não levou em consideração os impactos sobre os povos indígenas da região, sendo que nesse aspecto destaca a base fática de informações equivocadas, isto porque, o diagnóstico deveria ter tomado como base o ambiente já alterado pela UHE Belo Monte, todavia, baseia-se em coleta de dados obtidos até o ano de 2011, momento em que ainda tinha sido expedida licença de instalação de Belo Monte, além de usar dados secundários antigos, alguns de 2006.

Com efeito, malgrado, a inegável relação de interdependência e a cumulatividade e sinergia de seus impactos no meio ambiente natural e social, o licenciamento está sendo feito em procedimento autônomo que não dialoga com a UHE Belo Monte nem exige a análise integrada, contemplando os impactos cumulativos e sinérgicos.

#### **2.6.6. Da Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e Avaliação Ambiental Estratégica(AAE)**

A Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, prevê, entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a "avaliação de impactos ambientais" (AIA) (art. 9º, II), estudo destinado a identificar, interpretar e prevenir as consequências de empreendimento específico. Em razão da insuficiência da AIA para análise mais ampla e contextual dos impactos de diversos empreendimentos localizados em uma mesma região, surgiram como sua derivação a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

A Avaliação Ambiental Integrada (AAI) visa justamente à identificação e à avaliação dos efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de empreendimentos em planejamento, implantação e operação em uma região.

O primeiro exemplo de realização de AAI no Brasil ocorreu na bacia do rio Uruguai, sendo posteriormente aplicada em outras bacias dentro de uma nova visão ambiental, definida pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) a partir do seguinte objetivo:

Avaliar a situação ambiental da bacia com os empreendimentos hidrelétricos implantados e os potenciais barramentos, considerando seus efeitos

cumulativos e sinérgicos sobre os recursos naturais e as populações humanas, e os usos atuais e potenciais dos recursos hídricos no horizonte atual e futuro de planejamento. A AAI leva em conta a necessidade de compatibilizar a geração de energia com a conservação da biodiversidade e manutenção dos fluxos gênicos, e a sociodiversidade e a tendência de desenvolvimento socioeconômico da bacia, à luz da legislação e dos compromissos internacionais assumidos pelo governo federal.

Gonçalves aponta que a AAI **segue metodologia composta de etapas diversas, destacando-se a da caracterização, entendida como "identificação no espaço e no tempo dos principais aspectos socioambientais que permitem uma visão abrangente dos efeitos cumulativos e sinérgicos dos aproveitamentos hidrelétricos e dos principais usos dos recursos hídricos e do solo na bacia"**, bem como a etapa dos conflitos, onde são "identificados os programas, planos e projetos existentes para a região que possam intervir ou ser influenciados pela implantação de novos empreendimentos, gerando possíveis conflitos".

Tais conflitos poderiam se relacionar ao ambiente socioeconômico, aos ecossistemas terrestre e aquático, os quais, de alguma forma, se agravariam e/ou surgiriam com a introdução de tantos empreendimentos na região.

Como resultado de uma AAI, destacam-se:

- Avaliação espacial e temporal dos efeitos integrados dos projetos previstos nos diferentes cenários;
- Diretrizes gerais para a implantação de novos projetos, considerando o resultado dos estudos de bacia realizados, as áreas de fragilidade, o uso do solo e o desenvolvimento regional;
- Diretrizes técnicas gerais a serem incorporadas nos futuros estudos ambientais dos projetos setoriais para subsidiar o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos em planejamento/projeto na área de abrangência dos estudos;

- Proposição de recomendações para avaliações que apresentem grandes incertezas quanto aos dados disponíveis e quanto à profundidade dos estudos;
- Proposição de medidas de gestão, preferencialmente de cunho institucional, com o objetivo de evitar conflitos futuros, orientando o licenciamento de projetos específicos.

A AAI é, portanto, o instrumento adequado a subsidiar a decisão estratégica ambiental na bacia, tendo entre um de seus objetivos específicos justamente identificar diretrizes ambientais para a concepção de novos projetos de geração de energia elétrica, visando alcançar o desenvolvimento sustentável.

Paralelamente, a **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)**, fundamentada nos princípios da AIA, é um processo de identificação de impactos ambientais e de alternativas que os minimizem na implantação de políticas e projetos governamentais, sendo utilizada na elaboração das propostas de ações estratégicas, sistematizando os resultados e sua utilização para tomadas de decisões ambientalmente sustentáveis, tendo como objetivo analisar a ação estatal em todos os seus aspectos e servindo de subsídio para a tomada de decisões, ao disponibilizar informações sobre as possíveis consequências ambientais das ações governamentais, bem como das alternativas mitigadoras.

Assim, a AAE tem como principal propósito subsidiar os tomadores de decisão estratégica no processo de promoção do desenvolvimento sustentável, tendo papel de extrema relevância na indução de uma mudança de atitudes e das práticas de decisão, tornando-se um vetor de transição da agenda convencional de proteção ambiental para a agenda de sustentabilidade.

#### **2.6.7. O MARCO LEGAL DA AAE**

O Acórdão n. 464/2004 do Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a função da AAE para a tomada de decisão legítima acerca da participação pública na fase de concepção de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras:

1.3. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras são instrumentos valiosos que visam a inserir a variável ambiental o processo de

tomada de decisão, **mas que possuem uma ação limitada, pois subsidiam as decisões de aprovação de projetos de empreendimentos individuais, e não o processo de formulação de políticas públicas e estratégicas que os originam.**

1.4. Para resolver os problemas associados à lacuna entre as decisões de elaboração de projetos de empreendimentos individuais e o processo de planejamento, bem como articular as várias dimensões de uma política, foi desenvolvida a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE.

1.5. A AAE pode ser definida como: **um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica – a respeito de uma política, um plano ou programa – poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento’.** (Ministério do Meio Ambiente, 2002)

1.6. O Tribunal de Contas da União, **como parte integrante do Poder Público é responsável pelo controle externo da gestão ambiental, pode apoiar o uso da ferramenta AAE no planejamento do Governo Federal, bem como a sua adoção como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente.**  
[...] (g.n)

O Referido acórdão investigou se “o Governo Federal está adotando a Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de planejamento das ações governamentais” e constatou que existe “Inciência na adoção da Avaliação Ambiental Estratégica nas ações governamentais”, pois “algumas iniciativas para avaliar a viabilidade de aplicação da AAE estão sendo realizadas, mas ainda de forma incipiente.”

Além disso, merece destaque o que o Tribunal considerou como causas e efeitos da insuficiência do governo na aplicação da AAE:

### Causas

2.1.1.7. As principais causas da incipiência na adoção da Avaliação Ambiental Estratégica nas ações governamentais identificadas pela equipe de auditoria são:

- o uso da AAE não está prevista em lei como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Apesar de a Constituição Federal, em seu art. 225, estabelecer ao poder público o dever de proteger o meio ambiente - e, para isso, é imprescindível que a variável ambiental seja avaliada em políticas, planos e programas que impliquem em impactos nos recursos naturais - ainda não foi regulamentado o uso do instrumento de AAE no planejamento estratégico governamental;
- a abordagem insuficiente da variável ambiental nas políticas setoriais, sendo, muitas vezes, considerada somente após a ocorrência de impactos ambientais significativos decorrentes da implementação da política;
- A AAE tem sido adotada nos países desenvolvidos e por instituições multilaterais de investimentos como instrumento de planejamento ambiental para subsidiar a abordagem da variável ambiental pelas políticas, planos e programas setoriais e pelo processo de planejamento do desenvolvimento, mas é pouco conhecida no Brasil;
- A pouca articulação do segmento ambiental com o segmento de planejamento, dificultando a realização de um planejamento integrado e ambientalmente sustentável;
- A percepção equivocada de que só o licenciamento é suficiente para dar cabo aos problemas ambientais causados por políticas, planos e programas;



· O pouco tempo de existência do instrumento de AAE.

#### **Efeito**

**2.1.1.8. A incipiência na adoção da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento das ações governamentais pode resultar em impactos e passivos ambientais decorrentes da implementação de políticas, planos e programas públicos, pois esses tendem a ser formulados sem a devida avaliação ambiental prévia. O envolvimento e a participação da sociedade também ficam reduzidos no processo de planejamento pois não há informação disponível sobre as implicações ambientais das decisões estratégicas do Governo Federal.**

**2.1.1.9. A visão do Meio Ambiente como limitador do desenvolvimento é outro problema que vem ocorrendo no processo de planejamento governamental. A percepção dos responsáveis pela formulação das políticas setoriais em relação às exigências ambientais é que essas são um entrave ao crescimento do país. Um exemplo das consequências dessa percepção equivocada é o projeto do complexo hidrelétrico de Belo Monte, que sofreu profundas modificações ao longo da década de 90 pois foi verificado que o alagamento provocado pela usina representava um imenso potencial de desequilíbrio ambiental e uma ameaça à sobrevivência e à preservação da cultura de comunidades indígenas que margeiam o rio Xingu e seus afluentes. Se houvesse um planejamento que considerasse a variável ambiental, esses problemas seriam verificados previamente e o projeto poderia ter outra concepção, o que teria evitado os atrasos decorrentes dessas modificações.**

Além do acórdão do TCU, relevante mostrar que importantes normas socioambientais determinam a realização da Avaliação Ambiental Estratégica, a saber.

O Decreto 4339/200213, que Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade:

**Do Componente da Política Nacional da Biodiversidade - Monitoramento, Avaliação, Prevenção e Mitigação de Impactos sobre a Biodiversidade.**

13. Objetivo Geral: estabelecer formas para o desenvolvimento de sistemas e procedimentos de monitoramento e de avaliação do estado da biodiversidade brasileira e das pressões antrópicas sobre a biodiversidade, para a prevenção e a mitigação de impactos sobre a biodiversidade.

[...]

13.2. Segunda diretriz: Avaliação, prevenção e mitigação de impactos sobre os componentes da biodiversidade. Estabelecimento de procedimentos de avaliação, prevenção e mitigação de impactos sobre os componentes da biodiversidade.

[...]

**Objetivos Específicos:**

13.2.1. Criar capacidade nos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental no país para avaliação de impacto sobre a biodiversidade.

[...]

13.2.3. Fortalecer os sistemas de licenciamento, fiscalização e monitoramento de atividades relacionadas com a biodiversidade.



13.2.4. Promover a integração entre o Zoneamento Ecológico-Econômico e as ações de licenciamento ambiental, especialmente por intermédio da realização de Avaliações Ambientais Estratégicas feitas com uma escala regional.

[...]

13.2.19. Estabelecer mecanismos para determinar a realização de estudos de impacto ambiental, inclusive Avaliação Ambiental Estratégica, em projetos e empreendimentos de larga escala, inclusive os que possam gerar impactos agregados, que envolvam recursos biológicos, inclusive aqueles que utilizem espécies exóticas e organismos geneticamente modificados, quando potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente.

O Decreto 6101/200714 também prescreve dentro do quadro do Ministério do Meio Ambiente (MMA) a quem compete regulamentar devidamente a AAE:

#### Dos Órgãos Específicos Singulares

Art.14. À Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental compete:

I- propor políticas e normas e definir estratégias nos temas relacionados com:

a) **a avaliação ambiental estratégica;**

[...]

Art.16. Ao Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental compete:

I- subsidiar a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com:

a) **a avaliação ambiental estratégica;**

Complementarmente, o Decreto nº 6.678/2008, que aprova o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar, determina que para avaliar o potencial da Plataforma Continental Jurídica Brasileira e Áreas Oceânicas os estudos competentes para **as áreas de relevante interesse minero-energético devem ser "identificadas por meio de avaliação ambiental estratégica; estudos de avaliação ambiental integrada (AAI)"**

É surpreendente, portanto, que no caso em tela, não tenha o Estado, através de seus órgãos de meio ambiente, exigido avaliações integrada e estratégica na bacia do rio Xingu, considerando sua relevância ambiental e necessidade de conservação formalmente reconhecidas.

**2.6.7. A AAI e a Resolução CONAMA Nº 01/86**

A **Resolução Conama nº 01/86** estabelece, em seu artigo 6º, I, que o estudo de impacto ambiental desenvolverá, entre outros, "**diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações**, tal como existem, de modo a caracterizar a *situação ambiental da área, antes da implantação do projeto*".

A mesma Resolução prevê, ainda, em seu artigo 6º, II, que o estudo de impacto ambiental conterà "*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: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais*".

Para os diversos usos da Bacia do Rio Xingu inexistem AAE nem AAI, incluindo a UHE de Belo Monte e o Projeto Volta Grandes objeto desta demanda. **Os diversos licenciamentos estão sendo feitos de forma desintegrada, desconsiderando impactos cumulativos e capacidade real de suporte para manutenção das características originais da bacia.**

Assim, a ausência de estudos detalhados por meio de Avaliação Ambiental Integrada e Estratégica sobre os impactos que todos os megaempreendimentos podem gerar a partir de seu funcionamento conjunto implica a incerteza quanto às consequências ambientais e sociais da implantação

de tais empreendimentos, ainda mais se for considerado que tais consequências poderão ser irreversíveis.

### 2.6.8. A AAI E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal estabelece que toda atividade econômica deve respeitar o meio ambiente, assegurando a todos uma existência digna (art. 170, caput e inciso VI). Ela impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações (art. 225, caput). É o que se costumou chamar de desenvolvimento sustentável, definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as *gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades*”.

Previu, ainda, a Constituição Federal (art. 225, § 1º), que, para assegurar a efetividade do direito de todos os cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público:

*I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*

*II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*

*III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

*IV - 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;*

*V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que*

Promotoria de Justiça de Senador José Porfírio

*comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;*

*VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;*

*VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Grifamos)*

A ausência de uma avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos não permite a constatação dos reais efeitos desse aproveitamento cumulado, em alguns casos em cascata, frente à fragilidade ambiental indicada para a bacias do rio Xingu.

Os impactos cumulativos e sinérgicos do Projeto Volta Grande e dos aproveitamentos energéticos em processo de licença terão grande repercussão, por exemplo, sobre a ictiofauna, podendo reduzir acentuadamente ou até eliminar, em pouco tempo, populações dos peixes reofílicos e migradores que ocorrem na região. Esses efeitos, em suas reais proporções, não podem ser analisados e previstos já que os estudos estão sendo realizados separadamente. Por óbvio, as relações e interações existente entre os projetos, não podem considerar cada projeto como uma parte isolada, uma vez que condicionam o funcionamento do próprio todo.

Uma vez implantados os empreendimentos, ainda que sejam constatados impactos insuportáveis pelas populações de peixes afetadas, **não se reverterá o fato consumado.**

O Atlas das Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade apresenta-se como um importante instrumento norteador da tomada de decisões e de planejamento de ações e de atividades relacionadas à proteção e à manutenção de espécies nativas, muitas delas já ameaçadas de extinção. Como tal, deve ser considerado na etapa de identificação de conflitos da AAI, já que resta clara a potencial incompatibilidade entre os diversos empreendimentos previstos para a Bacia do rio Xingu e a conservação da já ameaçada biodiversidade na região.



Regiões como esta demandam estudos que considerem o conjunto dos empreendimentos a serem ali implantados. **Estes estudos devem ser capazes de estabelecer com clareza os efeitos cumulativos dos impactos gerados por este conjunto, seja na atualidade, seja nos horizontes temporais de curto a longo prazo, inclusive quando da exaustão dos recursos naturais.** Somente com base nestes cenários será possível responder a questões tais como:

- qual a relação custo x benefício socioambiental do desenvolvimento minerário nesta região do rio Xingu?

- qual será o resultado deste desenvolvimento em longo prazo? E, principalmente,

- o que pode ser feito para que o resultado deste desenvolvimento seja um cenário melhor em termos socioambientais?

Ademais, a avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos proporcionará estabelecer três cenários para os municípios e seu entorno:

-O cenário socioambiental atual, considerando os impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos em processo de licenciamento

-O cenário socioambiental em futuro próximo, considerando os empreendimentos existentes e os previstos (em processo de licenciamento e/ou implantação), em sua plena operação;

-O cenário socioambiental de longo prazo, quando da exaustão dos recursos naturais passíveis de aproveitamento.

Assim, os impactos cumulativos e sinérgicos dos diversos empreendimentos previstos, em licenciamento ou não, para a bacia do rio Xingu, **poderão causar danos irreversíveis ao patrimônio ambiental identificado como prioritário para a conservação.**

### 2..6.9. A AAI E A JURISPRUDÊNCIA

Em caso análogo, já foi decidido que: A floresta é mais do que um conjunto de árvores. O todo não é simplesmente a soma das partes' (DAJOS, Roger. Princípios de Ecologia. 7ª edição. Porto Alegre: Artmed, 2005, pp. 5-6, grifou-se). Ou seja, fazendo-se a devida adaptação do raciocínio ao que se discute nos autos, os impactos ambientais da construção de uma hidrelétrica não se restringem à sub-bacia hidrográfica daquele curso de água que foi interrompido ou daquelas terras adjacentes que serão inundadas. Esse é apenas o nível local do impacto, que deve também ser considerado quanto ao restante da bacia hidrográfica e dos ecossistemas que dependem, direta ou indiretamente, daquele equilíbrio. Na natureza, nada é isolado ou independente, tudo depende de tudo. Da mesma forma que a floresta (todo) não é apenas a soma das árvores que a compõem (partes), também uma hidrelétrica (parte) não produz efeitos apenas naquele local, mas alcança toda a bacia hidrográfica e respectiva região (todo). Não se poderiam considerar isoladamente apenas os impactos de cada hidrelétrica sobre um pedaço da bacia, porque o impacto final não é igual a mera soma aritmética de cada um dos impactos individualmente considerados. (Decisão proferida nos autos da ação civil pública n.º 2005.71.00.033530-9/RS. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. Autor: Núcleo Amigos da Terra Brasil. Réu: Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Rossler/RS – FEPAM, União Federal, Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE).

### 3. DO PEDIDO LIMINAR

Até que seja proferida a decisão final, após a tramitação regular do processo, o que naturalmente demanda tempo, o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande, de interesse da empresa **BELO SUN MINERAÇÃO LTDA.** deverá ser suspenso, inclusive da licença de instalação já concedida.





No caso presente, o juízo de verossimilhança para conceder a tutela de urgência não decorre apenas da presença dos elementos probatórios robustos que apontam a existência do direito material alegado, mas traduz-se no próprio perigo de que o dano se torne irreparável e irreversível em continuando a condução do licenciamento pela SEMAS, órgão ambiental sem competência e legitimidade para o procedimento e a não observância das regras básicas de proteção ambiental, *in casu*, avaliação integrada de danos ambientais sinérgicos.

Assim, presentes os pressupostos necessários para a concessão da tutela de urgência, requer o Ministério Público a Vossa Excelência, a antecipação da mesma na forma do art. 300 do CPC, para que:

- a) seja determinada a suspensão imediata do licenciamento ambiental nº 2012/0000005028 das atividades minerárias da Empresa Belo Sun Mineração localizado no município de Senador José Porfírio, todas concedidas pela SEMAS, diante da notória ausência de competência e legitimidade do órgão ambiental estadual para conduzir o procedimento, até que seja proferida decisão final;
- b) seja determinado que o IBAMA assuma o licenciamento ambiental do referido empreendimento em face dos impactos ambientais regionais até decisão definitiva;

Requer-se ainda a Vossa Excelência que estabeleça que o descumprimento de quaisquer dos itens ora requeridos acarrete a imposição de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), conforme art. 537, do CPC e artigos 11 e 12, § 2º, da Lei nº. 7.347/85.

A dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, em face do disposto no art. 18 da Lei 7.347/85 e art. 87 da Lei 8.078/90;

#### **4. DO PEDIDO**

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ requer a Vossa Excelência que:

- a) sejam declaradas nulas quaisquer licenças ambientais concedidas pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS em favor das atividades minerárias da Empresa Belo Sun Mineração, localizado no município de Senador José Porfírio, notadamente, em razão da ausência de competência e legitimidade do referido órgão estadual em proceder ao licenciamento;
- b) que seja declarado o IBAMA como o órgão ambiental responsável pelo licenciamento do Projeto Volta Grande no município de Senador José Porfírio/PA, em face dos impactos ambientais regionais do empreendimento, dada a natureza federal do rio Xingu e dominialidade da área, já que se trata de assentamento rural do INCRA;
- c) sejam citados os Requeridos para, querendo, contestarem a presente demanda e acompanhá-la em todos os seus termos;
- d) seja intimado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para que, querendo, integre o polo ativo da ação, tendo em vista a discussão que norteia a dominialidade da área;
- e) seja julgada procedente a presente Ação Civil Pública, nos termos dos pedidos acima formulados, condenando os Requeridos nos ônus de sucumbência.

O Requerente protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente a prova documental apresentada com esta exordial.

Dá-se a causa o valor de 100.000,00 (cem mil reais), para efeitos legais, já que se trata de interesse difuso, e pois, de valor inestimável.

Nestes termos, pede deferimento.

Senador José Porfírio/PA, 22 de agosto de 2019.

**FABIANO OLIVEIRA GOMES FERNANDES**  
Promotor de Justiça