



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO**

**O planejamento energético, a implantação de projetos hidrelétricos estruturantes e a sua judicialização.**

**MAURO HENRIQUE MOREIRA SOUSA**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - CCS**

**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO**

Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral

Brasília, maio de 2019



**MAURO HENRIQUE MOREIRA SOUSA**

**O planejamento energético, a implantação de projetos hidrelétricos estruturantes e a sua judicialização.**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral, apresentado ao programa de pós-graduação lato sensu em Administração da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral.

Orientador: Clarice Campelo de Melo Ferraz

Brasília,  
Maio de 2019.

## **Agradecimentos**

Registro agradecimento ao Ministério de Minas e Energia pela oportunidade de participar deste projeto de capacitação, fundamental para o aprendizado das vertentes das áreas de competência do órgão, viabilizando a melhoria da atuação profissional. Também agradeço aos professores, por sua dedicação, paciência e comprometimento com processo ensino-aprendizagem, e com o desenvolvimento do curso e dos alunos. Um reconhecimento especial aos alunos, aos colegas, aos amigos que se irmanaram nessa rica jornada, e que hoje se chamam “filhos da PUC”.

## **Resumo**

Sousa, Mauro Henrique Moreira; Ferraz Clarice. Trabalho de Conclusão de Curso, Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral, Departamento de Administração. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Brasília, 2019. 53 pg.

O presente trabalho, que tem por título **“O planejamento energético, a implantação de projetos hidrelétricos estruturantes e a sua judicialização”** busca chamar a atenção para a influência da atuação do chamado Sistema de Justiça, constituído pelo Poder Judiciário, e instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia (Pública e Privada), além por todo o seu arcabouço legal, material e procedimental, no tratamento das questões que emergem da definição, do planejamento e da implantação de projetos de geração de energia hidrelétrica, especificamente os projetos qualificados como prioritários e estruturantes, conforme o Conselho Nacional de Política Energética.

O tema é desenvolvido tendo como eixos as prescrições constitucionais, bem assim as disposições legais e regulamentares do setor elétrico, tendo em conta as competências do Ministério de Minas e Energia na matéria, bem assim de outros órgãos e instituições, sobretudo a atribuição conferida à Pasta de elaborar o planejamento do setor energético e garantir o equilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica no País. A ideia é verificar a incidência das decisões judiciais nos procedimentos de licenciamento e implementação dos projetos, considerando sua eventual interferência no planejamento energético.

## **Palavras chaves**

Planejamento Energético. Usinas Hidrelétricas. Meio Ambiente. Poder Judiciário

## **Abstract**

**Energy planning, the implementation of hydroelectric structuring projects and their judicialization.** Completion Work, Specialization Course in Public Policies and Governmental Management in the Energy and Mineral Sectors, Administration Department. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Brasília, 2019. 53 pg.

The present work, entitled "Energy planning, the implementation of hydroelectric structuring projects and their judicialization" seeks to draw attention to the influence of the so-called Justice System, constituted by the Judiciary, and institutions such as the Public Prosecutor's Office, the Public Defender's Office (Public and Private) and its legal, material and procedural framework in dealing with issues arising from the definition, planning and implementation of hydroelectric power generation projects, specifically projects qualified as priority and structuring, according to the National Energy Policy Council.

The theme is developed based on the constitutional prescriptions as well as the legal and regulatory provisions of the electricity sector, taking into account the powers of the Ministry of Mines and Energy in this matter, as well as other bodies and institutions, especially the attribution granted to the Ministry to prepare the planning of the energy sector and to ensure a balance between the supply and demand of electric energy in the country. The idea is to verify the incidence of judicial decisions in the licensing and implementation procedures of the projects, considering their possible interference in energy planning.

## **Keywords**

Energetic planning. Hydroelectric plant. Environment. Judicial Power.

## Lista de Figuras

<b>Figura 1. Modelo Institucional.....</b>	<b>23</b>
--	-----------

## Lista de Siglas

ANEEL	AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
ANA	AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS
CNPE	CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA
CCEE	CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA
EPE	EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA
JF	JUSTIÇA FEDERAL
MP	MINISTÉRIO PÚBLICO
MPF	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
ONS	OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## Índice

1.	Introdução .....	8
1.1.	Delineamento do tema e objetivos.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
1.2.	Justificativa .....	10
2.	Referencial Teórico.....	12
2.1.	Panorama das normas constitucionais sobre energia, meio ambiente e desenvolvimento .....	12
2.2.	Conceitos e Estrutura Orgânico-Institucional da Política Energética, a Matriz Energética e o Planejamento Energético brasileiros .....	17
2.3.	Projetos estruturantes e segurança energética.....	25
2.4.	A proteção ao Meio Ambiente e o Licenciamento Ambiental .....	28
2.5.	As funções essenciais à Justiça: o Poder Judiciário, Ministério Público, seu protagonismo e a judicialização .....	38
3.	Metodologia .....	49
4.	Conclusão .....	50
6.	Referências Bibliográficas .....	52

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Delineamento do tema e objetivos**

O protagonismo do Judiciário, incluindo suas várias instâncias e os demais atores e instituições Sistema de Justiça é um fenômeno que vem sendo estudado há algum tempo e diz respeito à atuação do Poder Judiciário, de certo modo indevido ou excessivo, exercido por meio de decisões e de posturas que interferem na esfera de atuação de outros poderes, na definição e implementação de políticas públicas e mesmo na vida da sociedade.

Normalmente tal postura decorre de interpretação das normas, inclusive das constitucionais, como também de um grau elevado de subjetivismo.

O estudo teve como objetivo geral identificar as principais questões de cunho socioambiental que têm sido objeto de discussão e levantadas em relação aos empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, verificando a pertinência e legitimidade destas em relação aos ditames constitucionais, legais e regulamentares e a interferência no planejamento energético, especialmente no que se refere a projetos estruturantes e estratégicos de geração de energia elétrica por fonte hídrica.

Um propósito inicial foi formular uma abordagem que propicie o tratamento interdisciplinar das questões, de modo que os aspectos ambiental, econômico, social e político sejam observados conforme a sua interdependência, a fim de que os projetos de geração de energia sejam efetivamente implantados.

A reflexão que conforma o tema objeto do presente trabalho, por apresentar-se um tanto quanto aberta, comporta inúmeras vertentes de abordagem, ao tempo em que induz a condução da questão em torno de um discutível antagonismo entre a necessidade de expansão da geração hidroelétrica e a não menos necessária proteção do meio ambiente.

Dessa forma, algumas das indagações que permearam o estudo são: a atuação do Ministério Público e as decisões judiciais relativas a questões de ordem socioambiental levantadas em face dos projetos de expansão do parque de geração de energia hidrelétrica no Brasil têm considerado a premente necessidade de desenvolvimento econômico e social do País e avaliado as



repercussões negativas que provocam<sup>1</sup>? O Poder Judiciário e o Ministério Público estariam interferindo legitimamente no desenho da matriz energética brasileira?

Em decorrência, considerou-se que responder aos questionamentos postos pode levar, por uma vertente, a se constatar que a abordagem levada a efeito nos processos judiciais trata o meio ambiente como valor absoluto e sua preservação deve ser buscada de qualquer maneira, a qualquer custo, independentemente das consequências dessa postura. No caso da hidroeletricidade, a fim de evitar alagamentos por grandes barragens, com danos à flora, à fauna e ao homem, à biodiversidade, o país deveria recorrer a fontes alternativas, como energia eólica ou solar, considerando que o Brasil tem grande potencial nesses campos, pelos seus próprios recursos naturais.

Por outra vertente, pela ótica do aproveitamento ótimo dos recursos hídricos para a geração de energia, que as questões que têm sido levantadas em face dos grandes empreendimentos hidrelétricos visam a garantir o desenvolvimento sustentável, tendo em conta a necessidade de preservação do meio ambiente, mediante um rigoroso processo de licenciamento ambiental, considerando os aspectos sociais e econômicos envolvidos, de forma a assegurar à população o respeito aos bens jurídicos tutelados pela constituição.

Nesse trilhar, buscou-se dar um panorama geral quanto à formulação do planejamento energético nacional, os órgãos e entidades competentes, especialmente o papel do CNPE, os instrumentos de planejamento, a atuação de outros órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental, e gestão de recursos hídricos.

Além disso, são vistos o objeto de ações judiciais, a motivação e a fundamentação dos pedidos e das decisões judiciais que por vezes determinam sobrestamento de licenciamento ou de paralisação de obras.

Tudo isso transitando pela reflexão sobre o papel dos órgãos de Justiça, pela atuação do Ministério Público e sua ingerência no planejamento energético

---

<sup>1</sup> É sabido que a disponibilidade de energia é fator determinante para o crescimento econômico. O nível de investimentos induzido pelos projetos de geração de energia incrementam a economia, a cadeia produtiva, a arrecadação de tributos, melhoram o nível de emprego e renda. A paralisação desses projetos por decisões judiciais prejudicam a economia.

brasileiro, na definição de políticas e na implantação de projetos de energia de fonte hídrica considerados estratégicos e prioritários para o País.

## **1.2. Justificativa**

No início deste século a sociedade brasileira experimentou uma severa crise de abastecimento de energia elétrica, que ficou popularmente conhecida como “apagão”. Analistas e profissionais do setor elétrico afirmam que grande parte do problema decorreu da falta de planejamento por parte do governo, bem como da ausência de marcos regulatórios adequados e necessários à instituição de um ambiente de mercado favorável ao investimento, após a abertura do setor elétrico à concorrência, acompanhada de amplo programa de privatizações de empresas estatais, principalmente estaduais.

Naquela oportunidade, e ao longo dos últimos quinze anos, inúmeras medidas foram adotadas, nos campos normativo, institucional e operacional. A legislação setorial foi grandemente alterada, favorecendo a implantação de um modelo de mercado com inúmeros agentes e instituições, tais como a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE; o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS; a estatal Empresa de Pesquisa Energética – EPE, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, órgão que retomou fortemente o processo e as práticas de planejamento e desenvolvimento energético.

A despeito das mudanças operadas, a geração de energia elétrica ainda não garante o equilíbrio entre a oferta e a demanda por esse insumo, tão necessário ao bem-estar das pessoas, como às atividades econômicas que suportam o desenvolvimento do País.

O Brasil é um país rico em recursos hídricos e, com competência, construiu a base do seu abastecimento de energia elétrica com o aproveitamento destes recursos, tendo em vista seu domínio de tecnologia aplicada e de construção de usinas.

Conforme estabelecido na Constituição Federal, em seu art. 20, inciso VIII, os potenciais de energia hidráulica constituem bens da União, sendo de competência deste ente federativo a exploração, por si ou por delegação, dos

serviços e instalações de energia elétrica, bem como o aproveitamento energético dos cursos de água.

A Constituição Federal (art. 225) define o meio ambiente como bem de uso comum do povo, estabelecendo que este deve ser protegido para as presentes e futuras gerações, comando este a ser observado por toda a sociedade e pelo Estado no sentido amplo.

Também configuram mandamentos constitucionais a instituição de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a garantia do desenvolvimento nacional.

Justifica-se o tema pela necessidade de se desenvolver estudos, de propor reflexões que possam mitigar o embate, talvez de caráter meramente ideológico presente num suposto antagonismo entre “ambientalistas e desenvolvimentistas”.

A importância do tema se reflete também na busca de se encontrar soluções para o impasse que se verifica, em que importantes projetos de exploração de potenciais hidrelétricos se encontram parados, seja no âmbito do Judiciário, seja no âmbito administrativo, por questões socioambientais.

A título ilustrativo, podem ser citados os seguintes temas comumente discutidos nos processos judiciais: órgão competente para o licenciamento ambiental, termo de referência, regularidade do licenciamento, consulta aos povos indígenas e quilombolas, realocação de comunidades ribeirinhas, garantia de direitos dessas comunidades quanto ao seu modo de vida, participação de atuação, no licenciamento ambiental dos chamados órgãos intervenientes, como Funai, Iphan, ICMBio<sup>2</sup>, etc.

---

<sup>2</sup> Vide PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 60, DE 24 DE MARÇO DE 2015: Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Panorama das normas constitucionais sobre energia, meio ambiente e desenvolvimento.**

O preâmbulo da Constituição Federal de 1988 traz a chamada “fórmula política” do Estado brasileiro, descrevendo, basicamente, seus valores e princípios, e traçando as diretrizes políticas que informam e comprometem a República com a instituição de um estado democrático de direito, fundado na valorização da pessoa humana, pelo respeito aos direitos individuais e sociais, e pela promoção do desenvolvimento econômico e social, compondo uma sociedade fraterna, harmônica e pluralista.

Segundo Pablo Lucas Verdú, citado por Guerra Filho (2001):

“fórmula política é uma expressão ideológica, fundada em valores, normativa e institucionalmente organizada, que descansa em uma estrutura sócio-econômica. É um fator essencialmente dinâmico, pois toda ideologia pretende realizar-se mediante sua institucionalização e sua implantação na realidade social”..

O Estado Democrático de Direito, com suas constituições, instituições e institutos, foi concebido de modo a propiciar o ambiente adequado a uma sociedade plural. No caso brasileiro, a chamada Constituição Cidadã veio a lume após longo período de regime de exceção, e teve na Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1987 o campo próprio para o ativismo e o pluralismo político e social. Houve a intensa e livre formação e expressão de correntes ideológicas, representando segmentos de matizes os mais diversos, no âmbito político, econômico, cultural, educacional e tantos outros.

Assim, o texto constitucional busca traduzir, normativamente, esses interesses, anseios, necessidades e pretensões. Em decorrência, ganharam assento na Carta Política de 1988, tida por analítica, institutos, modelos e mecanismos de exercício do papel cívico, político e social dos cidadãos, ocupando-se longamente, o texto, dos direitos e garantias individuais e sociais, bem como da ordem econômica, sendo, por isso, classificada como constituição

social, econômica, de vocação desenvolvimentista. É o que se colhe do art. 3º, da Carta Política de 1988:

*Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

Por sua vez, o Título II, a partir do art. 7º da Constituição Federal, que trata Dos Direitos e Garantias Fundamentais, vai falar em direitos, deveres e garantias individuais, no reconhecimento de direitos sociais, num Estado vocacionado para o desenvolvimento (econômico e social), o que equivale a falar em direitos humanos, na medida em que o desenvolvimento é, reconhecidamente, um direito humano<sup>3</sup>.

Mencione-se que a questão ambiental, não só no que respeita ao setor elétrico, está na ordem do dia, dadas as inúmeras alterações climatológicas relacionadas ao desequilíbrio climático, com o aumento da frequência e da gravidade de desastres e catástrofes naturais que vêm advertindo, afligindo e desafiando a comunidade científica mundial, a indústria e a sociedade de um modo geral.

Sobre o meio ambiente, a Constituição/1988, em seu art. 225, , reservou capítulo específico e fez alusão, em várias passagens, a esse relevante tema, assim como à ordem social, como é o caso do título que dispõe sobre a Ordem Econômica e Financeira (Título VI, Capítulo I, art. 170), a qual deve observar,

---

<sup>3</sup> A Assembleia Geral da Nações Unidas adotou, em 1986, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, conforme seu art. 1º:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

dentre outros, os princípios função social da propriedade, defesa do meio ambiente e redução das desigualdades regionais e sociais.

Reza a Carta Republicana que o meio ambiente constitui bem de uso comum do povo, devendo ser preservado para as presentes e futuras gerações (art. 225, **caput**, da Constituição Federal) ou seja, proteção intra e intergeracional,

Determina que cabe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade e controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

Esse aspecto, obviamente, não é observado tão-somente na Constituição Federal de 1988. De um modo geral, a legislação infraconstitucional e a alienígena traduzem a ideia aqui enfocada, o que será abordado em tópico específico.

Na União Europeia, o direito ao meio ambiente hígido é também um direito fundamental dos cidadãos dos países que a integram. O art. 174º, n. 1, do Tratado que instituiu a CE, estabelece que a política do meio ambiente passa a ser uma política comum, *tendo em vista a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente; a protecção da vida das pessoas; a utilização prudente e racional dos recursos naturais; e a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.*

No campo dos direitos fundamentais da pessoa humana, a ONU já reconheceu o direito ao meio ambiente como direito humano<sup>4</sup>. E se adicionarmos

---

<sup>4</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, que resultou na Declaração de Estocolmo e no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)

o qualificativo sustentável, ou equilibrado, associado à ideia de exploração econômica adequada, tem-se o também importante direito humano ao desenvolvimento, já mencionado anteriormente.

Estas são algumas das disposições atinentes ao regime jurídico-constitucional dos potenciais de energia hidráulica e de sua exploração ou aproveitamento:

*“Art. 20. São bens da União:*

*(...);*

*VII - os potenciais de energia hidráulica;*

*(...);*

*IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;*

*(...);*

*XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.*

*§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.*

*Art. 21. Compete à União:*

*(...);*

*XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

*(...)*

*b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;*

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...);*

---

em 1972, inaugura o Direito Ambiental no cenário internacional, estabelecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental do indivíduo, equiparando-o a outros direitos já consagrados como a liberdade e a igualdade. “Princípio nº 1: o ser humano tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras”.

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;*

*(...);*

*XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;*

*Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*(...);*

*XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;*

O exercício dessa competência, no que respeita à exploração de tais recursos hídricos em terras indígenas e em faixas de fronteira, a Constituição traz regramento específico no art. 176, e seu primeiro parágrafo, que se transcrevem:

*Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.*

*§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)*

Já o art. 231, § 3º, da Carta de 1988, objeto da regulamentação ora proposta, preceitua que:

*§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.*



## 2.2. Conceitos e Estrutura Orgânico-Institucional da Política Energética, a Matriz Energética e o Planejamento Energético brasileiros.

De modo muito singelo, pode-se afirmar que política energética traduz a forma como um Estado estuda, define e trabalha as questões atinentes aos recursos energéticos de que dispõe, ou pode dispor, interna e externamente, considerando suas necessidades presentes e futuras, focado nos aspectos de produção, distribuição e consumo de energia, em razão do seu desenvolvimento e crescimento econômico e do bem-estar social de sua população.

A matriz energética é toda energia disponibilizada para ser transformada, distribuída e consumida nos processos produtivos, é uma representação quantitativa da oferta de energia, ou seja, da quantidade de recursos energéticos oferecidos por um país ou por uma região (EPE, 2019).<sup>5</sup>

A política energética, segundo apostila do curso (PGN/PDE/EEL11) tem como objetivos primordiais:

*Garantir suprimento de energia necessário ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social de uma sociedade*

*Busca responder a questões conjunturais, mas, acima de tudo, estruturar o futuro de um país ou de uma região.*

*Segurança de abastecimento – valorização de recursos energéticos nacionais e universalização do acesso à energia*

*Sustentabilidade: preservação do meio ambiente/desenvolvimento sustentável*

Por sua vez, o estudo e a análise da matriz energética, no que respeita ao planejamento de todo o setor energético, é de capital importância, com vistas a assegurar os níveis de produção, bem assim o seu uso racional e adequado.

A EPE<sup>6</sup> informa que **matriz energética brasileira** é mais renovável do que a mundial e assevera que “essa característica da nossa matriz é muito importante. As fontes não renováveis de energia são as maiores responsáveis pela **emissão de gases de efeito estufa** (GEE). Como consumimos mais energia das fontes renováveis que em outros países, dividindo a emissão de

---

<sup>5</sup> <http://epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>.

<sup>6</sup> <http://epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>

gases de efeito estufa pelo número total de habitantes no Brasil, veremos que nosso país emite menos GEE por habitante que a maioria dos outros países”.

O planejamento energético deve considerar as necessidades de curto, médio e longo prazos de energia do país e como será possível atendê-las. O planejamento energético, como não poderia deixar de ser, comporta incertezas, pois depende do comportamento de diversas variáveis, tais como:

- Condições Macroeconômicas.
- Disponibilidade dos Recursos Energéticos.
- Custos para o Acesso ao Recursos Energéticos.
- Novas Tecnologias (Acesso).
- Restrições Ambientais.
- Regulação dos Mercados.
- Financiamento dos Investimentos.

Em razão disso, é importante que haja dados estatísticos energéticos para:

- Avaliar as reservas de combustíveis fósseis
- Prever a demanda futura de energia
- Estruturar a expansão da infraestrutura energética
- Avaliar o papel das diversas fontes de geração de energia na estrutura
- Avaliar a melhor forma da sociedade usar a energia com eficiência e que tenha menores níveis de emissões
- Avaliar os efeitos dos preços dos insumos energéticos em sua utilização
- Avaliar o nível das emissões de gases de efeito estufa.

O chamado novo marco regulatório do setor energético brasileiro introduzido ainda na década passada reestruturou a atividade de planejamento energético a cargo do Estado, como uma das respostas à crise energética de 200/2001, e em harmonia com o comando do art. 174 da Constituição Federal/1988:

*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

No âmbito da ciência da Administração, o planejamento é entendido como um processo, contínuo e dinâmico, no qual gravita um feixe de ações dirigidas, coordenadas e integradas visando a concretizar um objetivo futuro. Então, com o planejamento erige-se um processo de tomada de decisões antecipadas, não obstante as vicissitudes que são postas ao administrador ao longo do tempo (qualidade, custos, fatores da natureza, questões orçamentárias, fiscais, etc.), para tornar realidade o fim colimado.

O Planejamento é um dos princípios fundamentais da atividade do Estado, consoante disposto no Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal. *Verbis*:

*Art 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:*

*I -Planejamento.*

*(...)*

*Art 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:*

A Lei nº. 9.478/1997, regulamentada pelo Decreto nº 3.520/2000, na parte que criou o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, órgão de assessoramento da Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, dentre cujas competências estipulou a de formular políticas e diretrizes de energia destinadas, entre outras, ao aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com o estabelecido na legislação aplicável e de acordo com os princípios regentes.

A Lei nº 10.848/2004 alterou o art. 2º da Lei nº 9.478/1997, incluindo, entre as atribuições do CNPE, a de sugerir a adoção de medidas necessárias para

garantir o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, considerando o planejamento de longo, médio e curto prazos.

Assim, no aperfeiçoamento da estrutura organizacional necessária ao planejamento energético do País, a Lei nº 10.847/2004 autorizou o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa de Pesquisa Energética - EPE, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

A Empresa de Pesquisa Energética - EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras. (art. 2º da Lei nº 10.847/2004).

O Decreto nº 5.184/2004 aprova o estatuto da Empresa de Pesquisa Energética, fixando, entre outras competências da EPE, o seguinte:

*Art. 6º. Compete à EPE:*

*I -realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira,'*

*(...)*

*§ 1º. Os estudos e pesquisas desenvolvidos pela EPE subsidiarão a formulação, o planejamento e a implementação de ações do Ministério de Minas e Energia, no âmbito da política energética nacional.*

Ainda, é de anotar que o Decreto nº 9.675, de 2 de janeiro de 2019, que aprova a estrutura regimental do Ministério de Minas e Energia, ao descrever as competências da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE estabelece que:

#### *ANEXO I*

##### *ESTRUTURA REGIMENTAL DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA*

*Art. 15. A Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético compete:*

*I - desenvolver ações estruturantes de longo prazo para a implementação de políticas setoriais;*

*(...);*

*IV - apoiar e estimular a gestão da capacidade energética nacional;*

*(...);*

*VI - coordenar os estudos de planejamento energético setorial;*

(...)

*XIV - definir critérios e diretrizes para a prestação de serviços da EPE na área de estudos e pesquisas energéticas ao Ministério e ao setor;*

Nessa mesma linha, o referido Decreto comete ao Departamento de Planejamento Energético, Unidade vinculada à SPE:

(...);

*II - coordenar as ações e os planos estratégicos de expansão e integração energética e articular-se com os diferentes agentes setoriais e de governança do setor energético;*

*III - orientar e propor as diretrizes para expansão do setor elétrico;*

*IV - orientar a elaboração de planos e programas de expansão de energia;*

(...);

*VI - promover o desenvolvimento de métodos, critérios e técnicas aplicáveis ao planejamento da expansão do setor energético;*

*VII - promover, coordenar e realizar os levantamentos e as consolidações de parâmetros constitutivos da base de dados utilizada nos estudos e nas simulações da expansão energética;*

*VIII - prover os estudos de planejamento da expansão energética ou demandar a sua elaboração diretamente à EPE;*

*IX - estabelecer os critérios e as diretrizes para acompanhar, analisar e aprovar os estudos de expansão elétrica e energética desenvolvidos pela EPE;*

Infere-se dos excertos normativos acima colacionados a competência do Ministério de Minas e Energia para coordenar os estudos de planejamento energético, conferindo, por conseguinte, à Empresa de Pesquisa Energética EPE a competência de realizar tais estudos e projeções.

A estrutura do sistema de planejamento, de gerenciamento e operacional do setor elétrico compreende é composta por órgãos e entidades públicas e de natureza privada, com competências específicas e complementares, que podem ser listadas abaixo.

## **CNPE – Conselho Nacional de Política Energética**

O CNPE é um órgão interministerial de assessoramento à Presidência da República que tem como principais atribuições a formulação de políticas e diretrizes de energia que assegurem o suprimento de insumos energéticos a todas as áreas do país, incluindo as mais remotas e de difícil acesso. É presidido pelo Ministro de Minas e Energia

### **MME – Ministério de Minas e Energia**

O MME é o órgão responsável pela condução das políticas energéticas do país. Suas principais obrigações incluem a formulação e a implementação de políticas para o setor energético, de acordo com as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.

Também responsável por estabelecer o planejamento do setor energético nacional, por monitorar a segurança do suprimento do setor elétrico brasileiro e por definir ações preventivas para restauração da segurança de suprimento no caso de desequilíbrios conjunturais entre oferta e demanda de energia.

### **CMSE – Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico**

O CMSE é um órgão sob coordenação direta do Ministério de Minas e Energia - MME, criado com a função de acompanhar e avaliar a continuidade e a segurança do suprimento elétrico em todo o território nacional..

### **EPE – Empresa de Pesquisa Energética**

A EPE é uma instituição vinculada ao Ministério de Minas e Energia cuja finalidade é a prestação de serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético.

### **ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica**

A Aneel tem as atribuições de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. Zelar pela qualidade dos serviços prestados, pela universalização do atendimento e pelo estabelecimento das tarifas para os consumidores finais, sempre preservando a viabilidade econômica e financeira dos agentes e da indústria, também é responsabilidade da Aneel..

### ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico

O ONS é a instituição responsável por operar, supervisionar e controlar a geração de energia elétrica no Sistema Integrado Nacional - SIN e por administrar a rede básica de transmissão de energia elétrica no Brasil.

### CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

A Câmara de Comercialização atua como operadora do mercado brasileiro de energia elétrica, voltada à viabilização de um ambiente de negociação competitivo, sustentável e seguro. A CCEE promove discussões e propõe soluções para o desenvolvimento do setor elétrico nacional, fazendo a interlocução entre os agentes e as instâncias de formulação de políticas e regulação. O foco de atuação da instituição é a evolução do segmento de comercialização, pautado pela neutralidade, liquidez e simetria de informações.

A figura abaixo espelha os órgãos e entidades que atuam no setor energético, com a indicação básica de suas atribuições.

### MODELO INSTITUCIONAL



Todo esse processo de planejamento energético e a atuação dos diversos atores empregam ferramentas e instrumentos de análise e gestão, gerando produtos diversos, vertidos em planos, programas, balanços, boletins, indicadores, demonstrativos de análises conjunturais, etc., destacando-se:

- Plano Nacional de Energia - PNE
- Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE
- Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário - PEMAT
- Programa de Expansão da Transmissão - PET
- Plano de Expansão de Longo Prazo - PELP
- Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás
- Balanço Energético Nacional - BEN
- Anuário Estatístico de Energia Elétrica
- Resenha Mensal de Energia Elétrica
- Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis (anual)
- Boletim de Conjuntura Energética (trimestral)
- Boletim de Conjuntura da Indústria do Petróleo (semestral)
- Boletim Trimestral de Energia Eólica

### **2.3. Projetos estruturantes e segurança energética.**

A disponibilidade de energia elétrica firme é fator fundamental para o crescimento econômico e para o desenvolvimento social, conforme já mencionado. A política energética, conforme o CNPE, indica para o planejamento da expansão do parque de geração os chamados projetos estruturantes, considerados, segundo Instituto Dialog (2017)<sup>7</sup>:

“aquele que determinado no escopo do planejamento setorial, traz segurança energética para o sistema interligado, contribui para a universalização do acesso

---

<sup>7</sup> Relatório Contextualização da Inserção Regional, Pesquisa da Legislação Pertinente e Análise de Indicadores Sociais. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) e a Implantação de Usinas Hidrelétricas Estruturantes. Contrato nº 003/2016-SEDP/SE/MME. Banco Mundial.



com modicidade tarifária, e que na sua concepção reconhece e valoriza o uso e a disponibilidade de recursos naturais, considerando para sua implantação e operação as demandas energéticas locais e regionais e contribuindo para a construção de um modelo de desenvolvimento nacional que integre benefícios para o desenvolvimento econômico e social das populações atuais e futuras”.

É competência do CNPE definir projetos dessa natureza. São viabilizados por meio de leilões especiais (**Leilão de projeto estruturante**), que são certames de compra de energia proveniente de projetos de geração de caráter estratégico e de interesse público, que asseguram a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do Sistema Elétrico, bem como garantem o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, considerando o planejamento de longo, médio e curto prazos.

Foram leiloados os seguintes projetos estruturantes: UHE Santo Antônio (Resolução CNPE nº4 de 2007- LEILÃO Nº. 05/2007-ANEEL); UHE Jirau (Resolução CNPE nº1 de 2008 - Leilão nº 05/2008-ANEEL ); e, UHE Belo Monte (Resolução CNPE nº5 de 2009 - LEILÃO Nº. 06/2009-ANEEL).

Por meio da Resolução CNPE nº 3, de 3 de maio de 2011, foram qualificados os Aproveitamentos Hidrelétricos São Luiz do Tapajós, Jatobá, Jardim do Ouro e Chacorão como projetos estratégicos de interesse público, estruturantes e prioritários para efeito de licitação e implantação. Todavia, até a presente data não houve leilão de qualquer destes.

No caso de São Luiz do Tapajós, em razão de que ações judiciais e questões relativas à consulta dos povos indígenas da região, os estudos deste aproveitamento foram paralisados desde o ano de 2012.

Antes da mudança do marco regulatório, os leilões de energia nova, de um modo geral, eram feitos sem que os projetos tivessem licenciamento ambiental, o que trazia insegurança tanto para o empreendedor como para o Governo, dados os riscos de não execução dos empreendimentos, dificultando a previsibilidade e a segurança do planejamento.

Então passou a ser exigida, para habilitação ao leilão, a licença prévia – LP. Além disso, após firmar Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Federal, de que participaram a Advocacia-Geral da União, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério do Meio Ambiente e o Ibama, ficou definido que

precedentemente à inclusão de projetos no planejamento e especialmente nos leilões, deveria ser elaborada a Avaliação Ambiental Integrada das bacias hidrográficas, seguindo metodologia desenvolvida pelo Ministério de Minas e Energia, juntamente com a EPE e aprovada pelo Ministério do Meio Ambiente<sup>8</sup>.

Ainda em meados da década passada, o Banco Mundial desenvolveu extenso estudo, cujo resultado foi divulgado em 2008, mediante o relatório intitulado **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate**.

Ali, o Banco Mundial apontava especificidades, dificuldades e gargalos do licenciamento ambiental de projetos de geração de energia hidrelétrica no Brasil, indicando, por exemplo, além da extensa lista de atores envolvidos no licenciamento e dos entraves procedimentais, a atuação do Ministério Público, notadamente o federal.

Seguem algumas passagens ilustrativas da análise empreendida pelo Banco, segundo consta do Relatório Síntese.

*Usinas hidrelétricas (UHEs) continuarão a desempenhar um papel predominante na matriz elétrica brasileira – estima-se que em 2015 as UHEs serão responsáveis por aproximadamente 75% da eletricidade no Brasil. Uma parte significativa do potencial hidrelétrico do país localiza-se na Amazônia, região ambientalmente delicada. O licenciamento ambiental de projetos hidrelétricos no Brasil é considerado um grande obstáculo para que a expansão da capacidade de geração de energia elétrica ocorra de forma previsível e dentro de prazos razoáveis. A não-expansão, por sua vez, representaria séria ameaça ao crescimento econômico. (...).*

*A maioria dos problemas associados ao licenciamento ambiental no Brasil ocorre na primeira fase (Licença Prévia - LP) de um processo que compreende três etapas. Esses problemas incluem a falta de planejamento adequado do governo, falta de clareza sobre qual esfera governamental (federal ou estadual) tem autoridade legal para emitir licenças ambientais, atrasos na emissão dos termos de referência (TdRs) para o estudo de impacto ambiental (EIA) exigido pela legislação, má qualidade dos EIAs preparados pelos proponentes do projeto, avaliação inconsistente dos EIAs, falta de um sistema adequado para resolução*

---

<sup>8</sup> PORTARIA Nº 372, DE 1º DE OUTUBRO DE 2009.

*de conflitos, falta de regras claras para a compensação social e falta de profissionais da área social no órgão ambiental federal.*

*(...).*

*A autonomia ilimitada conferida a integrantes do Ministério Público, que não encontra paralelo nos países examinados no âmbito deste estudo, é importante fator para a falta de previsibilidade e cumprimento com os cronogramas do processo de licenciamento ambiental, pois permite que seus membros participem de atos técnicos ou administrativos típicos do órgão ambiental.*

Com efeito, hoje se assiste a uma hipertrofia do Sistema de Justiça, com um Ministério Público extremamente voluntarioso e atuante, com o respaldo do Poder Judiciário, utilizando de suas prerrogativas e instrumentos de atuação de modo muito amplo.

Conforme estudo intitulado “Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: uma visão sobre os impactos da instalação de usinas hidrelétricas em populações locais na Amazônia” – (R. Pós Ci. Soc. v.11, n.22, jul/dez. 2014), até o ano de 2014 foram identificadas 40 (quarenta) ações civis públicas propostas pelo Ministério Público Federal relacionadas aos empreendimentos Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. O documento revela:

Diversas ações judiciais têm sido propostas contra a construção de grandes empreendimentos no Brasil. Nos casos das Usinas de Santo Antônio, Jirau e Belo Monte, grande parte dessas ações trata dos impactos desses projetos às populações locais e questiona a ausência de escuta prévia àqueles que sofrerão impactos e sobre o cumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental que serviriam para mitigar e compensar esses impactos em relação aos direitos das populações afetadas.

De alguma maneira, essas ações questionam a forma como esses empreendimentos vêm sendo planejados e implantados no país.

*(...).*

Das quarenta ACP analisadas, todas dizem respeito direta ou indiretamente ao processo de licenciamento ambiental das usinas. Na maioria, a relação entre a violação de direitos e o licenciamento ambiental é direta e questiona a falha na execução de algum procedimento do licenciamento, seja por impacto ou ameaça de impacto sobre componentes ambientais e/ou sociais locais decorrentes das obras civis ou da operação das usinas. A minoria relaciona-se de forma indireta

com o licenciamento, como é o caso da ação n. 25997-08.2010.4.01.3900, referente a Belo Monte, que embora peça a nulidade da LP emitida para a usina, apresenta como motivação a falta de regulamentação da exploração de recursos hídricos em terras indígenas, exigida pela Constituição Federal.

## 2.4. A proteção ao Meio Ambiente e o Licenciamento Ambiental

Tendo em linha de conta que a atividade humana, independente de constituir exploração econômica, ordinariamente causa algum impacto ambiental, o Diploma Fundamental, bem assim os regramentos infraconstitucionais, impõem condicionantes, restrições e sujeições àquelas atividades que possam causar “significativo” impacto ambiental. Daí a necessidade das avaliações e estudos prévios de impactos ambientais.

Por essa razão, avulta o **princípio da informação**<sup>9</sup>, quando se exige ampla publicidade, consultas e audiências prévias com vistas ao licenciamento. A comunidade e a sociedade como um todo, não só aquela afetada direta ou indiretamente, precisa estar adequadamente informada, participar, opinar e influir nas decisões atinentes à autorização de obras, empreendimentos, processos de produção ou quaisquer atividades que se mostrem efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente. Entendido este numa acepção ampla, envolvendo, dentre outros, os aspectos sócio-econômico e culturais.

A ideia de sustentabilidade e equilíbrio evoca, exige o cuidado e atenção quanto à dimensão da vida humana, respeitando seus usos, costumes, fazeres, etc.

De importância capital se mostra o **princípio da prevenção**, associado a riscos conhecidos, previsíveis e mensuráveis. Tomado do latim *praevenire*, ou seja, vir antes, chegar antes, o verbo prevenir traduz a idéia de antecipar-se, de evitar, ou mitigar os danos antevistos. Assim, a ciência, a tecnologia e a informação devem estar a serviço, devem instrumentalizar a aplicação desse princípio.

Muito próximo do princípio da prevenção, mas guardando importante traço distintivo, ressaltamos o **princípio da precaução**, que diz com riscos não

---

<sup>9</sup> que no Estado Democrático de Direito advém do postulado da participação, do controle social.

conhecidos, imprevisíveis ou inestimados. Não se pode admitir uma prática, um processo, uma construção ou a introdução de um alimento ou droga cujos efeitos ou consequências para o meio ambiente ou mesmo para o homem estejam na penumbra do desconhecido, na álea do terreno da probabilidade. Assim é com organismos geneticamente modificados, práticas médicas com células-tronco, clonagem de células e tantos outros exemplos.

Considerando que o impacto gravado com a adjetivação significativo, ou expressivo, ou impactante decorre, ordinariamente, de atividades de exploração econômica, cujo escopo trafega pela obtenção de lucro, o **princípio do poluidor-pagador**<sup>10</sup> se apresenta como de suma relevância. Todo empreendedor sabe (ou deve saber) que, dentre os riscos da atividade econômica, o ambiental ostenta grande relevo. E gera responsabilidades na órbita administrativa, civil e penal.

Em linhas gerais, esses princípios vêm sendo invocados nos procedimentos administrativos e processos judiciais que versam sobre o licenciamento de empreendimentos de geração e transmissão de energia, sobretudo quando se trata de exploração de potenciais hídricos, mormente se a área em questão envolve terras indígenas.

Mas também há uma distorção significativa no processo de licenciamento, uma vez que a definição e a implantação de políticas públicas, passou a ser direcionada para o licenciamento, fazendo com que este, por vezes, deixe de ser um procedimento eminentemente técnico para comportar outras vertentes de caráter político e econômico.

No licenciamento da UHE Belo Monte, por exemplo, as condicionantes da Licença Prévia (LP 342/2010) de Belo Monte exigiram:

2.6 Apresentar o PBA, contendo o detalhamento dos planos, programas e projetos socioambientais previstos no EIA e suas complementações, considerando as recomendações do IBAMA exaradas por meio dos Pareceres nº 105/2009, nº 106/2009, nº 114/2009 e nº 06/2010 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA. O PBA

---

<sup>10</sup> Trata-se de um **princípio** normativo de caráter econômico, tendo em vista que imputa ao **poluidor** os custos relacionados a uma atividade poluente. O **poluidor-pagador** consiste na obrigação do **poluidor** de arcar com os custos da reparação, mitigação e compensação do dano por ele causado ao meio ambiente.

deverá ser entregue em versões impressa e digital, apresentando instituições envolvidas, responsáveis técnicos e cronograma físico de implantação.

2.7 Os convênios referentes aos Planos de Requalificação Urbana, Articulação Institucional e Ações Antecipatórias, propostas no EIA e suas complementações, deverão ser assinados pelo empreendedor e entidades governamentais e apresentados no PBA, acompanhados de cronogramas visando propiciar o atendimento da demanda suplementar provocada pelo empreendimento, bem como suprir o déficit de infraestrutura, de forma a garantir que os resultados dos indicadores socioeconômicos, ao longo do desenvolvimento dos programas e projetos, sejam sempre melhores que os do marco zero.

2.8 Propor e efetivar convênios, para ações de fortalecimento, com as entidades responsáveis pela fiscalização de crimes ambientais, como o tráfico de animais silvestres e a exploração madeireira na região (IBAMA, OEMA do Pará, Polícia Ambiental, entre outros).

2.9 Incluir entre as ações antecipatórias previstas: i) o início da construção e reforma dos equipamentos (educação/saúde), onde se tenha a clareza de que serão necessários, casos dos sítios construtivos e das sedes municipais de Altamira e Vitória do Xingu; ii) o início das obras de saneamento básico em Vitória do Xingu e Altamira; iii) implantação do sistema de saneamento básico em Belo Monte e Belo Monte do Pontal, antes de se iniciarem as obras de construção dos alojamentos.

Não custa lembrar como a capacidade de geração de energia de fonte hídrica vem sendo afetada nos últimos cinco/seis anos pelo deplecionamento dos níveis dos reservatórios em decorrência dos baixos índices pluviométricos, acarretando o maior despacho da geração térmica, mesmo fora da ordem de mérito, e a emergência de toda a discussão sobre risco hidrológico e as repercussões econômico-financeiras da “guerra” judicial, ainda presente, do GSF – Generation Scaling Factor<sup>11</sup>.

No campo dos direitos fundamentais da pessoa humana, a ONU já reconheceu o direito ao meio ambiente como direito humano, através da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, cujo artigo 1º dispõe:

---

<sup>11</sup> O GSF tem sua origem no MRE e procura demonstrar a proporção entre a energia hidráulica gerada e a garantia física total do MRE. Assim, quando se observa valores de GSF inferiores a um, tem-se o MRE deficitário e, portanto, incapaz de suprir todos os déficits de geração de cada uma das usinas hidráulicas que participam deste mecanismo.

"O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados".

Sobre esses aspectos, registre-se que a ideia de desenvolvimento sustentável, desde os estudos, apontamentos e proposições de Ignacy Sachs (1981) acerca da harmonização do crescimento econômico com o bem-estar social e a preservação ambiental, muitos incorporados ao conhecido Relatório Braundtland (1987) <sup>12</sup>, em que se delinea, conceitualmente, que desenvolvimento sustentável preconiza a busca e o alcance dos melhores resultados em termos de crescimento/desenvolvimento econômico e social aliado ao menor impacto ambiental possível, tendo em conta o pressuposto da preservação ambiental, para as presentes e futuras gerações.

É o que está estampado no Princípio 01 da Declaração de Estocolmo, de 1972, reafirmado pela "Declaração do Rio", de 1992, nos seguintes termos: *"Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente"*.

Nos últimos dez/doze anos, com os aproveitamentos hidrelétricos de Belo Monte e de Jirau e Santo Antônio, o Governo brasileiro retomou os investimentos em empreendimentos de grande porte, que garantem energia firme, para fazer frente à perspectiva de crescimento econômico, à época (meados da década passada), da ordem anual de 4% a 5% do Produto Interno Bruto (PIB). Tais projetos, pelo viés ambiental, foram concebidos como usinas a fio d'água, sem reservatórios de acumulação, passando-se a exigir, também, licença ambiental prévia necessária à habilitação nos leilões de energia nova.

---

<sup>12</sup> é o documento intitulado **Nosso Futuro Comum** (*Our Common Future*), publicado em 1987. Neste documento o desenvolvimento sustentável é concebido como:

“ O desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Ao mesmo tempo, o que se observou foi um incremento da “judicialização”. Nas ações judiciais intentadas, têm-se discutido o múltiplo uso dos recursos hídricos, o licenciamento ambiental, a competência e atos dos órgãos licenciadores e intervenientes no procedimento; a realização de audiências públicas como garantia do direito à informação das populações e comunidades atingidas direta e/ou indiretamente pelas obras dos empreendimentos; além de indenizações, em que se incluem os indígenas, os quilombolas, populações tradicionais, etc.

São esses exemplos das principais questões de cunho socioambiental que têm sido opostas aos empreendimentos de geração de energia elétrica, eventualmente desprovidas de pertinência e legitimidade destas em relação aos ditames constitucionais, legais e regulamentares, configurando, nas mais das vezes, indevida e perniciosa a interferência no planejamento energético, sobretudo no que se refere a projetos estruturantes e estratégicos de geração de energia elétrica por fonte hídrica.

Barbosa (2001)<sup>13</sup> estudou inúmeras questões atinentes ao processo de planejamento e implantação de projetos hidrelétricos no Brasil, sob a ótica dos conflitos, da técnica, da atuação das empresas do setor, abordando em sua tese, os principais aspectos que caracterizaram a atuação do Setor Elétrico a partir de meados da década de 80, passando pela análise “desde os investimentos na qualificação dos quadros técnicos do setor, até a criação de espaços legais e institucionais, destacando a presença de conflitos, disputas, consensos e confrontos que findaram por introduzir, em alguma medida, a “*responsabilidade social e ambiental*” na pauta de discussão das empresas do Setor Elétrico, quando do planejamento e implantação de seus empreendimentos”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> SETOR ELÉTRICO E MEIO AMBIENTE: A institucionalização da “questão ambiental” - Tese apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional como requisito parcial para a obtenção do Grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

<sup>14</sup> “**Meio ambiente como instrumento de restrição às atividades do Setor Elétrico.** A questão ambiental torna claros os limites e contradições dos empreendimentos do setor elétrico e o campo de lutas entre diferentes práticas e formas sociais de apropriação, uso e controle do território. Na realidade, tem-se modalidades específicas de geração, transmissão e distribuição de energia que se viabilizam a partir dessas práticas, e formas determinadas de apropriação, concorrendo com outras e definindo, desse modo, um espaço de disputas. “Se a resistência às obras pode ser vista pelo Setor Elétrico como obstáculo ambiental ao progresso da nação, os movimentos vêm na intervenção do setor um processo de apropriação de recursos ambientais (terra, água) em benefício de um modelo de desenvolvimento que o exclui” (Vainer, 1993).



Vê-se, pois, que as questões de ordem técnica, operacional, de planejamento, ideológica e de gestão têm grande relevo no tratamento do assunto. Nesse sentido, a prolífica *judicialização* das demandas envolvendo o setor, promovidas por excelência pelo Ministério Público, remetem ao Judiciário a apreciação, discussão e decisão sobre assuntos complexos, envolvendo, para além da questão ambiental, aspectos sociais, econômicos e técnicos para os quais, nas mais das vezes, o aparato dessas instituições - incluindo, por óbvio, seus operadores -, não está preparado para enfrentar.

A título de exemplo, em março do ano de 2006, em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal (MPF) relativa ao Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, foi concedida medida liminar para suspender consultas públicas agendadas pelo IBAMA, para fins de confecção do Termo de Referência do empreendimento.

Em sua decisão, o juiz afirmou: **“a soberania da Constituição Federal torna imprescindível a concessão *prima facie* da liminar, mesmo porque ‘questões relativas a interesses econômicos cedem passo quando colidem com deterioração do meio ambiente, se irreversível’ (AGP 199800052640/GO, Fonte DJ 26/05/200, p. 106)”**.

A miopia do magistrado não lhe permitiu enxergar que a questão não passa pelo mero confronto entre interesses econômicos e a defesa do meio ambiente; é mais ampla e complexa. Presente um interesse público relevante, qual seja o de promover o desenvolvimento econômico e social, em que a geração de energia é fator preponderante.

Ao impedir a realização das consultas, o magistrado não só cerceou o desenvolvimento de atribuições institucionais do IBAMA, como também atentou contra o direito à informação e ao livre exercício de manifestação daquelas comunidades em assunto que diz respeito direto aos seus interesses, o que contraria os postulados da Constituição da República. O desenvolvimento dos estudos, que determinam a viabilidade e condicionam o processo de licenciamento e implantação do empreendimento, não trazem qualquer risco ambiental, como entendeu o julgador.

Conforme estabelecido na Constituição Federal, em seu art. 20, inciso VIII, os potenciais de energia hidráulica constituem bens da União, sendo de

competência deste ente federativo a exploração, por si ou por delegação, dos serviços e instalações de energia elétrica, bem como o aproveitamento energético dos cursos de água.

Por oportuno e pertinente, impõe-se abordar o aspecto relativo aos ditames constitucionais que cingem o Estado brasileiro, previstos no Título I – Dos Princípios Fundamentais, em que se destaca, sem por isso entender-se mais importante, a previsão constante do art. 3º, II e III, que elenca como objetivos fundamentais da República a garantia do desenvolvimento e a erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim a redução das desigualdades sociais e regionais.

Não é de outra índole a diretriz estabelecida no título VII – Da ordem Econômica e Financeira, ao estabelecer os princípios que norteiam a atividade econômica, que não dispensa a observância das questões de natureza humana e social que devem presidir o processo de desenvolvimento.

Guilherme Amorim Campos da Silva, no seu *Direito ao Desenvolvimento* (2004, 66) assevera:

“O direito ao desenvolvimento nacional impõe-se como norma jurídica constitucional, de caráter fundamental, provida de eficácia imediata e impositiva sobre todos os poderes da União que, nesta direção, não podem se furtar a agirem, dentro de suas respectivas esferas de competência, na direção da implementação de ações e medidas, de ordem política, jurídica ou irradiadora, que almejem a consecução daquele objetivo fundamental”.

O certo é que tanto o meio ambiente quanto o desenvolvimento são direitos fundamentais que hão de ser promovidos, patrocinados e satisfeitos por todos, setor público, setor privado, sejam empreendedores, instituições financeiras, ONGs, associações, a sociedade em geral.

A própria Constituição Federal, que estabeleceu competências materiais e legislativas privativas, comuns e concorrentes em matéria ambiental e de energia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (arts. 21, 22, 23 e 30), abre a possibilidade de uma grande concertação e harmonização desses interesses e necessidades. Dispõe o parágrafo único do art. 23, parcialmente regulamentado pela Lei Complementar nº 140, de 2011:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...).

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

E é disso que se cuida: da realização e fruição dessas categorias de direitos, da atuação política, econômica e social que induza o desenvolvimento sustentável, com vistas à efetivação do fundamento republicano de promoção da dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 25, diz que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, devendo ser preservado e defendido pelo poder público e pela coletividade para as presentes e futuras gerações.

A Lei Federal 6.938/81, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências” foi sancionada em 1981 e instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, concebida com o intuito de gerenciar da melhor forma possível os usos dos recursos naturais, assim como preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, assegurando as condições necessárias ao desenvolvimento socioeconômico. Nela, são estabelecidas diretrizes para o licenciamento de empreendimentos que, de alguma forma, irão afetar o meio ambiente e suas inter-relações, buscando compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Sendo necessária para o avanço da humanidade e o bem-estar dos povos, a exploração dos recursos ambientais deve ser, no entanto, socialmente responsável, com o estabelecimento de diretrizes e programas para utilização ambientalmente consciente desses recursos.

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, citados no Art. 9º da lei 6938/81 são os seguintes:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

- III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;
- VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

O foco principal é que sejam evitados ou mitigados os efeitos danosos decorrentes da degradação da qualidade ambiental e da poluição. Ainda, segundo a Lei 6.938/81, degradação ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente, e poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividade que, direta ou indiretamente, prejudica saúde, segurança e bem-estar da população; cria condições adversas às atividades sociais e econômicas; afeta desfavoravelmente a biota; afeta as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lança matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Durante o processo de avaliação de impactos ambientais de empreendimentos para que se possa chegar ou não à emissão de licença ambiental, é necessário que seja realizada uma série de estudos na área de interesse, a fim de demonstrar que a sua eventual implantação não trará, em sua totalidade, apenas impactos negativos, mostrando-se uma obra ambientalmente inviável, mas identificando aspectos positivos e medidas de compensação e de mitigação necessárias.

Um instrumento para análise das questões pertinentes a determinada atividade ou empreendimento é a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), que promove um mapeamento dos prováveis impactos que a obra proporcionará para a região, para os seus habitantes, suas atividades produtivas, seus modos e hábitos de vida; devem ser realizados por equipe multidisciplinar, buscando

eliminar, de forma mais eficiente possível, a subjetividade que determinada análise poderia apresentar. A equipe que realiza os estudos passa a ser a responsável técnica pelos resultados apresentados.

Outro instrumento bastante utilizado, associado à AIA, é o Licenciamento Ambiental. Para aplicação dos critérios e diretrizes instituídos primeiramente pela Lei 6938/81, no que tange a ele, e posteriormente, mais bem explicitados nas Resoluções CONAMA 001/86 e 237/97, é necessário estabelecer o conceito de Licenciamento Ambiental e de Licença Ambiental.

Segundo a Lei Complementar 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios** nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; Licenciamento ambiental é “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”.

Já a Licença Ambiental, segundo Resolução CONAMA 237/97, é tida como um ato administrativo que “estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

A Portaria Interministerial 60/2015 regulamenta a atuação da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, da Fundação Cultural Palmares – FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e do Ministério da Saúde, que devem apresentar parecer, quando necessário, durante processo de licenciamento ambiental de competência federal, estando a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA. Sendo assim, o IBAMA, no início do procedimento de licenciamento ambiental, deve solicitar ao proponente informações sobre possíveis interferências durante alguma etapa do empreendimento em terras indígenas ou quilombolas, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária, por

exemplo. Nos casos em que o empreendimento venha a impactar Unidades de Conservação federais, suas zonas de amortecimento ou áreas circundantes, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio também deve ser consultado. As informações referentes à intervenção do empreendimento nos casos citados acima deverão constar no Termo de Referência – TR.

O Termo de Referência, segundo a Portaria Interministerial 60, de 2015, deve ser elaborado pelo IBAMA, estabelecendo o conteúdo necessário dos estudos que deve ser apresentado no processo de licenciamento ambiental, contemplando também, os conteúdos apontados pelos Termos de Referência Específicos – TREs, termos estes elaborados pelos órgãos intervenientes do processo de Licenciamento. Deve ser dada atenção especial aos aspectos locais e de traçado do empreendimento, além do enfoque às medidas para mitigação e controle dos impactos a serem considerados quando da emissão das licenças.

## **2.5.As funções essenciais à Justiça: o Poder Judiciário, Ministério Público, seu protagonismo e a judicialização.**

A estrutura e o funcionamento do Estado Moderno, seguindo as lições de Montesquieu, foi concebida, especialmente na sociedade ocidental, como dividida funcionalmente, de forma tripartite, pelas expressões dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Em linhas gerais, o primeiro com a atribuição básica de elaborar as leis, o segundo com competências de gerenciamento do Estado, de execução das leis e o último encarregado de da função judicante, de aplicação das leis.

O Supremo Tribunal Federal indica, em sua página na web, que O Poder Judiciário é regulado pela Constituição Federal nos seus artigos 92 a 126. Ele é constituído de diversos órgãos, com o Supremo Tribunal Federal (STF) no topo. O STF tem como função principal zelar pelo cumprimento da Constituição Federal.

O Lenza (2006) ensina que as atividades profissionais abaixo aludidas estão institucionalizadas pela Constituição Federal e são denominadas funções essenciais à Justiça.

### **Ministério Público**

Determina o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

O Ministério Público é organizado em Ministério Público Estadual e da União, sendo que este último se divide em Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios. O chefe do Ministério Público é representado pelo Procurador-Geral da República que será nomeado pelo Presidente dentre os integrantes da carreira, maiores de 35 (trinta e cinco) anos, após ter seu nome aprovado pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal.

O Procurador-Geral da República será nomeado para mandato de 2 (dois) anos e será permitida mais de uma recondução ao cargo, sem qualquer limite. Sendo a recondução considerada uma nova nomeação, deverá este passar pelo mesmo trâmite.

São princípios institucionais do Ministério Público (MP), de acordo com o artigo 127, §1º, da CF: a unidade, isto é, o Ministério Público deverá respeitar a existência de um único Chefe e esta divisão é meramente funcional; a indivisibilidade, ou seja, apenas um membro do MP poderá substituir outro, já que a instituição é considerada una e indivisível, e; a independência funcional, já que os profissionais não se submetem a qualquer poder hierárquico para atuar em seu exercício.

Ainda, são garantias desta instituição a autonomia funcional, administrativa e financeira. Diz-se por autonomia funcional o fato de não precisar o Promotor de Justiça se submeter aos demais órgãos ao exercer sua profissão, devendo apenas respeitar a Constituição Federal. Autonomia administrativa traduz-se pela capacidade de dirigir a própria instituição independentemente. Enquanto, autonomia financeira diz respeito a capacidade de elaborar sua proposta orçamentária, administrando os recursos que lhe foram destinados.

Aos membros do MP serão garantidas a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios, ou seja, após o decurso do prazo de 2 (dois) anos de efetivo exercício do cargo, estágio probatório, será assegurado ao membro do MP a perda do cargo apenas por sentença judicial transitada em julgado. O membro desta instituição não poderá, inclusive, ser removido ou promovido de forma unilateral, sem sua solicitação ou autorização e seus subsídios não poderão ser reduzidos, senão em situações previstas na própria CF.

São funções institucionais do Ministério Público, de acordo com o artigo 129 e incisos, da Constituição Federal:

- a) promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- b) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- c) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- d) promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- e) defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- f) expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- g) exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- h) requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- i) exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

### **Advocacia Pública**

Institui o artigo 131, da Constituição Federal, que "a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa



a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo".

O chefe da Advocacia Geral da União, também denominada AGU, é o Advogado-Geral da União que será nomeado de forma livre pelo Presidente da República, dentre cidadãos de 35 (trinta e cinco) anos e de reputação ilibada e notório saber jurídico. Nas classes iniciais, o ingresso ocorrerá mediante concurso público de provas e títulos.

De acordo com o que prescreve o artigo 131, §3º, da CF, na execução de dívida ativa de natureza tributária, por sua vez, caberá a representação da União à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, também órgão da AGU.

Ainda, a consultoria jurídica e a representação judicial das unidades federativas serão exercidas, respectivamente, pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, sendo que o ingresso também dependerá de concurso público de provas e títulos, com auxílio da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases. O chefe desta instituição será obrigatoriamente membro integrante da carreira.

Será assegurada estabilidade aos membros da Advocacia Pública assim que completado 3 (três) anos de efetivo exercício, por meio de avaliação de desempenho processada pelo próprio órgão, após relatório circunstanciado das corregedorias.

### **Advocacia**

Prescreve o artigo 133, da Constituição Federal, que "o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei". Deste artigo, nota-se a existência de dois princípios, sendo estes: da indispensabilidade do advogado, que não é absoluta para impetrar *habeas corpus*, por exemplo, e da imunidade do advogado, devendo respeitar os limites previstos em lei.

### **Defensoria Pública**

Preleciona o artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos". O direito em questão torna-se operacional por meio da Defensoria Pública que corresponde, de acordo com o artigo 134, da CF, "a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do

Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal."

A separação de poderes constitui um postulado caro ao Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 2º que São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Significa dizer que o espaço de atuação e as competências de cada um devem ser respeitadas permanentemente. Nenhum poder tem mais importância que o outro.

Cabe voltar ao estudo anteriormente mencionado, "Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: uma visão sobre os impactos da instalação de usinas hidrelétricas em populações locais na Amazônia" que se debruçou sobre a judicialização dos projetos das usinas hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte, para colacionar alguns excertos da parte conclusiva do artigo:

Nesses casos, pode-se observar que o Judiciário tem funcionado como única instância de solução de controvérsias, ante a ausência e/ou inefetividade de canais que possam assim funcionar dentro do processo de licenciamento ambiental. Apesar desta constância, o que se observa são padrões distintos nos casos aqui considerados. Nas ações referentes a Belo Monte, o Judiciário tem intervindo por meio de liminar nos casos em que se demonstra violação aos direitos das populações impactadas ou às regras do próprio licenciamento. Porém, essas decisões são revogadas em segunda instância, quando o Judiciário se abstém de decidir, sob o fundamento de se tratar de (...).

Na presente pesquisa fica evidente que, pelo menos nos casos analisados, os consórcios empreendedores são os principais polos passivos das ACP, seguidos pelo próprio IBAMA. Assim, a não apreciação de alegadas violações colocadas ao Judiciário tem se revertido em favor de ambos (empreendedores e órgão

licenciador), com ônus para os aspectos sociais e ambientais impactados ou ameaçados de lesão, ou mesmo para o próprio procedimento do licenciamento ambiental que, ao não ser cumprido adequadamente como determinado por suas normas, acaba enfraquecido como instrumento de prevenção de danos socioambientais.

(...).

Verifica-se que o estudo levado a efeito acima reproduzido trata a judicialização daqueles empreendimentos como algo inerente ou decorrente das distorções ou problemas procedimentais e de aplicação das normas no licenciamento que reclamam a atuação do Ministério Público. Tal atuação, junto com o Judiciário não é vista como sintoma, ou demonstração de intromissão, muita vez, do Sistema de Justiça na seara do Executivo, atentando contra a separação de poderes

O eminente jurista Ovídio Rocha Sandoval<sup>15</sup>, em artigo publicado na revista eletrônica Migalhas, ensina que:

Existe uma advertência feita por MIRABEAU que, apesar do tempo decorrido permanece viva, qual seja: *“A Justiça é uma necessidade de todos e de cada um; e assim como deve exigir o **respeito**, deve **inspirar confiança**”*.<sup>3</sup>

A **confiança** decorre de diversos elementos que animam sua existência e entre eles se inclui a **segurança jurídica** advinda das decisões dos tribunais. A sociedade espera que as decisões dos tribunais, especialmente por parte do Tribunal Supremo, respeitem a Constituição e a lei e mantenham íntegra a ordem jurídica vigente, sem sobressaltos e surpresas capazes de gerar insegurança e, por conseguinte, **ausência de confiança**.

O **ativismo judicial**, queiram ou não os seus adeptos, remete ao exame da chamada **“escola do direito livre”** proposta por Ehrlich que *“sustenta a necessidade da livre investigação das normas jurídicas como princípio geral, só excetuando os **poucos casos** nos quais existe um **direito tão claro e tão determinado**, que excluem a possibilidade de investigação”*.<sup>4</sup>

Diversas correntes doutrinárias surgiram e *“em rigor, só há de comum entre elas o **não reconhecerem ao legislador a exclusividade da criação do direito**: as leis, tal é o seu postulado uniforme, não podem acompanhar a transformação*

<sup>15</sup> O ativismo judicial. <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI273781,11049-O+ativismo+judicial>

*incessante das situações, ou relações sociais”. São revestidas de um “acentuado **caráter sociológico** e do juiz exige que se mostre, não um simples cultor do direito, mas, também, um hábil investigador dos momentos e dos fatos sociais, um **sociólogo**, enfim”.*<sup>5</sup>

O saudoso e querido professor **Vicente Ráo**, no exame da doutrina proposta, anota e deixa claro: *“adotar semelhante doutrina diz muito bem **Enneccerus**, equivale a **entronizar a vontade do juiz**, sobrepondo à **vontade coletiva**; importa menoscar em extremo a consideração devida à lei e, o que é mais grave, à **segurança do direito** e à avaliação prévia, ao que todos temos direito, das conseqüências de nossos atos”* e suprimiria *“a segurança das relações jurídicas, criando a **incerteza** das conseqüências **futuras** dos atos e fatos incidentes na esfera do direito”*.

Já o Professor Lenio Streck<sup>16</sup>, procurador de Justiça aposentado que estuda o ativismo e o protagonismo judicial preleciona:

Vamos discutir isso, então. Ativismo e judicialização são temas que frequentam as grandes discussões da teoria jurídica brasileira. O acentuado protagonismo do Poder Judiciário vem despertando, não só no Brasil, um conjunto de pesquisas que buscam a explicação desse fenômeno. Nesse sentido, a formação de uma “juristocracia” (ou judiciariocracia) — chamemos assim a esse fenômeno — não pode ser analisada como uma consequência exclusiva da vontade de poder (no sentido da *Wille zur Macht*, de Nietzsche) manifestada pelos juízes, mas, ao mesmo tempo, deve-se levar em consideração a intrincada relação interinstitucional entre os três poderes. Em síntese, todas essas questões apontam para um acentuado protagonismo do Poder Judiciário no contexto político atual.

E faz distinção entre judicialização e ativismo, senão veja-se:

Assim, a partir da diferença entre ativismo e judicialização e da relevante circunstância de que o STF não representa o estado da arte dessa fenomenologia deste país de proporções continentais, há uma série de pontos que devem ser abordados. Como venho referindo em vários livros e textos, os tribunais e o STF

<sup>16</sup> O ativismo judicial existe ou é imaginação de alguns?

<https://www.conjur.com.br/2013-jun-13/senso-incomum-ativismo-existe-ou-imaginacao-alguns>

fazem política quando dizem que não fazem; eles fazem ativismo quando dizem que não fazem; e judicializam quando sustentam não fazer. Por exemplo, quando o STF decide que, no artigo 366 do CPP, a prova considerada urgente fica ao arbítrio do juiz decidir, está não somente fazendo ativismo, com a institucionalização da discricionariedade judicial — ponto importante para aferir o grau de ativismo e da judicialização — como também está “legislando”. Não parece que o legislador, ao estabelecer, nos marcos da democracia, que a prova considerada urgente possa ser colhida de forma antecipada, tenha “querido” deixar isso ao bel prazer do juiz... Bom, mas foi isto que o STF disse que o dispositivo “quer dizer”. Atenção: sei que o STF mudou sua posição depois disso (HC 114.519). O que importa, entretanto, é que assim já havia julgado.

É importante apresentar, a título ilustrativo da matéria objeto deste estudo, o conteúdo de algumas ações propostas pelo Ministério Público Federal e o exemplo de algumas decisões, para se ter uma ideia das questões que são apresentadas e discutidas.

#### BELO MONTE

Ação Civil Pública nº 2006.39.03.000711-8

##### OBJETO:

Sustação liminar de qualquer procedimento empreendido pelo IBAMA para condução do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, especificamente das audiências públicas programadas para os dias 30 e 31 de março de 2006 nas cidades de Altamira e Vitória do Xingu;  
condenação do IBAMA em obrigação de não fazer, consistente na proibição de adotar atos administrativos referentes ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

##### DECISÃO LIMINAR:

Determinada a suspensão de qualquer procedimento empreendido pelo IBAMA e pela ELETRONORTE para a condução do licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte”, alcançando, assim, as consultas públicas que seriam realizadas pelo IBAMA nos dias 30 e 31 de março, nas cidades de Altamira e Vitória do Xingu; arbitrou ainda multa de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) em caso de descumprimento.

Ação Civil Pública nº 2007.39.03.000283-9

##### OBJETO:

Requeru a paralisação dos estudos de viabilidade da UHE Belo Monte, até que ocorra a efetiva intervenção do IBAMA, consistente na edição de um Termo de Referência específico para a sua realização.

Foi concedida liminar acatando os pedidos do Ministério Público.

Ação Civil Pública nº 2009.39.03.000326-2

OBJETO:

Alegou a nulidade (i) do Despacho da ANEEL que aprovou a revisão do Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Xingu; (ii) do registro do estudo de viabilidade da UHE Belo Monte concedido pela ANEEL; e (iii) do aceite do EIA/RIMA pelo IBAMA.

Foi concedida liminar para suspender o licenciamento.

Ação Civil Pública nº 2009.39.03.000575-6

OBJETO:

Requeru a anulação das audiências públicas realizadas para apresentação e discussão do EIA/RIMA da UHE Belo Monte e requerimento de novas audiências.

Foi concedida liminar atendendo os pedidos

Ação Civil Pública nº 968-19.2011.4.01.3900

OBJETO:

Requeru a nulidade da Licença de Instalação nº 770/2011, por falta de previsão legal e impedir o repasse de recursos financeiros pelo BNDES à UHE Belo Monte.

Foi concedida liminar determinando a paralisação das obras.

A sentença declarou extinto o processo, mas em recurso no Tribunal Regional Federal A 5ª Turma deu provimento à Apelação do MPF, determinando a nulidade das licenças de instalação emitidas ao empreendimento; novas licenças somente poderiam ser concedidas se comprovado o integral cumprimento das condicionantes da Licença Prévia nº 342/2010.

#### JIRAU E SANTO ANTONIO

Ação Cautelar Inominada – Proc. 2006.41.00.004390-1

OBJETO:

A Justiça Federal em Porto Velho/RO determinou, em decisão liminar, a suspensão das audiências públicas agendadas pelo IBAMA para os dias 8, 9, 10 e 11.11, para fins de licença prévia. A medida cautelar foi pedida pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual, que alegam: irregularidade no procedimento em relação aos prazos de marcação das audiências e ao acesso às informações, bem como não-atendimento, pelo empreendedor, de recomendações feitas pelo IBAMA

Ação Civil Pública - Proc. 2006.41.00.004844-1

**OBJETO:**

Demanda ajuizada em 7.12.2006, questionando a regularidade das audiências e do procedimento de licenciamento.

Foi concedida liminar atendendo os pedidos do MP

Ação Civil Pública - Proc. 2007.41.00.001160-0

Em 14.3.2007 o MPF entrou com nova ACP, requerendo a suspensão/nulidade do licenciamento; realização de EIA das linhas de transmissão, das eclusas e das demais obras associadas ao empreendimento; consulta às comunidades indígenas e ribeirinhas, contemplando estudo antropológico.

Foi concedida liminar atendendo os pedidos do MP.

**SÃO LUIZ DO TAPAJÓS**

Ação Civil Pública nº 3883-98.2012.4.01.3902

**OBJETO:**

Em 25/09/2012, o Ministério Público Federal propôs Ação Civil Pública, com pedido de liminar, em face de Ibama, ANEEL, Eletrobras e Eletronorte. A ação tem por objeto a suspensão do licenciamento da UHE São Luiz até que sejam realizadas: a) AAI e AAE dos impactos sinérgicos e cumulativos da bacia dos rios Tapajós e Jamanxim; b) consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e demais populações tradicionais.

**DECISÃO:**

Em 19/11/2012 o Juízo deferiu liminar determinando: realização da AAI; oitiva com as comunidades indígenas antes de encerrada a fase de viabilidade; proibição de emissão de LP até que as 2 primeiras medidas sejam cumpridas; que o MPF, em 60 dias, adote providências para a oitiva das comunidades indígenas, indicando forma, lideranças aptas e legitimadas a representá-las, locais e datas da audiência.

Essa é uma amostra das ações, das questões nelas vertidas e das decisões judiciais que têm sido dadas. Dentre as matérias arguidas nas ações está aquela que diz respeito aos direitos indígenas, especialmente aquelas relativas à chamada consulta livre, prévia e informada, segundo os preceitos da Convenção 169 da OIT<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Promulgada por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

Dispõe o art. 7º da Convenção, que os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que se refere ao processo de desenvolvimento econômico, social e cultural.

A implantação dos empreendimentos, em razão das ações judiciais e das decisões principalmente em caráter liminar implicam em atrasos significativos, exigindo do Poder Público a adoção de medidas administrativas e de revisão de planejamento para garantir a oferta de energia.

Obviamente que são tomadas medidas processuais pela Advocacia-Geral da União, na defesa dos empreendimentos. Além dos recursos tradicionais nos casos das liminares, a AGU tem utilizado um instrumento processual, que tecnicamente chama-se de medida de contracautela.

Trata-se de um incidente de suspensão de decisões judiciais em face do Poder Público, ou seja, a denominada suspensão de segurança, suspensão de liminar ou suspensão de sentença.<sup>18</sup> Trata-se de um pedido, direcionado ao presidente do tribunal competente para o julgamento do recurso, que se faz incidentalmente ao processo judicial, com o objetivo de suspender os efeitos da decisão proferida contra o ente público nas hipóteses em que possa ocorrer grave lesão à economia, à saúde, à segurança ou à ordem públicas.

Cabe exemplificar com uma decisão dada pela então presidente do Supremo Tribunal Federal, no ano de 2007, em relação a Belo Monte, quando decisões de caráter liminar haviam determinado a suspensão do licenciamento ambiental do empreendimento. Cuida-se SL (Suspensão de Liminar) 125, que até aborda o aspecto do planejamento energético:

(...).

---

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

<sup>18</sup> Considerando a existência de múltiplas denominações para instituto sob exame, serão adotadas as expressões “pedido de suspensão de liminar” e “incidente de suspensão” ao longo do texto.



d) é também relevante o argumento no sentido de que a não viabilização do empreendimento, presentemente, compromete o planejamento da política energética do país e, em decorrência da demanda crescente de energia elétrica, seria necessária a construção de dezesseis outras usinas na região com ampliação em quatorze vezes da área inundada, o que agravaria o impacto ambiental e os vultosos aportes financeiros a serem despendidos pela União (...).

A proibição ao Ibama de realizar a consulta às comunidades indígenas, determinada pelo acórdão impugnado, bem como as consequências dessa proibição no cronograma governamental de planejamento estratégico do setor elétrico do país, parece-me invadir a esfera de discricionariedade administrativa, até porque repercute na formulação e implementação da política energética nacional.

6. Finalmente, assevere-se que os relevantes argumentos deduzidos na ação civil pública, no sentido da ofensa ao devido processo legislativo e da ausência de lei complementar prevista no art. 231, § 6º, da CF, porque dizem respeito especificamente ao mérito da referida ação, não podem ser aqui sopesados, tendo em vista o contido no art. 4º da Lei 8.437/92, mas serão a tempo e modo apreciados, o que também ocorrerá, na via administrativa, mediante a realização dos estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros que forem necessários à implantação do “Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte”, conforme prevê o Decreto Legislativo 788/2005.

### **3. METODOLOGIA**

A metodologia utilizada focou, basicamente, em pesquisas diretas nos sítios eletrônicos do Ministério de Minas e Energia, Congresso Nacional, Empresa de Pesquisa Energética, Ministério do Meio Ambiente, Funai, Agência Nacional de Energia Elétrica, e ainda em sítios dedicados a notícias da área jurídica e de tribunais federais.

O trabalho envolveu pesquisa bibliográfica e documental, utilizando a literatura, livros, revistas, trabalhos de congresso, documentos oficiais de órgãos do Poder Executivo e do Judiciário, artigos e notícias, na base documental disponível relacionadas ao tema.

Além de decisões judiciais e estudos técnicos do Ministério de Minas e Energia dos arquivos de diretrizes governamentais foram realizadas pesquisa em livros, revistas especializadas e eventos técnicos.

Também foram realizadas conversas e discussões com colegas da área jurídica e com gestores e técnicos da área de planejamento e desenvolvimento energético do Ministério de Minas e Energia e da Empresa de Pesquisa Energética.

Este trabalho é uma pesquisa que na parte descritiva contempla conceitos, a estrutura do setor energético, indica as competências dos vários atores, estuda os instrumentos e ações relativas ao planejamento ambiental e analisa especialmente a interferência do Ministério Público e do Poder Judiciário na implantação de empreendimentos hidrelétricos estruturantes.

Nas mencionadas ações, têm-se discutido o múltiplo uso dos recursos hídricos, licenciamento ambiental e a competência dos órgãos; a realização de audiências públicas como garantia do direito à informação das populações e comunidades atingidas direta e/ou indiretamente pelas obras dos empreendimentos, em que se incluem os indígenas, os quilombolas, populações tradicionais, etc. A legislação e a jurisprudência pertinentes também serão fundamentais no desenvolvimento do trabalho.

#### **4. CONCLUSÃO**

O estudo permitiu ter uma visão panorâmica da estrutura orgânica do setor energético brasileiro, identificando os órgãos, entidades e atores que o compõem, com a visão geral das suas competências e atribuições, além do seu ferramental de trabalho, com ênfase na área de planejamento energético. O licenciamento ambiental foi objeto de abordagem bastante acentuada.

Também foi visto o arcabouço jurídico, passando pela Constituição Federal e diplomas legais que dizem respeito ao setor estudado, com um olhar para as normas que versam sobre aspectos sociais e ambientais.

O recorte do estudo focou nos projetos de geração de energia elétrica qualificados pelo Governo como estruturantes, com prioridade de licitação e implantação, conforme definido pelo Conselho Nacional de Política Energética.

Observou-se que o Sistema Judiciário tem interferido nas diretrizes, atos, projetos e definições do planejamento energético brasileiro, o que importa em atrasos, refazimento do planejamento, aumento de custos e outras distorções, que prejudicam o desenvolvimento do País e a população em grande medida, com eventual comprometimento da segurança energética.

Mostrou-se o fenômeno do protagonismo judicial e atuação muito forte do Ministério Público. Nas ações mencionadas no estudo têm-se discutido o múltiplo uso dos recursos hídricos, licenciamento ambiental e a competência dos órgãos; a realização de audiências públicas como garantia do direito à informação das populações

e comunidades atingidas direta e/ou indiretamente pelas obras dos empreendimentos, em que se incluem os indígenas, os quilombolas, populações tradicionais, etc. A legislação e a jurisprudência pertinentes também foram fundamentais no desenvolvimento do trabalho.

Tanto o direito ao meio ambiente sadio, como o crescimento econômico que conduz ao desenvolvimento - em que a geração de energia é fator de suma importância -, encontram-se como espécies de direitos humanos, razão pela qual não deve haver antagonismo entre eles. Trata-se de interesses que devem ser privilegiados e patrocinados, de forma harmônica.

Desse modo, o trabalho se apresenta como um indicativo da necessidade de aprofundamento de estudos e reflexões sobre a gestão do setor elétrico com um olhar sobre as questões socioambientais que emergem do planejamento de grandes empreendimentos de geração de energia, sobretudo na região amazônica, onde se encontram potenciais significativos, a fim de minorar a judicialização e os consequentes entraves.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. 6ª ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento – Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2014.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. A questão socioambiental no planejamento da expansão da oferta de energia elétrica. Rio de Janeiro: EPE, 2006.

BELICO DOS REIS, Lineu; SILVEIRA, Semida. Energia Elétrica para o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Edusp, 2a. Edição, 2001.

DA SILVA, Guilherme Amorim Campos. Direito ao Desenvolvimento: São Paulo: Editora Método, 1ª Edição, 2004.

GOLDENBERG, José; VILLANUEVA, Luz Dondero. Energia, Meio Ambiente e Desenvolvimento: São Paulo: Edusp, 2a. Edição revista, 2003.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Processo Constitucional e Direitos Fundamentais. 2ª ed. rev. e amp. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001.

LANDAU, Elena. Regulação Jurídica do Setor Elétrico: Rio de Janeiro. Editora Lumen Júris, 2006.

MORAES, Alexandre de, Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2004.

PALHANO, Nair Barbosa. Setor Elétrico e Meio Ambiente: A institucionalização da “questão ambiental”. Disponível em [http://www.eletrobras.com.br/EM\\_Biblioteca/publicacoes.asp](http://www.eletrobras.com.br/EM_Biblioteca/publicacoes.asp). Acessado em maio de 2018.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno (Coordenador). Geração de Energia Elétrica no Brasil: Editora Interciência, 2005.

SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento : crescer sem destruir. Trad. de E. Araujo. - São Paulo: Vértice, 1981.

SANDOVAL, Ovídio Rocha. O ativismo judicial. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI273781,11049-O+ativismo+judicial>. Acessado em 10 de abril de 2019.

STRECK, Lenio Luiz. O ativismo judicial existe ou é imaginação de alguns? Disponível em <https://www.conjur.com.br/2013-jun-13/senso-incomum-ativismo-existe-ou-imaginacao-alguns>. Acesso em 10 de março de 2019.