

GRUPO II - CLASSE V - Plenário

TC-029.192/2016-1

Natureza: Auditoria Operacional (Grandes Empreendimentos Hidrelétricos)

Órgão/Entidade/Unidade: Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)

Responsáveis: Fernando Bezerra de Souza Coelho Fialho (Ministro de Minas e Energia, CPF 049.210.934-66), Romeu Donizete Rufino (diretor-geral da Aneel, CPF 143.921.601-06), Luiz Augusto Nóbrega Barroso (presidente da Empresa de Pesquisa Energética, CPF 068.345.967-80) e Wilson Pinto Ferreira Junior (presidente da Eletrobras, CPF 012.217.298-10)

Representação Legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DE GRANDES EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS. DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS AO TRATAMENTO DAS VARIÁVEIS SOCIOAMBIENTAIS E À ANÁLISE DA ADEQUABILIDADE DOS EVTE'S REALIZADA PELO PODER PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE AUDITORIA. ARQUIVAMENTO.

VOTO REVISOR

Inicialmente eu gostaria de louvar o voto apresentado pelo Eminentíssimo Relator, Ministro José Múcio Monteiro, e o minucioso trabalho da SeinfraElétrica, que, de forma extremamente clara, retrataram a gravidade do problema tratado nos autos.

2. Já há bastante tempo venho lidando com as questões relacionadas ao planejamento energético brasileiro, a partir do TC 021.247/2008-5 que deu início a um conjunto de fiscalizações versando sobre Segurança Energética, cujas deliberações, todas deste Plenário, encontram-se sobre monitoramento no âmbito do TC 019.228/2014-7, o qual, em breve, trarei ao conhecimento deste Colegiado.

3. Com base no conhecimento adquirido ao longo desses últimos 10 anos, na intenção exclusiva de colaborar no sentido de que as propostas sob apreciação conduzam esta Corte às melhores soluções das questões trazidas nos presentes autos, e com a devida permissão do Eminentíssimo Relator, gostaria de ressaltar algumas questões suscitadas nos autos, sobre elas tecer alguns comentários, e, ao final, apresentar propostas adicionais que entendo necessárias e oportunas.

I

4. As questões a que me refiro dizem respeito à atuação da Funai e do Ibama com relação aos estudos e licenciamentos relativos à Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós. A unidade técnica, em sua instrução, prestou as seguintes informações específicas sobre o empreendimento:

“3.3.1. AHE São Luiz do Tapajós Histórico de Desenvolvimento

164. O potencial hidrelétrico do rio Tapajós é objeto de estudo da Eletronorte há mais de 30 anos, tendo se iniciado por meio da Portaria-MME 1.358/1986, nos trechos localizados nos estados do Pará, Amazonas, Mato Grosso e Rondônia (peça 31).

165. Mas foi após a crise de racionamento ocorrida no ano de 2001 que esses estudos foram consolidados, por meio do Convênio 10/2001-MME-Eletronorte, cujo objetivo era a identificação de sítios potenciais para futuros aproveitamentos hidrelétricos e a elaboração de estudos de viabilidade de empreendimentos de interesse estratégico do setor elétrico.

166. No ano de 2005, a Aneel concedeu o primeiro registro (formalização utilizada no modelo atual) de estudos de inventário do rio Tapajós, incluindo o rio Jamanxim (principal afluente do Tapajós), à Construções e Comércio Camargo Correa S.A (CCCC), no âmbito do Processo 48500.000448/2005-24 (peça 504981). Na mesma época, também foi concedido à Eletronorte registro para inventariar o mesmo potencial, no âmbito do Processo 48500.000623/2005-92 (peça 508816).

167. Em 2006, a CCCC passou a desenvolver os referidos estudos em parceria com a Eletronorte, formalizando desistência do seu registro (peça 54, p. 25).

168. Ainda em 2006, foram criadas (ou ampliadas) Unidades de Conservação (UC) na região que interferem diretamente na área em estudos. O Decreto de 13/2/2006 ampliou o Parque Nacional da Amazônia, criou o Parque Nacional Rio Novo, criou o Parque Nacional Jamanxim, criou a Área de Proteção Ambiental do Tapajós, criou a Floresta Nacional do Trairão, criou a Floresta Nacional do Amanã, criou a Floresta Nacional do Crepori, criou a Floresta Nacional do Jamanxim e instituiu o Distrito Florestal Sustentável da BR-163.

169. Antes da aprovação formal dos referidos estudos de inventário, em julho de 2008, a Eletronorte e a CCCC celebraram termo de compromisso para a execução da AAI e dos estudos de viabilidade do complexo hidrelétrico do Tapajós, composto dos aproveitamentos hidrelétricos São Luiz do Tapajós e Jatobá, bem como dos aproveitamentos hidrelétricos Cachoeira do Cai, Jamanxim e Cachoeira dos Patos (peça 55). Definiu-se, na ocasião, que a administração das atividades previstas no acordo seria desempenhada por um comitê executivo liderado pela estatal.

170. Em maio de 2009, os estudos de inventário foram enfim aprovados por meio do Despacho-Aneel 1.887/2009, com um potencial total de 14.245 MW, distribuídos em 3 aproveitamentos no rio Tapajós e 4 no rio Jamanxim, sendo São Luiz do Tapajós o maior deles, com 6.133 MW (peça 56, p. 172).

171. Com base no termo de compromisso anteriormente firmado, as duas empresas desenvolvedoras dos estudos de inventário também solicitaram o registro conjunto para a realização dos estudos de viabilidade do aproveitamento hidrelétrico São Luiz do Tapajós, o que foi concedido pela Aneel em agosto de 2009, no âmbito do Processo Aneel 48500.004334/2009-94. No Ibama, o licenciamento ambiental foi requerido inicialmente pela Eletronorte, no âmbito do Processo Ibama 02001.003643/2009-77, em 26/5/2009.

172. Em março de 2010, foram incluídas como titulares adicionais do aludido registro a Eletrobras e a EDF Consultoria em Projetos de Geração de Energia Ltda. (peça 57, p. 81). No mesmo mês, o Governo Federal lançou a segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), incluindo o empreendimento em tela (peça 58).

173. Em maio de 2011, por meio da Resolução-CNPE 3/2011, o Governo Federal considerou o aproveitamento hidrelétrico São Luiz do Tapajós um projeto estratégico, de interesse público, estruturante e prioritário para efeito de licitação e implantação (peça 59).

174. O termo de referência para a realização do EIA-RIMA do empreendimento foi publicado pelo Ibama em fevereiro de 2012 (peça 61, p. 257-292). Nesse ponto, necessário destacar manifestação da Funai no sentido de indicar o uso do termo de referência padrão, anexo à Portaria Interministerial 419/2011, para elaboração do Estudo do Componente Indígena (ECI) (peça 61, p. 325-327). Na ocasião, a fundação indicou que as seguintes terras indígenas deveriam ser abrangidas pelos estudos: Andirá-Marau, Praia do Mangue e Praia do Índio. Em função de especificidades

locais relativas a áreas não demarcadas, recomendou também a inclusão das comunidades indígenas Km 43, Pimental e São Luiz do Tapajós, ocupadas pelo povo Munduruku, em função de especificidades locais, a saber:

‘Ocorre que as Terras Indígenas Km 43, Pimental e São Luiz do Tapajós ainda não possuem ‘relatório circunstanciado de identificação e delimitação’ aprovado por Portaria da Funai, conforme previsto no art. 2º, X, da Portaria Interministerial 419/2011. Tais Terras Indígenas encontram-se em regular processo de estudo de identificação e delimitação, sendo que para as duas últimas já foi constituído Grupo Técnico através da Portaria 1050/PRES.

O relatório conclusivo deste Grupo Técnico deverá indicar os limites de tais áreas e confirmar, ou não, a sobreposição do reservatório com a Terra Indígena Pimental, indicada nos dados do projeto apresentados por este Instituto (...)’

175. Após a desafetação de uma série de unidades de conservação efetivada pela MP 558/2012, convertida na Lei 12.678/2012, as campanhas de campo dos estudos referentes ao aproveitamento São Luiz do Tapajós foram iniciadas em abril de 2012 (peça 63, p. 6).

176. Em agosto de 2012, as empresas Copel, Cemig, Neoenergia Investimentos S.A., Endesa do Brasil S.A. e GDF Suez Energy Latin America Participações Ltda. uniram-se a Eletrobras, Eletronorte, CCCC e EDF na realização dos estudos de viabilidade, totalizando nove empresas envolvidas com a elaboração dos estudos de viabilidade do aproveitamento em tela (peça 64, p. 106). Ainda, buscando organizar as atividades a serem desempenhadas, formalizaram um consórcio, denominado Consórcio Tapajós.

177. Em setembro, houve a interdição de quatro áreas de levantamento do EIA do aproveitamento São Luiz do Tapajós, nas proximidades do Rio Jamanxim, por indígenas Munduruku que reivindicavam a demarcação daquela área (peça 63, p. 6).

178. Em novembro de 2012, foi proferida decisão liminar no âmbito de Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF na Subseção Judiciária de Itaituba-PA, Processo 0003883-98.2012.4.01.3902, por intermédio da qual a Justiça Federal determinou (peça 65): i) a realização da AAI; ii) a realização de oitiva de todas as comunidades indígenas interessadas, tais como Andirá-Macau, Praia do Mangue, Praia do Índio, Pimental, KM 43 e São Luiz do Tapajós, antes de encerrada a fase de viabilidade do empreendimento, de acordo com formato indicado pelo Ministério Público Federal; e iii) que não fosse concedida licença prévia ao empreendimento até que tais medidas fossem cumpridas.

179. Tal decisão foi ainda reformada em abril de 2013, por intermédio do Agravo de Instrumento 0019093-27.2013.4.01.0000/PA interposto pelo MPF, para que fosse suspenso qualquer ato relativo ao empreendimento até o julgamento da ação principal (peça 66). Seis dias depois, o STJ deferiu pedido de suspensão interposto pela União contra a sentença proferida pelo TRF-1ª Região anteriormente relatada. Nas palavras do Exmº Ministro Felix Fischer (peça 67):

‘ (...) ao contrário do que decidido pelo Relator do Agravo de Instrumento 0019093-27.2013.4.01.0000, não vislumbro como meros estudos preliminares, atinentes tão somente à viabilidade do empreendimento, possam afetar, diretamente, as comunidades envolvidas.

O que não se mostra possível, no meu entender, é dar início à execução do empreendimento sem que as comunidades envolvidas se manifestem e componham o processo participativo com suas considerações a respeito de empreendimento que poderá afetá-las diretamente.

Em outras palavras, não poderá o Poder Público finalizar o processo de licenciamento ambiental sem cumprir os requisitos previstos na Convenção n. 169 da OIT, em especial a realização de consultas prévias às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas pelo empreendimento.

Além disso, não há uma regulamentação específica que exija que a consulta deverá se dar antes mesmo do início dos estudos de viabilidade do empreendimento, decorrendo daí a possibilidade de, obedecido o princípio de preservação dos direitos fundamentais dessas

comunidades, a consulta se dar concomitante à avaliação e estudos, pois, nesse caso, ao meu sentir, não haverá ‘medida administrativa’ tendente a afetar diretamente as comunidades envolvidas.’

180. Dessa forma, os atos necessários à obtenção do licenciamento ambiental puderam prosseguir, mas manteve-se a obrigação de o Governo Federal ouvir as comunidades tribais e indígenas afetadas pelo empreendimento antes da efetiva emissão da licença prévia.

181. Contudo, em que pese a decisão no âmbito judicial, em junho de 2013, as campanhas de campo foram paralisadas em virtude do sequestro de pesquisadores da equipe de estudos de meio biótico que trabalhavam nos estudos de viabilidade do aproveitamento Jatobá, por indígenas da etnia Mundurukú, sendo retomadas apenas em agosto de 2013, com o apoio da Polícia Federal, Abin, Força Nacional, Polícia Rodoviária Federal e Exército. A conclusão desses levantamentos só ocorreu em novembro de 2013 (peça 63, p. 7).

182. Apenas em janeiro de 2014, após uma série de tratativas entre o empreendedor e a Funai, o Plano de Trabalho para a elaboração do Estudo do Componente Indígena (ECI) foi considerado tecnicamente satisfatório, com a ressalva de que deveria ser oportunamente submetida aos indígenas (peça 68, p. 365).

183. A versão inicial dos estudos de viabilidade técnico-econômica do aproveitamento São Luiz do Tapajós foi protocolada na Aneel em março de 2014, e dos estudos de impacto ambiental, protocolada no Ibama em maio do mesmo ano. Os resultados obtidos com esses estudos permitiram a ampliação da capacidade instalada da usina para 8.040 MW (peça 63, p. 17).

184. Em maio de 2014, o consórcio coordenado pela Eletrobras realizou seminário técnico de apresentação da AAI, que foi publicada em abril do mesmo ano (peça 69).

185. Em setembro, chegou a ser publicada a Portaria-MME 485/2014, que agendava o leilão de compra da energia proveniente de São Luiz do Tapajós para dezembro do mesmo ano. No entanto, poucos dias depois a aludida portaria foi revogada. De acordo com o próprio Ministério, ‘a revogação da portaria foi motivada pela necessidade de adequações aos estudos associados ao tema do componente indígena, apesar do EVTE e do EIA/Rima terem sido concluídos pelo consórcio desenvolvedor dentro dos prazos acordados’ (peça 70).

186. Além disso, estava em discussão à época, com o Ministério dos Transportes, a inclusão de um sistema de transposição de níveis da usina, o que só teve desfecho em dezembro de 2015, com a emissão da DRDH pela ANA (peça 71, p. 29-30).

187. Em junho de 2015, a Subseção Judiciária de Itaituba-PA confirmou, no âmbito do Processo 0003883-98.2012.4.01.3902, a liminar concedida pelo TRF nos autos do agravo de instrumento, para, em suma, suspender o licenciamento da usina até que fosse realizada a consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e demais populações tradicionais, localizados na área de influência da usina, a ser realizado de forma efetiva e conjunta pelos órgãos e entidades do Governo Federal envolvidos, buscando a máxima cooperação entre as instituições, no intuito de atingir o maior debate possível acerca dos efeitos do empreendimento, sobre o modo de vida de toda e qualquer comunidade indígena e tradicional afetada, devendo todo o procedimento ser devidamente acompanhado pelo MPF. Quanto à necessidade de elaboração da AAI, o juízo assim se manifesta (peça 30):

‘Como já há nos autos prova de realização do estudo de avaliação ambiental integrada (AAI) fica colocada uma pá de cal na discussão sobre sua necessidade nos presentes autos, sendo que o juízo corrobora a sua necessidade, e confirma a liminar anteriormente concedida.’

188. Portanto, ao final do ano de 2015, os estudos de viabilidade técnico-econômica estavam devidamente apresentados e a DRDH emitida pela ANA, restando, tão somente, a consulta prévia exigida no âmbito da decisão judicial prolatada pela Justiça Federal em Itaituba-PA e o desembaraço da licença ambiental prévia para que o projeto estivesse em condições de ser aprovado pela Aneel e prosseguir para as etapas seguintes com vistas à sua implantação. A situação exposta ainda persiste.

Impedimentos para a emissão da licença ambiental prévia do empreendimento

189. Após ter sido entregue a versão final do EIA/Rima, o Ibama entendeu ser necessária a realização de complementações nos estudos, comunicando o fato à Eletrobras em março de 2015, por meio do Ofício 02001.002132/2015-86 DILIC/Ibama (peça 72, p. 103-104). Em maio de 2015, a Eletrobras protocolou dois documentos de complementação das informações exigidas pelo licenciador (peça 73, p. 5).

190. Além disso, o Ibama demandou que a Funai se manifestasse sobre os impactos da UHE São Luiz do Tapajós no que diz respeito aos componentes indígenas do estudo. Sobre o assunto, foram exaradas algumas manifestações no âmbito do órgão indigenista.

191. A Informação 225/2014/CGLIC/DPDS/Funai-MJ, de 15/8/2014 (peça 74, p. 253-261), registra uma série de inconsistências no que se refere às questões indígenas abordadas no EIA/Rima do empreendimento, assim como no respectivo ECI, cabendo destaque ao fato de não ter sido realizado trabalho de campo nas terras indígenas, mas utilizados apenas dados secundários na elaboração do estudo, em virtude da não concessão de permissão para ingresso na área. Quanto a esse ponto, a Funai alega que a entrada em terras indígenas para realização de estudos de levantamento primário não depende exclusivamente de sua autorização, mas da aceitação do povo Munduruku.

192. Por fim, suscita a possibilidade de haver impacto do empreendimento em terra indígena, sugerindo que seja interrompido o licenciamento ambiental até que as seguintes situações sejam cumulativamente atendidas: i) publicação do RCID da TI Sawré Muybu (iniciado a partir de estudos referentes à comunidade indígena Pimental); ii) promulgação de lei complementar tratando da exploração das riquezas naturais dos rios existentes nas terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (regulamentação do art. 231, § 6º, da CF/1988); e iii) autorização do congresso nacional a que se refere o art. 231, § 3º, da CF/1988.

193. A Funai posteriormente se manifestou, de acordo com a Informação 249/COEP/CGLIC/DPDS/Funai-MJ, de 25/9/2014 (peça 74, p. 263-267), que o empreendimento de fato incidiria sobre terra indígena em processo de regulação fundiária, o que ensejaria a necessidade de remoção de aldeia, medida considerada inconstitucional, bem como acarretaria impactos irreversíveis, mesmo com a previsão de medidas mitigadoras.

194. Nesse contexto, recomendou: i) a suspensão do processo de licenciamento ambiental devido a óbice constitucional; e ii) envio de ofício ao Ibama informando a inviabilidade de análise devido à inconstitucionalidade do projeto.

195. Outrossim, a Nota 407/2014/PFE-Funai/PGF/AGU-GAB, emitida em 29/9/2014 (peça 74, p. 247-252), pela Procuradoria Federal Especializada junto à Funai, reforça a existência de óbices legais e constitucionais no processo de licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós, haja vista que o reservatório da usina exigiria a remoção de índios Munduruku da aldeia Boa Fé (contemplados nos estudos da TI Sawré Muybu, desenvolvidos pela Funai).

196. Quanto ao fato de ainda não haver demarcação oficial sobre a referida área, a Procuradoria afirma que ‘o ato administrativo que atesta o fato indígena, por meio da demarcação das terras indígenas é meramente declaratório’, concluindo ‘verifica-se que a proibição constitucional de remoção dos indígenas de suas terras compreende também os territórios ainda não demarcados pelo Poder Público, que é o caso em apreço’.

197. Por fim, ao considerar que o empreendimento acarretaria impactos ambientais irreversíveis, a procuradoria da entidade entendeu que sua implantação ‘ofende também princípios ambientais com sede constitucional, como princípio do desenvolvimento sustentável’.

198. Não obstante a existência do referido parecer, a manifestação formal da Funai ao Ibama, por meio do Ofício 867/2014/PRES/Funai-MJ, de 26/11/2014 (peça 72, p. 23), assinado pelo seu Presidente Interino, registrou apenas que a análise do ECI do empreendimento apresentou duas ‘impropriedades de forma’, que impediam a análise de mérito do estudo. A primeira em relação à ausência de assinaturas do responsável competente e a segunda quanto ao fato de não ter havido trabalho de campo nas áreas indígenas, sendo o produto resultado de dados secundários. A

manifestação também destacou que o prazo de análise da Funai seria interrompido até que o problema fosse sanado pelo empreendedor.

199. Em dezembro de 2014, o Ibama informou o teor do ofício supracitado à Eletrobras (peça 72, p. 65). Em resposta, a Eletrobras se manifestou no sentido de tomar as ações cabíveis para as adequações exigidas no ECI. No entanto, tendo em vista que ainda não havia recebido autorização da Funai para início dos trabalhos de campo em áreas indígenas, solicitou que o Ibama intermediasse seu pleito junto à fundação (peça 72, p. 73).

200. Em quatro outras oportunidades a Eletrobras requereu autorização à Funai para o início dos trabalhos de campo, mediante a Carta CTA DG 1.718/2014, de 6/3/2014, a Carta CTA DG 105/2015, de 13/1/2015 (peça 149, p. 12), a Carta CTA DG 2.398/2015, de 21/5/2015 e a Carta CTA DG 2.623/2015, de 23/6/2015 (peça 76). No entanto, de acordo com a estatal, nenhuma das solicitações foi respondida.

201. As análises da Funai, emitidas em 2014 por meio das Informações 225/2014/CGLIC/DPDS/Funai-MJ e 249/COEP/CGLIC/DPDS/Funai-MJ e da Nota 407/2014/PFE-Funai/PGF/AGU-GAB, só foram juntadas ao processo de licenciamento após o encaminhamento do Ofício 158/2016/DPDS/Funai-MJ, de 26/2/2016 (peça 74, p. 269), o que, segundo consta dos autos, teria ocorrido a pedido do MPF.

202. Nesse contexto, o Ibama comunicou à Eletrobras a suspensão do processo de licenciamento ambiental até que a Funai se pronunciasse conclusivamente a respeito do ECI do empreendimento (peça 74, p. 295).

203. O MPF, por sua vez, considerando os pareceres emitidos em 2014 pela Funai, recomendou ao Ibama que não fosse simplesmente suspenso o processo de licenciamento em questão, mas que ele fosse definitivamente cancelado, no prazo de dez dias úteis, em face da inviabilidade do empreendimento (peça 75, p. 370).

204. Em junho de 2016, a Funai enfim ratificou os termos dos respectivos pareceres emitidos em 2014 e informou a respeito da publicação do RCID da terra indígena Sawre Muybu, no âmbito da Portaria-Funai 28/2016, por meio da qual reconheceu a ocupação tradicional Munduruku nos limites publicados. De acordo com o Parecer 00115/2016/CONEP/PFE-Ibama-SEDE/PGF/AGU, restou assentado pelo aludido relatório, que o empreendimento importará na supressão aproximada de 7% da área da terra indígena identificada pela Funai, o que exigiria o remanejamento da população indígena ali inserida (peça 77, p. 5). A Eletrobras protocolou na Funai, em julho de 2016, contestação ao referido RCID (peça 149, p. 12).

205. Em 4 de agosto de 2016, o processo de licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós foi arquivado pela Presidência do Ibama (peça 77, p. 113), com fundamento no Despacho 02001.017118/2016-68 DILIC/Ibama (peça 77, p. 101-108).

206. Por fim, em 29/8/2016, a Eletrobras protocolou pedido de reconsideração (recurso administrativo) contra a decisão de arquivamento do processo de licenciamento do AHE São Luiz do Tapajós. O recurso foi negado pelo Ibama em setembro de 2016, através do Ofício 02001.010984/2016/28 PRES/Ibama. Em 10/10/2016, a estatal protocolou no Ibama petição solicitando encaminhamento do recurso administrativo contra a decisão de arquivamento ao MMA, mas não obteve resposta do referido órgão (peça 149, p. 12).

207. Em suma, o licenciador entende que a resolução do conflito entre o empreendimento e a pretensa terra indígena extrapola a sua alçada de competência, mas, no que se refere aos demais aspectos do EIA/RIMA, alega que a Eletrobras não apresentou toda a complementação exigida pelo Ibama dentro do prazo de quatro meses previsto na Lei Complementar 140/2011 e na Resolução Conama 237/1997. Ademais, considerando a quantidade de complementações exigidas, concluiu que ‘o projeto da UHE São Luiz do Tapajós não apresenta maturidade suficiente para ser submetido ao crivo do licenciamento ambiental, tanto no que se refere à inserção da variável ambiental em sua concepção quanto no que se refere aos conflitos sobre o direito de uso da área pretendida, o que tem gerado considerável apreensão’.

Desconformidades e ineficiências na estruturação do projeto do AHE São Luiz do Tapajós

208. É evidente a importância do AHE São Luiz do Tapajós no planejamento do setor elétrico. Desde o PDE 2008/2017 a usina, e outros aproveitamentos identificados nos estudos de inventário dos rios Tapajós e Jamanxim, foram inseridos no planejamento do setor, no PAC 2 e foram considerados projetos estratégicos, de interesse público, estruturantes e prioritários para efeito de licitação e implantação, por meio da Resolução-CNPE 3/2011.

209. No entanto, uma série de ineficiências, principalmente relacionadas à resolução de aspectos socioambientais, causaram o atraso do empreendimento, que até o momento não teve a viabilidade (ou inviabilidade) atestada.

210. Em que pese as questões ambientais venham sendo tratadas gradualmente com mais importância, sobretudo em projetos hidrelétricos, há resistência do setor no tocante ao reconhecimento dessa importância para a efetiva implantação desses empreendimentos, como no caso verificado em São Luiz do Tapajós.

211. Até mesmo a elaboração da AAI do empreendimento, que possui escopo situado no nível de projetos e não programas, não foi realizada no âmbito dos estudos de inventário dos rios Tapajós e Jamanxim. Em que pese, desde 2008, haver termo de compromisso entre as empresas desenvolvedoras desses estudos para a elaboração da referida avaliação, a Aneel não a exigiu para a aprovação dos estudos, embora a sua obrigatoriedade tenha sido incorporada ao Manual de Inventário Hidrelétrico na revisão do ano de 2007 (peça 29). Somente após a judicialização da questão, em 2014, o consórcio desenvolvedor dos estudos de viabilidade do empreendimento finalmente apresentou os resultados da AAI, realizada após o início do processo de licenciamento ambiental (peça 69).

212. Outrossim, a falta de consolidação de outras políticas de cunho socioambiental contribui para a ineficiência do processo, a exemplo da ausência de regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º, da Constituição Federal e no Decreto 5.054/2004. Por esse motivo, o licenciamento do empreendimento foi suspenso, no âmbito da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF na Subseção Judiciária de Itaituba-PA, Processo 0003883-98.2012.4.01.3902, até que seja realizada consulta livre, prévia e informada às comunidades possivelmente afetadas, situação que ainda persiste.

213. Também deve ser salientada a lacuna existente na definição e efetiva proteção dos recursos ambientais a serem preservados em território brasileiro, o que fragiliza o processo de licenciamento ambiental e traz imprevisibilidade e insegurança jurídica para o setor elétrico e para a implementação de suas políticas, como a seguir exposto.

214. Conforme já mencionado, no que diz respeito aos impactos da construção do empreendimento sobre comunidades indígenas, a Funai se manifestou no início do licenciamento ambiental, indicando o uso do termo de referência padrão, anexo à Portaria Interministerial 419/2011, para elaboração do ECI. Na ocasião, a fundação indicou que as seguintes terras indígenas deveriam ser abrangidas pelos estudos: i) Andirá-Marau; ii) Praia do Mangue; e iii) Praia do Índio. Com relação a áreas em processo de regularização, recomendou também a inclusão das comunidades indígenas Km 43, Pimental e São Luiz do Tapajós, de uso do povo Munduruku.

215. No entanto, enquanto o consórcio Tapajós desenvolvia o EIA/RIMA e o EVTE, a Funai deu início a estudos para demarcação de outras áreas capazes de interferir na construção do empreendimento, conforme se demonstra a seguir:

a) Portaria-Funai 1.390/2012, alterada pela Portaria-Funai 1.484/2012: constituiu Grupo Técnico com o objetivo de realizar estudos complementares de natureza etnohistórica, antropológica, ambiental e cartográfica, necessários à identificação e delimitação das Terras Indígenas São Luiz do Tapajós e Pimental, abrangendo as aldeias Sawré Muybu, Sawré Juybu e Sawré Apompu, ocupadas pelo povo Munduruku, localizadas nos municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará;

b) Portaria-Funai 368/2013, alterada pelas Portarias-Funai 393/2013 e 449/2013: constituiu Grupo Técnico com o objetivo de realizar a segunda etapa dos estudos complementares de natureza etnohistórica, antropológica, ambiental e cartográfica e fundiária, necessários à identificação e delimitação das Terras Indígenas Sawré Muybu (anteriormente denominada Pimental) e São Luiz do Tapajós (abrangendo as aldeias Sawré Juybu e Sawré Apompu); e

c) Portaria-Funai 1.096/2014: constituiu Grupo Técnico com o objetivo de realizar a terceira etapa dos estudos complementares de natureza etnohistórica, antropológica, ambiental e cartográfica necessários à identificação e delimitação das Terras Indígenas Sawré Juybu (anteriormente denominada 'São Luiz do Tapajós') e Sawré Apompu (antiga 'Km 43'), ocupadas pelo povo Munduruku, localizadas no Município de Itaituba, no Estado do Pará;

d) Portaria-Funai 28/2016: reconhece os estudos de identificação da Terra Indígena Sawré Muybu, de ocupação tradicional do povo indígena Munduruku, localizada nos municípios de Itaituba e Trairão, Estado do Pará.

216. Sendo assim, após o início do licenciamento ambiental, a comunidade indígena Pimental, indicada para estudos no âmbito do ECI pela Funai, passou a ser considerada pela fundação uma terra indígena autônoma, denominada Sawré Muybu. O reservatório da UHE São Luiz do Tapajós inundaria aproximadamente 7% da área delimitada para a pretensa terra indígena. Além disso, as comunidades São Luiz do Tapajós e Km 43 também passaram a ser estudadas e podem ser delimitadas sob as respectivas alcunhas de Sawré Juybu e Sawré Apompu, havendo a possibilidade de demarcação de mais dois territórios indígenas Mundurukus na região do Médio Tapajós, a exemplo do que ocorreu em 2004 com a expansão para 2.381.795 hectares da terra indígena (TI) Munduruku, no Alto Tapajós.

217. A área da TI Sawre Muybu que necessitaria de supressão em virtude da construção do empreendimento abrange a aldeia Boa Fé, a qual embora não tenha tido a respectiva importância inicialmente destacada na manifestação da Funai sobre o termo de referência do ECI, passou a incorporar os estudos de delimitação da aludida terra indígena a partir da Portaria-Funai 368/2013.

218. O cerne do conflito entre o empreendimento e a ocupação indígena, portanto, gira em torno da área ocupada pela aldeia Boa Fé, que segundo o ECI do consórcio Tapajós é uma área que, em 2001, era composta por três casas, duas ocupadas por famílias Apiaká e uma com família Munduruku, no total de quinze habitantes - (peça 79, p. 53-54), mas de acordo com a Funai é tradicionalmente ocupada pelo povo Munduruku, conforme por ela manifestado em junho de 2016 (peça 77, p. 5).

219. Sendo assim, embora ainda exista a necessidade das adequações no EIA/RIMA que justificaram o arquivamento do processo de licenciamento ambiental da UHE São Luiz do Tapajós, bem como de regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231 da Constituição Federal e no Decreto 5.054/2004, a emissão da licença prévia do empreendimento exigiria, de acordo com a Funai, a solução da interferência de seu reservatório em uma possível terra indígena.

220. Ocorre que, pelo que consta dos autos, a Funai não revelou o seu pronunciamento conclusivo quanto à inviabilidade do empreendimento até o ano de 2016, muito embora seu corpo técnico tenha feito esse juízo no ano de 2014, quando o então presidente interino da fundação alegou a impossibilidade de análise do mérito do ECI em razão de 'impropriedades formais' que poderiam ser sanadas pelo consórcio Tapajós, sendo uma delas a ausência de levantamentos em campo.

221. Essa conduta resultou em ineficiência das empresas estatais integrantes do consórcio Tapajós e do Ibama, na condição de intermediador, ao longo do período em que tais informações não eram conhecidas, uma vez que atuaram no sentido de sanar as ditas 'impropriedades formais', aparentemente desconhecendo o status de inviabilidade já declarado internamente pela Fundação. Prova disso são as duas comunicações endereçadas pela Eletrobras à Funai, requerendo autorização para início dos trabalhos de campo.

222. Não obstante, o fato é que, passados quase oito anos desde a concessão de registro para a elaboração do EVTE do empreendimento pela Aneel e mesmo após a entrega desse documento ao Ibama, não é certo que a UHE São Luiz do Tapajós seja viável sob o aspecto socioambiental, já que a sua implantação pode ser prejudicada em função da efetiva demarcação da TI Sawré Muybu pela Presidência da República, ou depende de providências que envolvem inclusive a necessidade de autorização do Congresso Nacional prevista no art. 231 da CF/1988.”.

5. Ante essas constatações, a unidade técnica propôs:

“512.4. realizar oitiva da Fundação Nacional do Índio (Funai), com base no art. 250, inciso V, do RI/TCU para que se manifeste, no prazo de quinze dias, acerca dos seguintes pontos:

512.4.1. mora em incluir as Informações 225/2014/CGLIC/DPDS/Funai-MJ e 249/COEP/CGLIC/DPDS/Funai-MJ e a Nota 407/2014/PFE-Funai/PGF/AGU-GAB - as quais já continham manifestação de mérito acerca do Estudo de Componente Indígena (ECI) relacionado ao AHE São Luiz do Tapajós - no respectivo processo de licenciamento ambiental, inclusive após a emissão do Ofício 158/2016/DPDS/Funai-MJ - o qual alegava não ser capaz de manifestar-se no mérito em virtude de impropriedades formais no ECI;

512.4.2. competência legal da Funai para decidir acerca da permissão para acesso a terras em processo de reconhecimento/demarcação de direito indígena; e

512.4.3. impossibilidade de acesso a terras em processo de reconhecimento/demarcação de direito indígena (visto que o ato de reconhecimento pode ser considerado meramente declaratório), ainda que na fase de realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental.

512.5. realizar oitiva do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com base no art. 250, inciso V, do RI/TCU para que se manifeste, no prazo de quinze dias, acerca dos seguintes pontos:

512.5.1. desconformidades e ineficiências apontadas no processo de licenciamento ambiental do AHE São Luiz do Tapajós, como a mora detectada para divulgação da manifestação de mérito da Funai acerca da viabilidade do empreendimento; e

512.5.2. capacidade de se atestar a viabilidade socioambiental de um projeto de infraestrutura sem que seja possível a coleta de dados primários em virtude da proibição de acesso do desenvolvedor às áreas possivelmente afetadas.

512.6. determinar à SeinfraElétrica - com base nos arts. 43 e 44 da Resolução TCU 259/2014 e frente ao teor das oitivas propostas nos itens 512.4 e 512.5, e à possibilidade de, após realizadas as respectivas análises, serem desempenhados procedimentos voltados à responsabilização dos gestores envolvidos - a constituição de processo apartado, no qual serão desenvolvidas as atividades relacionadas à análise das oitivas e eventuais responsabilizações;”

6. Frente ao relato oferecido pela unidade técnica, o Eminentíssimo Ministro-Relator manifestou-se em seu voto da seguinte forma:

“45. O estudo de caso trazido pela equipe de fiscalização, referente ao AHE São Luiz do Tapajós, retrata a feição morosa, burocrática, ineficiente e desarticulada da Administração Pública Federal: (i) em 2005, foi concedido registro para a realização dos estudos de inventário do rio Tapajós, incluindo seu principal afluente, o rio Jamanxim; (ii) em 2006, foram criadas (ou ampliadas) nove unidades de conservação que interferiam na área em estudos; (iii) os estudos de inventário foram aprovados em maio de 2009 e incluíam diversos aproveitamentos hidrelétricos, dentre eles o de São Luiz de Tapajós; (iv) no mesmo ano, foi concedido registro para a realização do EVTEA daquele AHE; (v) em maio de 2011, o Governo Federal considerou aquele AHE um projeto estratégico, estruturante e prioritário para efeito de licitação e implantação, e, em fevereiro de 2012, foi publicado o termo de referência para a realização do EIA/RIMA do

empreendimento; (vi) na ocasião, a Funai especificou as terras indígenas que deveriam ser abrangidas pelo estudo, relacionando, dentre elas, algumas comunidades de uso do povo Munduruku ainda não regularizadas; (vii) em junho de 2013, os trabalhos de campo foram interrompidos em decorrência do sequestro de pesquisadores da equipe de estudos, por indígenas da etnia Munduruku, estudos esses que somente foram retomados em janeiro de 2014; (viii) em maio de 2014, foi protocolada, no Ibama, a versão inicial do EVTEA; (ix) em setembro de 2014, foi publicada, pelo MME, portaria que agendava o leilão de compra da energia proveniente da AHE para dezembro do mesmo ano. Poucos dias depois, no entanto, a portaria foi revogada pela “*necessidade de adequações aos estudos associados ao tema do componente indígena*”, sob a alegação da Funai de que não havia existido estudo de campo nas terras indígenas, mas apenas a utilização de dados secundários; (x) por fim, a licença prévia não foi concedida, sob o argumento de que se faria necessária a remoção de indígenas de áreas que seriam alagadas.

46. Veja-se a situação, inusitada: **não foram realizados os trabalhos de campo porque a Funai e os indígenas não autorizaram o ingresso dos pesquisadores nas terras. E a Funai, em momento posterior, rejeitou os estudos, sob o argumento de que não haviam sido realizados tais trabalhos de campo, que ela não havia autorizado. Mais ainda: a Funai explicitou as terras indígenas que deveriam ser alcançadas pelo estudo e, tempos depois, alegou falha no estudo, por não ter ele estendido seu escopo a outras áreas, que não haviam sido por ela relacionadas.**

47. Ademais, apesar de, em 2014, a área técnica da Funai já haver indicado sua contrariedade à emissão da licença prévia do empreendimento, o órgão, por meio de seu presidente, externou, à época, que existiam “*impropriedades formais*” que poderiam ser sanadas, dentre elas a referida ausência de trabalhos de campo. Tal manifestação conduziu as empresas integrantes do consórcio encarregado do EVTEA a se dedicarem à solução das apontadas “*impropriedades formais*”. Ocorre que, dois anos depois, a Funai, de posse das mesmas informações que já possuía em 2014, **emitiu parecer final pelo indeferimento da licença prévia, sob o fundamento de que diversas aldeias não teriam sido abrangidas no EVTEA e que constituiriam obstáculos “legais e constitucionais” intransponíveis, uma vez que implicaria na remoção de grupamentos indígenas.**

48. **Em agosto de 2016, o processo de licenciamento do AHE foi arquivado pelo Ibama.** A Eletrobras protocolou recurso administrativo contra o arquivamento, que foi indeferido. Em outubro de 2016, a Eletrobras **peticionou ao Ibama solicitando o encaminhamento, ao MMA, do recurso administrativo contra a decisão de arquivamento. Tal pleito não foi respondido.**

49. Essa síntese de algumas das ocorrências relacionadas ao AHE São Luiz do Tapajós se prestam a demonstrar o descompasso e a má-comunicação existente entre órgãos integrantes da estrutura do governo. Além dessas, **muitas foram as interferências (detalhadamente descritas no relatório) que culminaram na paralisação do licenciamento do AHE, incluindo decisões judiciais desfavoráveis, motivadas, sobretudo, pelos pareceres do Ibama e da Funai.**

50. A construção do AHE de São Luiz do Tapajós, inserida no planejamento do setor elétrico desde o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2008/2017 e incluída no PAC 2, permanece não iniciada. Mais que isso, **decorridos quase oito anos desde a concessão de registro, pela Aneel, para a elaboração do EVTEA, não se sabe se o empreendimento é viável sob o aspecto socioambiental.** Isso demonstra a necessidade da existência de uma conjugação de pautas, que traga a convergência entre as agendas do setor elétrico e as políticas socioambientais, antes mesmo da deflagração do processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos.

51. É utópico pretender discutir um modelo energético sem adentrar em questões socioambientais, uma vez que toda forma de energia resulta da transformação de forças presentes na natureza, e, de alguma forma, seu aproveitamento afeta o espaço a seu redor. Embora as usinas hidrelétricas gerem energia considerada “*limpa*”, é inegável o grande impacto ambiental decorrente

do represamento dos rios, com o alagamento de vastas áreas, implicando no remanejamento de populações e alterações no ecossistema local. **O descompasso existente no grau de maturidade das diversas políticas públicas, as pressões sociais decorrentes da inércia ou do despreparo da ação governamental e a ausência de balizas claras e taxativas acerca das questões energéticas e socioambientais alimentam o temor de que a construção de grandes hidrelétricas seja descartada de forma açodada, sem suficiente lastro em estudos verdadeiramente técnicos e integrados. Considerando o enorme potencial hídrico do Brasil, tal descarte, se realizado dessa forma, possuirá um elevadíssimo custo.**

52. O grande desafio reside em se encontrar o equilíbrio para a difícil equação que coloca: de um lado, o crescimento econômico, e de outro, a sustentabilidade. Sob esse prisma, **a questão socioambiental não pode ser tratada de um ponto de vista absoluto, senão como uma variável adicional em um complexo sistema em que diferentes dimensões se cruzam e inter-relacionam.** Todos querem energia, independentemente de suas crenças, ideologias e convicções. Nas sociedades contemporâneas, existe uma relação direta entre a riqueza das nações e seu consumo energético. **São simplórias, portanto, as decisões que vetam a estruturação de empreendimentos que pretendem gerar energia a partir de determinada fonte e não oferecem, em troca, melhores alternativas, que, igualmente, possibilitem uma marcha contínua no processo de desenvolvimento nacional, sem afetação da segurança energética, e, por conseguinte, da salvaguarda econômica.** O veto à instalação de uma usina hidrelétrica não pode ser visto de forma isolada; deve ser recepcionado como uma afirmação de preferência para a utilização de outras fontes, que, nesses casos, devem ser explicitadas, sejam elas termelétricas, eólicas, nucleares ou outras.” (negritos meus)

7. Apesar dessas ponderações - que a toda aparência indicam que o Eminente Ministro-Relator concorda com a gravidade dos eventos narrados nos autos -, a proposta da unidade técnica, no sentido de formação de apartado e oitiva da Funai e do Ibama para que prestassem esclarecimentos, restou afastada com fundamento no seguinte:

“59. Em sua proposta de encaminhamento, a unidade técnica sugere a realização de oitivas da Funai e do Ibama acerca de questões associadas ao processo de licenciamento ambiental do AHE São Luiz do Tapajós, mormente aquelas relacionadas à morosidade na adoção de algumas providências e à ausência de autorização aos pesquisadores para acesso às terras indígenas. Data vênia, dirijto do encaminhamento proposto. A oitiva, fundamentada no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, deve ser utilizada quando se vislumbra a possibilidade de vir a ser proferida decisão no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em favor das entidades ouvidas. No caso que se examina, tal hipótese é inexistente.”

8. Aparentemente, as razões que levaram o Eminente Relator a recusar a proposta de oitiva da Funai e do Ibama consistiu exclusivamente na inadequação do fundamento regimental invocado pela unidade técnica que, inobstante existir jurisprudência que apoie tal sugestão, efetivamente não se adequa com perfeição à situação e objetivos descritos.

9. Tomando como premissa que a situação narrada nos autos é extremamente complexa e grave, entendo que a proposta da unidade técnica seria, ainda que viesse a ser acolhida, insuficiente para o completo esclarecimento da situação.

II

10. Informações apresentadas pela unidade técnica especializada em sua instrução demonstram que o planejamento energético brasileiro espera poder contar com a energia proveniente de centrais hidrelétricas, especialmente grande centrais hidrelétricas. **O PPA 2016/2019 estabelece como meta adicionar 14.655 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir de fonte**

hídrica, dos quais 13.000 MW a partir de usinas a serem instaladas na Região Norte (§ 64 da instrução), região essa que concentra quase 50% do potencial hidrelétrico ainda a ser aproveitado no país (Tabela – 1, § 60, da instrução).

11. Não obstante, frente ao estado de coisas relatado pela unidade técnica em sua instrução, bem descrito e resumido pelo Eminent Relator como **“a feição morosa, burocrática, ineficiente e desarticulada da Administração Pública Federal”**, entendo que existe grande urgência na adoção de medidas tendentes a criar mecanismos de avaliação de projetos e de tecnologias de geração de energia e de deliberação a respeito de sua utilização com poder e agilidade necessários a responder a essas necessidades. Lembro que o planejamento energético é de 10 anos e o tempo já está correndo.

12. Conforme destacado pela unidade técnica no início de sua instrução (§ § 20 a 28), as diversas tecnologias de geração de energia não são plenamente intercambiáveis, uma vez que cada uma delas detém características próprias que terminam por determinar sua forma de inserção na matriz energética e, ao final, a importância de cada uma nessa matriz.

13. Algumas tecnologias, especialmente por sua elevada disponibilidade (ou despachabilidade, conforme § 26 da instrução da unidade técnica), são essenciais para a segurança e estabilidade de um sistema nacional de geração de energia, enquanto outras, por deterem disponibilidade intermitente, integram-se à matriz energética como geradores complementares, especialmente em razão de outras qualidades. As diversas tecnologias produzem energia a custos variados, chegando a existir grande disparidade em relação a esse item. Elas também se diferenciam por serem mais ou menos agressivas ao meio ambiente e, ainda sob esse aspecto, pela escala geográfica da agressão que eventualmente produzem (local, regional ou global). Diferenciam-se, ainda, pelos impactos sociais que podem provocar, sendo que, nesse caso, há de se considerar a possibilidade de impactos positivos. Como se observa, vários são os aspectos pelos quais as tecnologias de geração de energia são e devem ser avaliadas, mas é fácil observar que o primeiro critério retro descrito, a disponibilidade (ou a despachabilidade), é um critério privilegiado, por se tratar do critério que determina a inserção da tecnologia na matriz.

14. Com efeito, a matriz energética de um país pode ser integralmente constituída por geradores de elevada disponibilidade, mas, modo contrário, não pode ser integralmente constituída por geradores intermitentes. Ainda que não seja possível determinar, com precisão e em caráter geral, qual percentual máximo de geração intermitente pode ser integrado a uma matriz energética, mantidos padrões técnicos aceitáveis de segurança e estabilidade, é certo que existe um limite máximo.

Assim, qualquer país precisa de geradores de energia de elevada disponibilidade, de imediata despachabilidade, geradores esses que operarão na “base” do sistema de geração. As tecnologias que atualmente podem ser classificadas como de elevada disponibilidade, ou despacháveis, são as hidrelétricas, as termelétricas convencionais e as nucleares.

15. Apesar de compartilharem essa característica comum, tais tecnologias não são semelhantes frente a outros critérios. Apenas a título de exemplo, pode-se dizer que as hidrelétricas de grande porte - exatamente as que são tratadas no presente processo - apresentam o menor custo de geração entre todas as tecnologias de geração, quer sejam despacháveis, quer sejam intermitentes. Sob o enfoque da agressão ao meio ambiente, algumas tecnologias intermitentes, como por exemplo a eólica e a solar, apresentam agressão reduzida e apenas em escala local, enquanto as hidrelétricas de grande porte, especialmente se dotadas de reservatório, e as termelétricas podem apresentar agressão local, agressão em escala regional (alterações no ecossistema) ou mesmo global (emissão de CO₂). Sob o aspecto de impacto social, a implantação de um sistema de geração de energia pode tanto provocar a remoção de comunidades (em áreas a serem alagadas) quanto atrair negócios e produzir incremento no número de empregos e a arrecadação de impostos.

16. Interessa-nos, aqui, entretanto, a comparação entre as tecnologias de alta disponibilidade (despachabilidade) que operam na base do sistema. Quanto a isso, a instrução da unidade técnica brindou-nos com a apresentação de um exemplo bastante significativo, vez que trata exatamente de uma análise comparativa, sob os critérios de custo e agressão ambiental, entre a UHE São Luiz do

Tapajós e usina (s) termelétrica (s) a gás natural que produzissem quantidade de energia (§ § 29 a 31). **Mesmo considerando que a tecnologia a gás natural é a de menor custo e a de menor agressão ambiental entre as termelétricas convencionais**, o resultado de tal estudo comparativo elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética - EPE demonstrou que **a substituição da referida UHE por termelétricas a gás natural elevaria o custo anual da oferta de energia em R\$ 774,4 milhões, ou R\$ 7,74 bilhões em 10 anos, e em uma elevação de 21% nas emissões anuais de gases causadores de efeito estufa**. Conclui-se, em princípio, que as grandes hidrelétricas constituem um sistema renovável de geração de energia elétrica de alta disponibilidade (despachabilidade), baixo custo e menor impacto ambiental global que a melhor tecnologia intercambiável disponível (termelétricas a gás natural).

17. Como se vê, a opção pela não realização de uma hidrelétrica, digamos com fundamento em seus efeitos socioambientais negativos locais, pode redundar em impactos econômicos e financeiros bastante negativos a nível nacional e impactos ambientais a nível global. Entendo que a adequada avaliação de custos e benefícios, e especialmente de trade-offs entre as diversas opções, não pode ser realizada de forma simplista, com fundamento em apenas um aspecto.

18. Resumindo, pode-se afirmar que:

a) existem várias tecnologias de geração de energia elétrica, todas elas apresentando qualidades e defeitos, mas, a despeito disso, alguma (s) dela (s) deverá (ão) necessariamente ser utilizadas;

b) decorre daí que, qualquer que seja a escolha, devemos estar prontos para avaliar, decidir, e arcar com os ônus que advirão das decisões;

c) tomando a segurança energética nacional como critério, entendo que devemos aceitar que apenas algumas tecnologias se prestam, no momento, a gerar energia na base (critério da despachabilidade, i.e. elevada disponibilidade), quais sejam: hidrelétricas, termelétricas convencionais (carvão, óleo, gás) e termelétricas nucleares;

d) respeitado esse critério relativo à segurança energética, deveremos então avaliar quais entre essas tecnologias disponíveis se mostram a cada momento, em cada situação, a mais adequada aos interesses do país, para o que deverão ser avaliadas, no mínimo, quatro variáveis: técnica, ambiental, social, e econômica-financeira.

19. Importante salientar neste ponto que as normas constitucionais e infraconstitucionais não estabelecem que qualquer dessas variáveis seja *a priori* absoluta ou prevalente sobre as demais.

20. **Ocorre que, conforme descrito na instrução da unidade técnica, os órgãos e instituições encarregados de realizar as análises individuais dessas variáveis acabam detendo o poder, na prática, de excluir ou vetar a utilização de uma determinada tecnologia ou a implantação de um projeto, não importando quão favoráveis possam ser as avaliações realizadas por outros órgãos em relação às outras variáveis e não importando quão desfavoráveis possam ser as opções a serem adotadas, a seguir ao veto ou exclusão, em relação às outras variáveis.**

21. Ora, se a tomada de decisão aponta para a necessidade de que sejam sopesadas no mínimo as quatro variáveis referidas (técnica, ambiental, social e econômico-financeira), a tomada de decisão sobre a utilização de determinada tecnologia ou sobre a viabilidade de determinado projeto não pode ser tomada, por óbvio, por quem se encontra encarregado da avaliação de apenas uma dessas variáveis, uma vez que nenhuma delas é *a priori* absoluta e/ou prevalente sobre as demais. Mas não é isso que vem ocorrendo.

22. **O estado de coisas descrito pela unidade técnica em sua instrução é incompatível com as necessidades do país. Segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2017-2026, elaborado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Energética - EPE, será necessário aumentar em 45% a capacidade de geração de energia elétrica no país nos próximos 10 anos. Isso não é um projeto ou um mero desejo do governo, isso é uma necessidade diretamente relacionada à expectativa de crescimento: se o Brasil pretende crescer modestos 2% ou 3% ao ano, então precisará de um acréscimo anual na geração de energia da ordem de 4%. Essa demanda exige**

que os órgãos envolvidos na avaliação das melhores opções para o país colaborem na construção das soluções, e não na obstrução delas.

III

23. Como antecipei na introdução deste voto revisor, minha intenção é a de colaborar para que as propostas sob apreciação possibilitem a esta Corte encontrar às melhores soluções para as questões trazidas nos presentes autos.

24. Com esse intuito, observo que as conclusões que elenquei ao final das seções I e II, retro, devem ser entendidas no sentido de que (a) apenas solicitar esclarecimentos à Funai e ao Ibama sobre os procedimentos adotados no licenciamento socioambiental da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós não será suficiente para que esta Corte possa efetivamente entender quais foram as dificuldades enfrentadas nesse empreendimento e quais podem vir a ser as dificuldades enfrentadas em novos estudos de licenciamento, e (b) que é necessário se ilumine, com urgência, todas as questões relacionadas aos estudos de licenciamento socioambiental, para que o País possa contar com os subsídios e as autorizações necessários, em qualidade e prazos compatíveis, de forma a permitir o cumprimento do planejamento energético nacional.

25. Em sua instrução, a unidade técnica apresentou uma série de pontos relacionados à atuação da Funai e do Ibama que merecem melhor esclarecimento, como, por exemplo, (i) logo após o início dos estudos de inventário do Rio Tapajós, em 2005, foram criadas ou ampliadas unidades de conservação que interferem diretamente na área em estudos (§§ 166 a 168 da instrução); (ii) a atuação da Funai na mediação da questão relativa à interrupção dos trabalhos de levantamento ambiental por indígenas da etnia Munduruku (§§ 177 e 181 da instrução); (iii) a suspensão do leilão de compra de energia da AHE São Luiz do Tapajós em razão da necessidade de adequação de estudos do componente indígena, apesar de o EVTE e o EIA/Rima terem sido concluídos no prazo (§§ 182 e 185 da instrução); (iv) responsabilidades sobre a não realização de consulta às populações indígenas, cuja ausência impediu o avanço do licenciamento em 2015 (§§ 187 e 188 da instrução); (v) apresentação de novas e sucessivas exigências de estudos do componente indígena, abrangendo áreas inicialmente não especificadas (§§ 190 a 192 da instrução); (vi) conclusão da Funai no sentido de que a remoção de uma aldeia, ainda que dentro da mesma reserva, seria inconstitucional e provocaria impactos irreversíveis, o que produziu recomendação de suspensão do processo de licenciamento e de inviabilidade do projeto, sem qualquer análise de opções negociadas (§§ 193 a 195 da instrução); (vii) interpretações da Funai acerca dos direitos indígenas e sua competência para opinar sobre “danos ambientais irreversíveis” (§ 196 e 197 da instrução); (viii) ausência de autorização para o Ibama entrar em território indígena, aí incluída a ausência de resposta às solicitações (§§ 191 c/c 198 a 200 da instrução); (ix) decisão da Funai, isoladamente, acerca da inviabilidade do empreendimento de geração de energia (§§ 201 a 203 da instrução); (x) ausência de resposta do Ibama acerca de recurso interposto pela Eletrobrás sobre o arquivamento do licenciamento da hidrelétrica (§ 206 da instrução); (xi) adoção de iniciativas, coincidentes ou posteriores à realização do EVTE e EIA/Rima, para demarcação de áreas indígenas sobrepostas com a área do empreendimento (§§ 215 a 217 da instrução); (xii) terras que em 2001 eram ocupadas apenas por três famílias indígenas, apenas uma delas da etnia Munduruku, serem declaradas pela Funai como “tradicionalmente ocupada” por essa última etnia (§ 218 da instrução); (xiii) a existência de outros dois territórios indígenas Mundurukus na região do Médio Tapajós, além da TI Munduruku no Alto Tapajós (§ 216 da instrução); (xiv) quem e quantos são os técnicos responsáveis pela realização dos estudos de natureza etnohistórica, antropológica, ambiental e cartográfica determinados pela Funai, e a participação de terceiros nesses estudos (§ 215, e subitens, da instrução).

26. O perfeito entendimento da matéria exige sejam esclarecidas todas essas questões, além daquelas suscitadas pela unidade técnica em sua proposta de oitiva da Funai e do Ibama. Não será possível entender os problemas envolvendo o licenciamento socioambiental de empreendimentos hidrelétricos na Região Amazônica se não lançarmos luz sobre os procedimentos que foram e que são adotados pela Funai e pelo Ibama. Apenas assim poderemos realizar uma crítica construtiva sobre tais

procedimentos tendo como baliza os interesses energéticos do país, em sentido restrito, e os interesses ligados ao desenvolvimento econômico e social do país, em sentido amplo.

27. Em vista disso, **retomo a sugestão apresentada pela unidade técnica**, no sentido de que seja instaurado um processo em cujo âmbito os procedimentos adotados pela Funai e pelo Ibama no licenciamento da AHE São Luiz do Tapajós sejam melhor analisados, **para propor que seja instaurado um processo de auditoria - a ser conduzida pela SeinfraElétrica com o apoio da Secex-MT e da SecexAmbiental, todas sob coordenação da Segecex -, por meio do qual serão analisados todos os procedimentos, desde os iniciais, adotados pela Funai e pelo Ibama, relativamente ao referido licenciamento. Em tal auditoria deverão ser analisadas as seguintes questões:**

- a) planejamento elaborado pela Funai e Ibama;
- b) procedimentos adotados pelas referidas entidades;
- c) comparação desses procedimentos com o que se poderia chamar de procedimento padrão e com outros procedimentos reais similares realizados pelas entidades;
- d) entidades e pessoas responsáveis pela execução dos procedimentos (técnicos da Funai e Ibama, empresas contratadas pela Funai e Ibama, ONG's contratadas/conveniadas/intervenientes, etc.);
- e) regularidade do eventual exercício de competências legais da Funai e do Ibama por terceiros contratados/conveniados;
- f) resultados e conclusões dos referidos procedimentos;
- g) levantamento da situação atual dos estudos relacionados à proteção ambiental e à áreas indígenas na área de influência da AHE São Luiz do Tapajós;
- h) avaliação dos fundamentos utilizados pela Funai para indicar a existência de terra indígena e declarar a inviabilidade do projeto São Luiz do Tapajós em razão da TI Sawré Muybu;
- i) compatibilidade desses procedimentos e resultados com as normas constitucionais, legais e regulamentares que incidem sobre a matéria; e
- j) compatibilidade desses procedimentos e resultados com as necessidades de segurança energética do País.

28. Além desse trabalho de levantamento e análise de informações, que se darão em campo, entendo que a auditoria deverá, ao final, apresentar propostas relacionadas não apenas às eventuais falhas, aí incluídas aquelas já identificadas no presente trabalho (como as constantes da proposta de oitiva oferecida pela unidade técnica e as especificadas no § 25, retro), mas também e especialmente a possíveis soluções normativas e procedimentais para o problemas encontrados.

29. Entendo que essa auditoria, apesar de concebida a partir desta auditoria operacional sobre Grandes Empreendimentos Hidrelétricos, relaciona-se direta e estreitamente com a Segurança Energética Nacional – uma vez que a persistência das dificuldades relatadas nestes autos pode inviabilizar o futuro aproveitamento do potencial hidroenergético do país -, pelo que, e caso haja concordância do Eminent Relator José Múcio Monteiro, **gostaria de propor que o trabalho de auditoria a ser iniciado seja distribuído por conexão aos referidos trabalhos de segurança energética que ainda se encontram em andamento.**

30. Assim, em complemento às propostas apresentadas pelo Eminent Relator, proponho a instauração de processo de auditoria com os objetivos, característica e conexão retro referidas, proposta essa que apresento, em negrito, inserida no acórdão proposto como item 9.5, e subitens:

“VISTOS, relatados e discutidos esta auditoria de natureza operacional realizada no processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da

Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, como órgão coordenador da atuação interinstitucional do governo, que:

9.1.1. em articulação com o Ministério de Minas e Energia, no prazo de noventa dias, regularize a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade da implantação de empreendimentos hidrelétricos, atualmente a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica sem a existência de respaldo legislativo que suporte tal delegação, em vista da expiração do prazo disposto no art. 2º do Decreto 4.932/2003;

9.1.2. em articulação com os Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente:

9.1.2.1. no prazo de cento e vinte dias, elabore Plano de Ação para tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país, através da institucionalização de ferramenta voltada à realização de uma avaliação sistêmica, a exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de forma a permitir que, na etapa decisória acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor, sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela construção de grandes usinas hidrelétricas, bem como eventuais projetos de infraestrutura alternativos;

9.1.2.2. no prazo de trezentos e sessenta dias, encaminhe informações sobre o andamento da avaliação estratégica a ser realizada, com fundamento nas ações tomadas para a efetiva integração e coordenação dos diversos atores envolvidos, no que se refere aos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá;

9.1.2.3. no prazo de cento e vinte dias, adote ações efetivas com fins de levar ao Congresso Nacional proposta de regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia que, no prazo de cento e vinte dias:

9.2.1. elabore nota técnica voltada à revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997, de modo a estabelecer, detalhadamente, os requisitos necessários para fundamentar a alternativa ou solução definida nos aspectos técnicos e socioambientais, que resultem em um projeto completo e com a precisão e qualidade adequadas à complexidade do empreendimento, incorporando os avanços científicos e tecnológicos das últimas décadas e, por meio dessas inovações normativas, adote medidas visando à mitigação de alterações relevantes entre o estudo de viabilidade e o projeto básico;

9.2.2. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento de procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário, definindo, detalhadamente, as atividades a serem realizadas, seus prazos e responsáveis, as informações a serem prestadas pelos interessados, as análises a serem realizadas a partir dos dados periodicamente encaminhados, entre outros aspectos relevantes;

9.2.3. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento, em normativo, do acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em andamento e da obrigatoriedade de que os desenvolvedores dos estudos de inventário e de viabilidade forneçam, tempestivamente, as informações porventura solicitadas pelos órgãos e entidades competentes, estabelecendo sanções por eventuais descumprimentos de prazo ou obstruções ao acompanhamento estatal, como a não disponibilização de informações relevantes aos projetos;

9.2.4. *elabore nota técnica voltada a avaliar a incorporação das seguintes propostas:*

9.2.4.1. *adoção das regras definidas na Resolução CPPI 1/2016 nos leilões de concessão dos empreendimentos hidrelétricos estruturantes previstos no PDE 2015-2024, em consonância com os princípios da publicidade e eficiência;*

9.2.4.2. *inclusão, nos processos relativos a estudos de viabilidade em curso sob a égide da Resolução-Aneel 395/1998, de informação acerca da disponibilização para consulta dos respectivos estudos, em seus despachos de aceite, garantindo ampla publicidade à informação;*

9.2.4.3. *estabelecimento de regras voltadas à obrigatoriedade de elaboração, por parte do responsável pelo desenvolvimento dos estudos técnicos, de relatório técnico consolidado, visando à estruturação das informações produzidas e ampliação de sua publicidade;*

9.2.4.4. *elaboração de ambiente virtual perene adequado à obtenção de informações técnicas acerca dos empreendimentos hidrelétricos em estudo (a exemplo dos hotspots elaborados para as AHEs Belo Monte, Jirau e Santo Antônio), ampliando a publicidade acerca das informações disponíveis; e*

9.2.4.5. *regulamentação da realização de encontros técnicos no âmbito de leilões de concessões de empreendimentos hidrelétricos, atentando-se para a adequação dos prazos ao nível de complexidade dos aproveitamentos, visando ampliar a publicidade acerca das informações técnicas disponíveis;*

9.3. *recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com o Ministério de Minas e Energia, avalie a conveniência e a oportunidade de promover um amplo debate acerca:*

9.3.1. *do modelo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, com especial destaque para a modelagem atualmente vigente de transferência, do Poder Concedente a terceiros, da responsabilidade pela estruturação dos estudos técnicos que definem os principais parâmetros dos potenciais identificados, em face dos riscos inerentes à assimetria de informações em prol do desenvolvedor e à possibilidade de apresentação, pelos autores, de estudos que tragam soluções subótimas, de forma a maximizar suas possibilidades de ganho no certame da futura concessão;*

9.3.2. *da possibilidade de os estudos destinados à estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos serem executados pelo estado ou um de seus entes, de forma direta ou mediante a contratação de terceiros especializados, que seriam contratualmente impedidos de participar, direta ou indiretamente, do processo licitatório que viesse a ser deflagrado para a respectiva concessão;*

9.3.3. *de, na hipótese anterior e em face do déficit fiscal, os estudos serem ressarcidos diretamente ao estado ou ao ente que os executou, ou, alternativamente, serem custeados por intermédio de um fundo, a exemplo da solução concebida quando da criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Parceiras (FAEP), referido na Lei 13.334/2016;*

9.3.4. *da adequação de, a persistir o atual modelo de estruturação dos estudos técnicos, ser normativamente exigida a contratação de consultoria ou auditoria independente, para realizar a avaliação dos estudos submetidos a aceite;*

9.4. *recomendar ao Ministério de Minas e Energia que:*

9.4.1. *aprimore o processo de análise dos estudos de inventário e viabilidade, de modo a incluir avaliações completas e independentes de alternativas eventualmente não contempladas nos documentos apresentados para aprovação, com base nos dados coletados ao longo dos anos de estudo, entre outras fontes de informação, incluindo a análise da adequação da solução de engenharia proposta para o caso concreto, em comparação com outras*

possíveis, e das condicionantes socioambientais definidas na licença prévia e na declaração de reserva de disponibilidade hídrica (DRDH) pelos respectivos órgãos competentes; e

9.4.2. se abstenha, nos futuros leilões de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, de emitir portarias específicas com prazos inferiores aos que constam da Portaria-MME 102/2016;

9.5. instaurar processo de auditoria - a ser realizada pela SeinfraElétrica com apoio da SecexAmbiental e da Secex-ME, sob coordenação da Segecex - por meio do qual serão analisados os procedimentos adotados pela Funai e pelo Ibama relativamente ao licenciamento socioambiental da AHE São Luiz do Tapajós;

9.5.1. referida auditoria deverá analisar as seguintes questões, entre outras a serem determinadas na etapa de planejamento dos trabalhos:

9.5.1.1. planejamento elaborado pela Funai e Ibama;

9.5.1.2. procedimentos adotados pelas referidas entidades;

9.5.1.3. comparação desses procedimentos com o que se poderia chamar de procedimento padrão e com outros procedimentos reais similares realizados pelas entidades;

9.5.1.4. entidades e pessoas responsáveis pela execução dos procedimentos (técnicos da Funai e Ibama, empresas contratadas pela Funai e Ibama, ONG's contratadas/conveniadas/intervenientes, etc.);

9.5.1.5. regularidade do eventual exercício de competências legais da Funai e do Ibama por terceiros contratados/conveniados;

9.5.1.6. resultados e conclusões dos referidos procedimentos;

9.5.1.7. levantamento da situação atual dos estudos relacionados à proteção ambiental e à áreas indígenas na área de influência da AHE São Luiz do Tapajós;

9.5.1.8. avaliação dos fundamentos utilizados pela Funai para indicar a existência de terra indígena e declarar a inviabilidade do projeto São Luiz do Tapajós em razão da TI Sawré Muybu;

9.5.1.9. compatibilidade desses procedimentos e resultados com as normas constitucionais, legais e regulamentares que incidem sobre a matéria; e

9.5.1.10. compatibilidade desses procedimentos e resultados com as necessidades de segurança energética do País;

9.5.2. o trabalho deverá conter, ainda, análise das falhas eventualmente identificadas, aí incluídas aquelas já apontadas no trabalho de auditoria sob apreciação;

9.5.3. a conclusão da auditoria referida no item 9.5 deverá conter propostas de possíveis soluções procedimentais e normativas para os problemas e dificuldades identificados;

9.5.4. a auditoria de que trata o item 9.5 deverá ser distribuída, por conexão, para o relator do processo de monitoramento da segurança energética;

9.6. autorizar, desde já, a instauração de processo de monitoramento voltado à verificação do cumprimento das determinações e recomendações constantes deste acórdão;

9.7. dar ciência desta deliberação:

9.7.1. às Comissões de Minas e Energia e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, da Câmara dos Deputados;

9.7.2. às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, do Senado Federal;

- 9.7.3. à Casa Civil da Presidência da República;
- 9.7.4. ao Ministério de Minas e Energia;
- 9.7.5. ao Ministério do Meio Ambiente;
- 9.7.6. ao Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- 9.7.7. à Agência Nacional de Energia Elétrica;
- 9.7.8. às Centrais Elétricas Brasileiras S. A.;
- 9.7.9. à Empresa de Pesquisa Energética;
- 9.7.10. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- 9.7.11. à Fundação Nacional do Índio;
- 9.7.12. ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- 9.7.13. à Fundação Cultural Palmares;
- 9.8. encerrar o presente processo.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de dezembro de 2017.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Revisor