



Ref.: Inquérito Civil 1032/06 – MPRJ 2006.00079694

RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na forma do artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

CONSIDERANDO que, dentre as funções institucionais do *Parquet*, destaca-se a de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CRFB/1988);

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual, sempre que se cuidar de lhe garantir o respeito, na forma do artigo 27 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei n.º 8.625/1993;

CONSIDERANDO que, no exercício dessas atribuições, pode o Ministério Público, dentre outras providências, expedir recomendações e notificações dirigidas aos órgãos/entidades da Administração Pública Direta e Indireta;

CONSIDERANDO que a expedição de recomendações e notificações pelo Órgão Ministerial visa não só à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, como também o respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, podendo, no exercício destes



instrumentos, fixar prazos e medidas razoáveis a cargo dos responsáveis (art.6º, XX, Lei Complementar n.º 75/1993 c/c art.80 da Lei n.º 8.625/1993);

CONSIDERANDO que tramita no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) o Inquérito Civil 1032/06 – atualmente sob a condução do Grupo Temático Temporário para garantia de Segurança Hídrica, em auxílio à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Nova Iguaçu;

CONSIDERANDO que o procedimento em questão visa, em apertada síntese, apurar a legalidade do licenciamento ambiental do projeto de proteção da captação da tomada d'água da denominada "ETA Guandu";

CONSIDERANDO que, segundo a Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (artigo 9º, incisos III e IV) é instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente;

CONSIDERANDO que licenciamento ambiental é:

[...] o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (artigo 1º da Resolução CONAMA n. 237/97).

CONSIDERANDO que a CEDAE ingressou, em 2005, com pedido de Licença Prévia para o empreendimento em questão, o qual consistente em um dique separando as águas do Rio Guandu do contato com as águas



dos Rios Poços/Queimados e Cabuçu/Ipiranga, associado à uma estrutura hidráulica de desvio das águas para jusante da barragem principal da ETA, com o propósito de evitar que a qualidade das águas captadas para abastecimento humano seja prejudicada pela acentuada poluição dos referidos corpos hídricos;

CONSIDERANDO que, no bojo do citado procedimento, o órgão ambiental determinou a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) referentes ao projeto, **o que foi atendido em dezembro de 2009.**

CONSIDERANDO que a CEDAE obteve a referida Licença Prévia em 28/04/2011, com validade até 28/04/2013 (LP nº. IN016486), tendo sido fixadas diversas condicionantes que deveriam ser cumpridas por ocasião do requerimento da LI;

CONSIDERANDO que a CEDAE ingressou com solicitação de concessão da LI em 11/05/2011, por intermédio do processo E-07/504.397/2011, **obtendo a expedição da LI nº. IN16648 em 17/05/2011**, com validade até 17/05/2014;

CONSIDERANDO que a CEDAE solicitou, em 11/11/2013 pedido de prorrogação do prazo de validade da LI nº. IN16648, o que restou deferido, **tendo sido então expedida a LI nº. IN028390, com validade até 08/10/2016**, tendo sendo fixadas diversas condicionantes que deveriam ser atendidas nos prazos ali especificados;

CONSIDERANDO que a CEDAE solicitou prorrogação do prazo de validade da referida LI, em 28/04/2016, **restando essa solicitação**



pendente de análise pelo órgão ambiental até a presente data
(processo E-07/202.356/05);

CONSIDERANDO que a CEDAE lançou edital de licitação para execução das obras para proteção da tomada d'água da estação de tratamento de água do Guandu, objeto deste licenciamento, cujas propostas foram recebidas e abertas em 01/06/2021 (LI nº 0005/2021 CEDAE), sendo certo que a sessão pública de licitação foi suspensa para análise das propostas recebidas;

CONSIDERANDO que o procedimento licitatório em questão se respalda na Licença de Instalação nº. IN028390, a qual, segundo o órgão ambiental, permaneceria válida até análise do pedido de renovação da referida licença, nos termos do art. 27 do Decreto nº. 44.820/2014, tendo em vista que tal solicitação foi protocolada com antecedência de 120 dias da expiração do prazo de validade fixado na licença;

CONSIDERANDO que, nos termos da Resolução CONAMA nº 237/97, Licença de Instalação pode ser definida como aquela que **"autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante"**;

CONSIDERANDO que a colheita dos elementos técnicos para instrução dos procedimentos de licenciamento é realizada por meio dos estudos ambientais, que são instrumentos **aptos a mensurar previamente o impacto ambiental de determinada atividade ou empreendimento, servindo para instruir o processo decisório ambiental e subsidiar a análise da licença requerida;**



CONSIDERANDO que para atestar a viabilidade ambiental de um projeto, os estudos ambientais devem conter um **diagnóstico atual e completo da sua área de influência, prognóstico com previsão e caracterização dos potenciais impactos, e as medidas que podem evitá-los, reduzi-los ou compensá-los quando adversos, como forma de garantir, assim, a eficácia do controle efetuado pelo órgão licenciador, e assegurar a correta gestão dos impactos ambientais e proteção do meio ambiente;**

CONSIDERANDO, portanto, que não obstante eventual validade da LI nº. IN028390, certo é que, considerando o grande lapso temporal transcorrido desde a elaboração dos estudos ambientais apresentados no licenciamento em tela, e as mudanças ocorridas no meio físico, biótico e antrópico desde então, **deve o órgão ambiental, na análise do pleito de renovação da licença, se manifestar expressamente, de forma fundamentada, sobre a adequação dos estudos ambientais e das análises efetuadas para o gerenciamento dos impactos ambientais, exigindo a renovação e/ou complementação dos estudos, se for o caso;**

CONSIDERANDO que, segundo uma análise preliminar realizada pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPRJ- GATE/MPRJ (IT nº 509/2021, em anexo), os documentos técnicos apresentados até o momento pelo empreendedor, no bojo do licenciamento em questão, **são insuficientes para comprovar a viabilidade socioambiental do projeto, bem como avaliar de forma satisfatória os impactos ambientais decorrentes da sua implementação, considerando sua configuração e características atuais, e as devidas medidas mitigadoras e/ou compensatórias necessárias;**



CONSIDERANDO, nesse sentido, a necessidade de atualização da mancha de inundação relativa à implantação do empreendimento, com vistas à correta definição da área a ser desapropriada, conforme determinado na condicionante nº 15 da Licença de Instalação IN028390, levando-se ainda em consideração chuvas com tempo de recorrência de 500 anos, de modo a evitar riscos à segurança da população residente a montante e a jusante;

CONSIDERANDO a necessidade de realização de estudo de ruptura de barragem, contemplando análise de risco e dano potencial associado, extensão das áreas atingidas, ações de contingência e emergência, dentre outros aspectos relevantes à temática segurança de barragens, visando conferir maior segurança à área ocupada a jusante do empreendimento;

CONSIDERANDO que a realização de estudos atualizados de modelagem hidráulica e hidrodinâmica do sistema canal de ligação/lagoa/sistema de transporte de águas, com a comparação dos cenários pré e pós empreendimento, são essenciais para definição de uma intervenção desse porte na bacia, considerando seus efeitos na dinâmica local;

CONSIDERANDO que o projeto básico previsto na LI 0005/2021 possui alterações em relação ao projeto analisado no EIA, notadamente no que tange à inclusão de um canal de interligação entre o Rio Guandu e a Lagoa, o que denota a necessidade de realização de estudos que demonstrem o efeito desse canal sobre a hidrodinâmica do sistema lagunar e sobre a qualidade da água, de forma integrada com o projeto ora proposto;

CONSIDERANDO a necessidade de realização de estudos de modelagem da qualidade da água, com base em dados atualizados dos



corpos d'água em análise, visando avaliar o prognóstico e os impactos da realização da obra de proteção da tomada d'água proposta na qualidade da água a montante e a jusante do empreendimento, bem como no ponto de captação da ETA Guandu;

CONSIDERANDO que uma maior carga de poluentes na água e aderida aos sedimentos, a jusante do empreendimento, aumenta o risco de contaminação, bioacumulação e biomagnificação de metais na biota do Rio Guandu e da Baía de Sepetiba, tornando necessária a análise destes impactos, que não foram adequadamente investigados no EIA;

CONSIDERANDO que ausência de diagnóstico sobre a ictiofauna, bem como de análise dos impactos do empreendimento sobre a fauna aquática e sobre a atividade pesqueira na região, acarreta na inadequada previsão de medidas mitigadoras que compensem a comunidade de pescadores locais;

CONSIDERANDO a necessidade de reavaliação quanto à pertinência e necessidade das obras de proteção da tomada d'água ora propostas, levando em conta os impactos, tempo de implantação, custos e incertezas dos benefícios por elas atingidos, já que atualmente as perspectivas de implantação de infraestrutura de saneamento na bacia são significativamente melhores, com um prazo bastante inferior ao horizonte de 25 anos citado como justificativa à época do requerimento da LP e elaboração do EIA;

CONSIDERANDO a recomendação expedida pelo Comitê Guandu em 31.05.2021, pontuando a necessidade de apresentação do projeto e debate atualizado sobre a sua implementação nas instâncias competentes no referido Comitê, tendo em vista que a Resolução 62 foi aprovada há



mais de 10 anos, em outro contexto fático, no qual não se vislumbrava, por ex., a subconcessão da própria CEDAE;

CONSIDERANDO que compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação, promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes, além de dirimir, em primeira instância, eventuais conflitos relativos ao uso da água, nos termos das Leis nºs. 9433/97 e 3239/99;

CONSIDERANDO que, segundo a IT nº 509/2021 do GATE/MPRJ, alguns estudos necessários para o adequado diagnóstico e prognóstico ambiental no presente licenciamento foram postergados para fases posteriores ou até ignorados, e, dessa forma, as questões referentes a viabilidade ambiental do empreendimento não foram devidamente avaliadas previamente à emissão da LP;

CONSIDERANDO, ainda, que postergar a apresentação de estudos que devem ser apresentados previamente à concessão de LP ou LI configura verdadeira inversão irregular do licenciamento, questão esta que já mereceu firme censura do Poder Judiciário aderindo ao entendimento lecionado pelo Tribunal de Contas da União em parceria com o IBAMA, podendo-se conferir o seguinte trecho do acórdão proferido pelo Eg. Tribunal Regional Federal da 1ª Região nos autos da AC 000968-19.2011.4.01.3900, Des. Federal Souza Prudente, 5ª Turma, 14/01/2014:

*"[...] VI - Há de se destacar, na espécie, a inteligência revelada pelo colendo Tribunal de Contas da União, na Cartilha de Licenciamento Ambiental, elaborada com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, com a determinação de que, "ao conceder a licença de instalação, o órgão gestor de meio ambiente terá verificado o atendimento das condicionantes determinadas na licença prévia", dentre outros requisitos, **firme no entendimento de que o órgão ambiental***



não poderá admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento (Acórdão 1.869/2006-Plenário-TCU, item 2.2.2).” (grifos nossos adicionados).

CONSIDERANDO os potenciais riscos socioambientais envolvidos no prosseguimento deste licenciamento e renovação da LI, com base em estudos desatualizados e premissas incertas;

CONSIDERANDO que cabe ao órgão ambiental assegurar a lisura do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, assim como zelar pela observância das leis de modo a evitar lesões ao meio ambiente;

CONSIDERANDO que é isso o que diz, em síntese, o Princípio da Precaução, previsto na Declaração do Rio de 1992: *“De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”*;

CONSIDERANDO que, sem adentrar a controvérsia sobre se o Princípio deve ser denominado “Princípio da Prevenção” ou “Princípio da Precaução”¹, fato é que, em Direito Ambiental, devem-se priorizar as medidas que reduzam ou eliminem as causas de lesão ao meio ambiente à recuperação do meio ambiente já degradado;

CONSIDERANDO que, como bem resume Édis Milaré²: *“a incerteza científica milita em favor do ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão consequências indesejadas ao meio considerado”*;

¹ Por todos, vide MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2005, pp. 165-166.

² Idem, *ibidem*, p. 167.



CONSIDERANDO, por fim, que a concessão licença em desacordo com as normas ambientais, assim como a atuação insuficiente do órgão estatal em seu dever legal de zelar pela preservação ambiental, podem ensejar responsabilização (vg. por omissão) do agente público por improbidade administrativa e/ou até mesmo criminal;

CONSIDERANDO, por fim, que não obstante as previsões normativas acima – notadamente as de direito material – a resolução consensual e extrajudicial dos conflitos é um dos princípios basilares do Código de Processo Civil vigente, devendo ser fomentada e praticada;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio dos promotores signatários, vem expedir a presente

RECOMENDAÇÃO

Dirigida ao INEA, na pessoa de seu Presidente, para que adote as seguintes providências no bojo do procedimento relativo à renovação da Licença de Instalação do Projeto de Proteção da captação da tomada d'água da ETA Guandu:

- 1. Por ocasião da análise do pedido de renovação da Licença de Instalação nº IN28390, manifeste-se sobre a necessidade de apresentação, por parte do empreendedor, dos seguintes estudos/informações, ou manifeste-se expressamente, de forma fundamentada, quanto a sua desnecessidade para correta avaliação dos impactos relacionados ao empreendimento:**
-



(i) estudo das áreas inundáveis considerando cenário com e sem empreendimento por meio modelagem matemática, incluindo áreas a montante e a jusante do barramento, para evento pluviométrico com tempo de recorrência de 500 anos e batimetria atualizada das lagoas e cursos d'água contribuintes;

(ii) atualização das informações sobre o Projeto, apresentando-se especificações técnicas do canal de interligação do rio Guandu com a lagoa, incluindo as condições de operação e seus impactos na dinâmica da bacia, os quais devem ser estudados com o grau de detalhamento necessário e incorporados ao projeto em análise;

(iii) estudos atualizados de modelagem hidráulica e hidrodinâmica do sistema canal de ligação/lagoa/sistema de transporte de águas, com a comparação dos cenários pré e pós empreendimento;

(iv) estudos de modelagem da qualidade da água, com base em dados atualizados dos corpos d'água em análise, visando avaliar o prognóstico e os impactos da realização da obra de proteção da tomada d'água proposta na qualidade da água a montante e a jusante do empreendimento, bem como no ponto de captação. Recomenda-se a avaliação de cenários com e sem a referida obra, possibilitando uma análise comparativa dos resultados;

(v) estudo da Ictiofauna para identificar as espécies que ocorrem no sistema lagunar, e os rios contribuintes, com



identificação dos sítios de reprodução, padrões de migração na área de abrangência do empreendimento, visando fornecimento de dados para a futura execução de planos de manejo, bem como para avaliar os impactos sobre a pesca, sendo certo que este estudo deve abarcar as espécies de Rivulidae nos ecossistemas alagadiços na área de influência e avaliação sobre as alterações nos ecossistemas em decorrência do impacto na hidrodinâmica local;

(vi) estudo da Mastofauna e Herpetofauna Aquática para identificar quais espécies vivem no ambiente (como lontra, capivara e jacaré) e fornecer dados sobre impactos das alterações ambientais na dinâmica populacional;

(vii) diagnóstico de metais pesados e outros poluentes nos organismos da cadeia trófica, incluindo análises de nutrientes e poluentes em macrófitas aquáticas, em fito e zooplâncton e nos peixes, visando avaliar o processo de bioacumulação de nutrientes e poluentes no sistema lagunar e entorno; e

(viii) estudo de ruptura de barragem, contemplando análise de risco e dano potencial associado, extensão das áreas atingidas, ações de contingência e emergência, dentre outros aspectos relevantes;

2. Estipule obrigação, devidamente formalizada e comunicada à CEDAE, de que todos os estudos necessários para se avaliar corretamente a viabilidade



ambiental e os impactos associados à instalação do empreendimento, incluindo os estudos acima mencionados, sejam apresentados, analisados e aprovados pelo órgão ambiental previamente ao início de qualquer intervenção no local.

- 3. Considerando o prazo decorrido desde a promulgação da Resolução nº 62, e as alterações das circunstâncias fáticas que envolvem o projeto e as condicionantes propostas (v.g. a subconcessão da CEDAE), submeta novamente o projeto para debate e aprovação do Comitê Guandu.**

Rio de Janeiro, 02 de junho de 2021.

**GISELA PEQUENO GUIMARÃES
CORRÊA**

Promotora de Justiça – GTT
Segurança Hídrica

**JOSÉ ALEXANDRE MAXIMINO
MOTA**

Promotor de Justiça - GTT
Segurança Hídrica

**CARLOS BERNARDO ALVES
AARÃO REIS**

Promotor de Justiça – 2ª
Promotoria de Justiça de Tutela
Coletiva do Núcleo Nova Iguaçu
