



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO**

**MEMORIAL DO ESTADO DE SERGIPE - “TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO  
FRANCISCO”**

Doutos Julgadores,

As propostas para a transposição do Rio São Francisco vêm desde os tempos do império, esbarrando sempre em dificuldades técnicas e insuficiência de recursos econômicos.

Mais recentemente, estudos para realizá-la tiveram início em 1994, com a instituição de um Grupo de Trabalho do qual participavam representantes do Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e os órgãos estaduais de Meio Ambiente, para elaboração do Termo de Referência norteador do EIA/RIMA do projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco.

O dimensionamento do referido projeto considerava uma vazão de transposição de 150m<sup>3</sup>/s a partir da captação de 180m<sup>3</sup>/s, envolvendo a construção de extensos canais de água para inúmeros projetos de irrigação e abastecimento da população de 220 municípios do semi-árido nordestino, estimada em aproximadamente 12 milhões de habitantes.

Em 12.06.1996, o Ministério do Planejamento e Orçamento solicitou ao IBAMA a licença prévia do empreendimento sob nova versão, baseada na concepção de segurança hídrica do projeto, redimensionando-o, de forma a utilizar uma vazão máxima de 60m<sup>3</sup>/s do Rio. Em 11.09.1996, o



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

IBAMA encaminhou a versão definitiva do Termo de Referência para elaboração do EIA/RIMA.

Em 11.1.2000, o Ministério da Integração Nacional apresentou novo requerimento de solicitação de licença prévia do empreendimento, com a seguinte descrição: “Trata-se de um novo projeto de recursos hídricos situado no semi-árido do Nordeste brasileiro. O projeto captará água no rio São Francisco, a justante da barragem de Sobradinho, e transferirá uma descarga média de 67,5m<sup>3</sup>/s – equivalente a cerca de 3,3% da descarga regularizada por Sobradinho – para reforço hídrico de açudes situados nos principais rios intermitentes da região. A capacidade nominal de bombeamento será de 127 m<sup>3</sup>/s em dois ramais – Norte e Leste – beneficiando as bacias dos rios Jaguaribe (CE), Piranhas-Açu (RN/PB), Paraíba (PB) e Moxotó (PE) – as duas últimas dentro da Bacia do São Francisco. O projeto proporcionará sinergias com os recursos hídricos das bacias receptoras, viabilizando melhor utilização das águas armazenadas pelos grandes açudes”.

O EIA/RIMA foi protocolado no IBAMA em 03.07.2000 e, em agosto do mesmo ano, a Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional entregou as adequações do EIA e a reformulação do RIMA do Projeto.

Foram, então, disponibilizado o documento técnico e realizadas audiências públicas. Em virtudes de inúmeras objeções ao projeto, o processo de licenciamento ambiental sofreu intervenção judicial decorrente de duas ações civis públicas.

Em cumprimento ao que determina o art. 33, II e 37 PU e seguintes da Lei 9.433/97, (Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos) **foi criado, em 05/06/2001, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**, mediante decreto federal do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No exercício das competências que lhe foram por lei atribuídas (art. 39 e 38 da Lei 9433/97), o referido Comitê aprovou, em 29 de julho de 2004, o **Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do São Francisco**, tendo por base os estudos realizados pela Agência Nacional de Águas – ANA. Apenas um ponto restou pendente, que foi objeto de pedido de vistas com relação aos usos externos das águas daquela bacia hidrográfica.

Da proposta em apreciação do plenário do Comitê sobre os usos externos, que previa a definição de limites, prioridades e critérios de alocação e outorga, pediu vista o Secretário de Recursos Hídricos, Sr. João Bosco Senra, sob a justificativa da possibilidade de o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração buscarem a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável para a bacia e para o semi-árido brasileiro, que poderia ou não contemplar a transposição ou integração das bacias.

O pedido de vista foi deferido pelo Plenário do Comitê com algumas condições, tais como a suspensão do pedido de licenciamento ambiental no IBAMA e a não concessão de outorga preventiva pela ANA.

No entanto, o Governo Federal utilizou esse tempo para dar continuidade em ações de desenvolvimento de outros estudos – o **Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto do meio Ambiente – RIMA do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional** – empenhando-se em descaracterizar o Comitê como órgão responsável para deliberar sobre critérios de outorga de direitos de uso de recursos hídricos. Tanto assim que o Ministério do Meio Ambiente emitiu parecer no sentido de que a competência para definir esses critérios, no Plano de Recursos Hídricos, seria da Agência Nacional de Águas.

No início de setembro de 2004, o Governo Federal, através do



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ministério da Integração Nacional – Departamento de Gestão Interna, fez publicar o Edital CR/1/2004, anunciando o início da licitação em dezembro/2004, o início da execução das obras em janeiro/ 2005 e a conclusão e inauguração da primeira etapa entre meados e fim de 2006.

Segundo o Projeto, o empreendimento viabilizará o fornecimento de água para diversos fins (abastecimento humano, irrigação, dessedentação de animais, criação de peixes e de camarão).

Após a realização de Consultas Públicas em que as comunidades manifestaram-se, quase à unanimidade, contrárias ao projeto, foi convocada a sessão extraordinária do Comitê de Bacia, que teve lugar em Salvador, em 26 e 27 de outubro de 2004 para conclusão do Plano de Recursos Hídricos da Bacia.

Nessa sessão, os membros do Comitê de Bacia consideraram-se competentes para deliberar sobre o assunto, sendo concluída a aprovação do Plano de Recursos Hídricos e reiterado que apenas seria permitida a alocação externa à bacia para consumo humano e dessedentação animal, em casos de comprovada escassez, existência de planos nas bacias receptoras, gestão adequada das demandas previstas nesses planos **e comprovada indisponibilidade hídrica.**

Esta decisão foi tomada levando-se em consideração a situação da bacia, as outorgas de uso já concedidas internamente e o saldo passível de ser outorgado, tudo de acordo com as prioridades de uso da água estabelecidas em lei e que consta do Plano.

As finalidades do projeto apresentado chocam-se, portanto, com a decisão final do CBHSF. Confira-se, pois, a síntese do que foi aprovado e o pretendido pelo Ministério da Integração Nacional:



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Aprovação do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco para os usos externos	Utilização das águas no projeto de transposição apresentado pela União
<ul style="list-style-type: none"><li>• Abastecimento humano</li><li>• Dessedentação animal</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Abastecimento humano</li><li>• Dessedentação animal</li><li>• <b>USO INDUSTRIAL</b></li><li>• <b>IRRIGAÇÃO</b></li><li>• <b>CRIAÇÃO DE PEIXES</b></li><li>• <b>CRIAÇÃO DE CAMARÕES</b></li></ul>

Embora não tenha havido qualquer recurso ao Conselho Nacional de decisão contida no Plano aprovado pelo CBHSF, encontra-se positivado e com licitação em andamento o **Projeto de Integração das águas do Rio São Francisco com Bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional**, que além de revela-se manifestamente lesivo aos interesses nacionais e regionais, apresenta inúmeras ilegalidades, como será demonstrado ao longo desta ação.

Segundo o Banco Mundial, “A sinalização do Governo sobre o projeto é contraditória: por um lado deseja iniciar um projeto de longa maturação e investimentos de grande porte ao mesmo tempo que paralisa inúmeras obras que necessitam de poucos investimentos para serem concluídas e poderiam trazer benefícios a curto prazo”<sup>1</sup>.

Apresenta, também, uma série de infundáveis equívocos que evidenciam a sua **falta de razoabilidade** e o tornam manifestamente contrário ao princípio do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV da CF) por:

---

<sup>1</sup> Versão preliminar do relatório produzido pelo Banco Mundial e entregue à União Federal, conforme cópia que segue em anexo.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- a) ineficiente para o fim a que supostamente se destinaria;
- b) excessivamente oneroso para a União, para o Autor e para os demais Estados a que supostamente iria beneficiar;
- c) lesivo ao meio ambiente do baixo São Francisco.

## 1 - ASPECTOS DO RIO SÃO FRANCISCO

Antes de entrar propriamente a demonstrar as ilegalidades que maculam o projeto e sua lesividade, o autor pede vênias para ressaltar, rapidamente, alguns aspectos do Rio São Francisco e de sua situação atual.

A bacia do Rio São Francisco é a terceira bacia hidrográfica do Brasil e a única totalmente brasileira. Drena uma área de 640.000km<sup>2</sup> e ocupa 8% do território nacional. Cerca de 83% da bacia encontra-se nos estados de Minas Gerais e Bahia, 16% em Pernambuco, **Sergipe** e Alagoas e 1% em Goiás e Distrito Federal. Entre as cabeceiras, na Serra da Canastra, em Minas Gerais, e a foz, no oceano Atlântico, localizada entre os estados de **Sergipe** e Alagoas, o rio São Francisco percorre cerca de 2.700km.

Está dividida em quatro regiões: Alto São Francisco, das nascentes até Pirapora-MG; Médio São Francisco, entre Pirapora e Remanso - BA; Submédio São Francisco, de Remanso até a Cachoeira de Paulo Afonso, e, Baixo São Francisco, de Paulo Afonso até a foz no oceano Atlântico.

Desde as nascentes e ao longo de seus rios, a bacia do São Francisco vem sofrendo degradações com sérios impactos sobre as águas e, conseqüentemente, sobre os peixes. A maioria dos povoados não possui nenhum tratamento de esgotos domésticos e industriais, lançando-os diretamente nos rios e matando a sua vida subaquática. Os despejos de garimpos, mineradoras e indústrias aumentam a carga de metais pesados,



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

incluindo o mercúrio, em níveis acima do permitido.

Além disso, os garimpos, a irrigação e as barragens hidrelétricas são responsáveis pela redução da vazão, alteração da intensidade e época das enchentes, transformação de rios em lagos, dentre outros problemas, com impactos diretos sobre os recursos pesqueiros.

**A situação de morte paulatina do Velho Chico tem sido patrocinada pelo Governo Federal, desde a construção da barragem de Sobradinho.<sup>2</sup>**

Situada em pleno sertão nordestino, a barragem de Sobradinho foi criada como forma de gerar energia elétrica e perenizar o rio São Francisco, fazendo com que o mesmo pudesse ter um volume mais regular de vazão de água para uma máxima geração de energia elétrica visando o desenvolvimento do nordeste.

Ocorre, porém, que a barragem trouxe um impacto ambiental até os dias de hoje sentido: trata-se da esterilização ambiental do rio. A água que dela sai passou a ser mais cristalina, relativamente boa para a dessedentação humana, mas pobre em nutrientes para a vida subaquática, pois os sedimentos que supririam a cadeia alimentar foram bruscamente reduzidos.

Fala-se, pois, da baixa piscosidade da água.

Em razão da intervenção humana, cardumes de peixes que transitavam no rio passaram a encontrar dificuldades de alimentação e ter seu meio ambiente reprodutivo alterado, fazendo com que, a partir de Sobradinho, a vida aquática fosse paulatinamente perdendo a força.

---

<sup>2</sup> Fernando López Ramón. Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente. *Civitas*. Revista Española de derecho administrativo 95/347-364, julho-setembro/97: "Atentados graves contra o meio ambiente podem afetar o bem-estar de uma pessoa e privá-la do gozo de seu domicílio, prejudicando sua vida privada e familiar".



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

E, com ela, as populações ribeirinhas que dependiam do pescado viram, de repente, suas atividades regulares serem varridas da economia local, tendo de buscar outra forma de sobrevivência.

Este nocivo impacto é presentemente sentido no baixo São Francisco, em especial pelas populações ribeirinhas dos Estados da Bahia, Sergipe e Alagoas.

Isto tudo aconteceu por conta da falta da observância de um princípio hoje existente mas novamente descumprido pelo Governo Federal: trata-se do princípio da prevenção de danos ambientais.

No passado, o planejamento da prevenção de riscos ambientais no São Francisco não existia. No presente, esse princípio se mostra como um alerta às gerações futuras, no sentido de que, se algo não for feito na transposição, prejuízos indelévels ocorrerão ao meio ambiente, conforme sua própria triste história relata.

O uso indiscriminado dos recursos naturais é, atualmente, o maior perigo à sobrevivência do rio. Certas análises apontam que esses abusos podem resultar em um desgaste e até mesmo esgotamento dessas fontes.

No Alto São Francisco, mas já entrando no Médio e Sub-Médio, a principal fonte de poluição é a agricultura, praticada sem preocupações com a preservação dos recursos hídricos. Os projetos de irrigação e a agricultura provocam o desmatamento da mata ciliar e, conseqüentemente, carregam sedimentos para o leito do Rio.

A vegetação nativa, que em 1970 cobria 85% dos 12 milhões de hectares do norte de Minas Gerais, em 1990 estava reduzida a 35%. E a cada ano, mais de 400 mil hectares de cerrado são desmatados na bacia, o equivalente a mais de mil hectares por dia.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O desmatamento das margens do lago da represa de Três Marias, assim como de vários trechos das margens do Velho Chico, provoca processos violentos de erosão, como a voçoroca abaixo. (Foto: Fernando Zarur).



A construção de hidrelétricas ao longo do rio também é um grave problema, que põe em risco sua própria existência. Além das transformações significativas que obras como barragens e usinas provocam na área onde são instaladas, com reflexos diretos na vegetação e vida animal, o regime das águas também é afetado.

No Baixo São Francisco, uma preocupação de cientistas e ambientalistas é a regularização do fluxo de água e a retenção de sedimentos e nutrientes nas barragens rio acima, trazendo sérios impactos sociais, econômicos e ambientais.

As sucessivas barragens feitas ao longo do rio provocam um processo de mudança no comportamento da dinâmica do rio, causando erosão nas suas margens e assoeramento no seu leito que forma bancos de areia no



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Baixo curso do rio São Francisco.

Além disso, a regularização dessas usinas tem provocado efeitos também na atividade pesqueira e na cultura do arroz feitas pela população da área. A extinção de lagoas marginais e várzeas naturais onde ocorria a reprodução e captura dos peixes, e onde tradicionalmente se fazia a plantação do arroz, ameaça a sobrevivência de espécies naturais e da própria população local.

Os impactos das barragens se fazem sentir na foz do rio São Francisco, onde está em curso um processo de erosão acelerada e de avanço da cunha salina (ingresso das águas salgadas do mar na calha do rio).

O avanço do mar, por sua vez, já provocou a perda, por erosão, de expressiva área adjacente à foz do rio, já tendo levado à destruição do povoado Cabeço em 1998 e do Povoado Costinha em 2005, desalojando inúmeras famílias e causando prejuízos econômico/social para o Estado de Sergipe.

Estudos em curso demonstram que o Estado de Sergipe vem perdendo área territorial nessa região, à razão de, aproximadamente, **70 metros por ano em virtude do avanço do mar**. Neste sentido, o farol do Cabeço é um ícone do preço que Sergipe paga pela falta de estudos aprofundados das alterações produzidas no rio São Francisco.

**Todas estas peculiaridades da bacia hidrográfica do rio São Francisco devem ser levadas em consideração em qualquer projeto de transposição de suas águas.**

**Não é o que ocorre em relação ao projeto impugnado.**



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**2 - O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM BACIAS  
HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL**

O projeto apresentado pelo Ministério da Integração, consiste em fazer derivar as águas do São Francisco para dois eixos de integração com outras bacias. Esta seria, segundo o Relatório de Impacto Ambiental, a única forma de acabar com o problema da seca no nordeste, levando água para as regiões que não a possuem.

A idéia central, é a transposição, através de bombeamento, das águas do rio São Francisco para as bacias hidrográficas dos principais e maiores rios da região setentrional do Nordeste brasileiro, abrangendo os Estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará.

Pretende-se transpor uma vazão máxima de 127 m<sup>3</sup>/s conduzida aos dois eixos, norte e leste. A captação d'água para o eixo norte situa-se na altura do município de Cabrobó (PE), devendo bombear uma vazão de cerca de 99m<sup>3</sup>/s para as nascentes dos rios Jaguaribe (CE), Piranhas-Açu (PB/RN), Apodi (RN) e Brígida (PE). O eixo leste interliga o Rio São Francisco com os Rios Paraíba (PB) e Moxotó (PE), com bombeamento de 28m<sup>3</sup>/s nas imediações do reservatório de Itaparica (PE).

Confira-se o mapa do projeto de transposição:



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



Para chegar às vertentes das bacias receptoras, a água deverá ser elevada a uma altura de 160 m do ponto de captação do eixo Norte, e no eixo Leste será de mais de 300m, percorrendo, a partir daí, cerca de 2000 quilômetros de rios e canais a céu aberto. Neste percurso, ocorrerão perdas substanciais por evaporação e infiltração que podem chegar, em alguns trechos, a uma fração correspondente a 30% das vazões transportadas, dependendo da natureza do solo, segundo os estudos efetuados.

A principal justificativa do Projeto é a garantia de oferta hídrica para a região. Na sua concepção, o bombeamento não será contínuo. Ou seja, o funcionamento do sistema deverá ocorrer, principalmente, durante os períodos de déficit hídrico na região, o que resultaria numa vazão média estimada de 65m<sup>3</sup>/s.

Para tanto, a União prevê investimentos da ordem de US\$ 5 bilhões (embora seja divulgado apenas US\$ 1,5bi) em 20 anos para a construção de 2.200 km de canais, estações de bombeamento de água, pequenos reservatórios e usinas hidrelétricas, além do necessário para fornecer água para a infraestrutura de reserva e distribuição já existente, representada por açudes, rios e adutoras.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No orçamento de 2005, foi reservado para o projeto R\$ 1,073 bilhão, destinado à construção dos eixos norte e leste do empreendimento, o que representa 24% da dotação orçamentária total do Ministério da Integração Nacional. Para a revitalização do rio, foram reservados R\$ 100 milhões, quando são necessários R\$ 5,2 bilhões em 10 anos (vide Plano da Bacia Hidrográfica).

Infelizmente, o projeto não guarda sintonia com a realidade.

Passa por cima das peculiaridades da bacia do São Francisco, que não tem condições efetivas de atender às demandas do projeto. A captação da água para a transposição, conforme já descrito, deverá concorrer para o agravamento do quadro de degradação ambiental da região.

Por outro lado, despreza trabalhos técnicos – mencionados, inclusive, no EIA/RIMA - bem como os requisitos essenciais para a transposição racional de água de uma bacia hidrográfica a outra, com finalidade de irrigação, ou seja:

- . haver uma bacia ou uma área com terras irrigáveis, mas com escassez de água (bacia receptora);

- . haver outra bacia com muita água sobrando ou sem terras para irrigação (bacia doadora);

- . haver uma relação custo-benefício aceitável para a transposição ser feita (utilização da força da gravidade, necessidade de pequena altura de elevação, transporte a menores distâncias) e que seja socioambientalmente aceitável.

A ausência de um desses requisitos já é suficiente para tornar



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

qualquer projeto de transposição ou integração uma temeridade, uma aberração. No projeto em tela, todos os três requisitos estão ausentes.

No Plano Decenal de Recursos Hídricos do São Francisco (bacia doadora), consta que, de um total alocável de 360 m<sup>3</sup>/s de vazão, já se encontram efetivamente alocados 335m<sup>3</sup>/s. Dessa forma, resta o saldo de apenas 25 m<sup>3</sup>/s para os múltiplos usos de suas águas, seja para uso interno seja para uso externo a ela.

Nas regiões que integram a bacia, falta irrigar terras de boa qualidade e planas - a um custo bem menor do que aquele previsto para a implantação do projeto - por ausência de investimentos na infra-estrutura agrícola, de apoio técnico aos pequenos produtores e pela presença de poluição nos rios. Há necessidade de água para hidrelétricas, abastecimento humano, produção animal e, sobretudo, sobrevivência dos ecossistemas aquáticos da bacia.

O potencial irrigável é de mais de oito milhões de hectares, sendo que destes se encontram três milhões de hectares em melhor situação de irrigação (pequena distância e altura em relação ao rio), dos quais apenas 340.000 ha estão efetivamente irrigados. A ampliação desse procedimento está sempre a exigir mais água e energia.

Por outro lado, o semi árido do Nordeste (bacia receptora) conta com precipitação média anual de 500mm de chuvas, ou seja, 500 milhões de litros por km<sup>2</sup>. É quantidade não desprezível, pouco aproveitada por agricultores dispersos e pelas populações dos aglomerados urbanos, pela carência de recursos técnicos de manejo de água de chuva e de outras tecnologias de uso local sustentável.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

O sistema de açudes criado pelo Departamento Nacional de Obras a partir de 1909, é composto de mais de 400 açudes públicos de médio e grande porte e em torno de 70 mil reservatórios particulares de pequeno porte, com capacidade acumulativa de aproximadamente 37 bilhões de m<sup>3</sup> de água, incluindo o mega açude Castanhão, no Ceará

Isso é suficiente para irrigar mais de 700 mil ha no semi árido. Até hoje a água desses açudes irriga menos que 120 mil ha.

A relação custo/benefício para que a transposição se realize, não se mostra, por sua vez, aceitável, eis que se faz necessário transpor elevadas altitudes e bombear água a grandes distâncias.

Ainda assim, ao invés de adotar o modelo limitado de transposição, aprovado pelo Comitê de bacias, ou mesmo alternativas mais baratas (indicadas pelo Banco Mundial em estudo sério que aponta outras alternativas muito menos onerosas para o Brasil – a transposição é quase 07 vezes mais cara aos cofres nacionais), que viabilizassem um melhor aproveitamento dos recursos existentes nessas regiões, optou o Governo por empreitada extremamente arriscada para o meio ambiente do baixo São Francisco, além de mostrar-se ineficiente para o fim a que se destina (matar a sede do povo nordestino) e excessivamente onerosa para a União Federal, Estados beneficiados e usuários.

Sob todos os aspectos o projeto em tela representa uma decisão equivocada, insustentável em termos políticos e técnicos, que apresenta riscos econômicos, éticos e ambientais previsíveis e com conseqüências incalculáveis.

Sob o aspecto jurídico, alicerça-se em atos administrativos de manifesta ilegalidade.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### 3 - DO DIREITO

Reza a Constituição Federal que:

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

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;”

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente;

Mais especificamente, em seu artigo 225 a CF prevê:

“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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

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

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

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

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

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



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Com vistas a dar concretude a esses preceitos, mormente no que diz respeito aos recursos hídricos, a Lei 9433/97 veio instituir a política nacional para o setor, ao criar o **Sistema Nacional de Recursos Hídricos**, regulamentando o inciso XIX do art. 21 da CF.

Referido diploma estabelece, em seu art. 1º, que a Política Nacional de Recursos Hídricos tem como **fundamentos**:

- a água como um bem de domínio público;
- como um recurso nacional limitado dotado de valor econômico;
- **em situação de escassez, devendo ser usada prioritariamente para o consumo humano e a dessedentação de animais;**
- que a gestão de recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo das águas e ser descentralizada, contando com a participação do Poder Público dos usuários e das comunidades.

Os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos indicados no art. 2º da Lei são:

“I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;  
II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, inclusive o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;  
III - prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso inadequado dos recursos naturais.”



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Para alcançar tais objetivos, a Lei 9433/97 traça diretrizes gerais de ação, as quais se encontram indicadas no art. 3º, verbis:

“Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I – **a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;**

II – a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;

III – **a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;**

IV – **a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;**

V – a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI – a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos estuários e zonas costeiras”. (grifamos)

Reconheceu, outrossim, o legislador, **a impossibilidade de implementar tais diretrizes sem que houvesse a participação conjunta da União e dos Estados**, razão pela qual o art. 4º da lei estabelece:

**“Art. 4º. A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.”**

À vista das balizas que emanam das normas supra transcritas, resta evidente que qualquer política pública traçada para a transposição das águas do Rio São Francisco ou para a sua integração com outras bacias do nordeste setentrional há de, necessariamente, observá-las e ser emanar dos órgãos que integram o Sistema estruturado pela legislação, - respeitadas suas respectivas competências.

Com acatamento dessas normas, já vinha sendo elaborado, pelo Comitê Gestor da Bacia, projeto de transposição das águas do Rio São Francisco, levando em conta as peculiaridades apresentadas atualmente pelo



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

rio e com ênfase em sua revitalização.

Esse planejamento foi, entretanto, abrupta e ilegalmente truncado pela União Federal, mediante a apresentação do atual Projeto de Integração de Bacias, à guisa de exercer “política de governo fundamentada nos postulados constitucionais que clamam pelo combate à pobreza e à redução das desigualdades sociais, com o desenvolvimento harmônico do País”.

Ocorre que nem mesmo tais relevantes objetivos suscitados para justificar sua implantação podem ser legitimamente alcançados ao arrepio da lei.

Com efeito, o art. 37 da CF estabelece os princípios que devem nortear o agir da Administração, ao dispor:

“Art. 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
...”

O primeiro desses princípios, o da legalidade, significa, nas palavras de **Hely Lopes Meirelles**, que :

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto ao particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Lapidar é também a lição de **Seabra Fagundes**, ao dizer que administrar “é aplicar a lei de ofício”<sup>3</sup>, a significar que o administrador é vassalo da lei, nada lhe podendo agregar.

Muito pertinente é, entretanto, o alerta de **Celso Antonio Bandeira de Mello**, chamando atenção para o fato de que:

**“A exata compreensão do princípio da legalidade não significa – nem exclui – o fato de que à Administração incumbe criar concretamente – embora em nível sublegal, a utilidade pública, fato do qual decorrerá frequentemente o exercício de atuação discricionária. É que a lei, inúmeras vezes, ao regular abstratamente situações, o faz de maneira a irrogar ao administrador o encargo de eleger, perante o caso concreto, a solução que se ajuste com perfeição às finalidades da norma, para o que terá de avaliar conveniência e oportunidade caso a caso.”**<sup>4</sup> (grifamos)

No entanto, **não existe poder discricionário onde a lei regula vinculadamente a conduta do administrador** - como é o caso presente, em que o projeto desatende os princípios, fundamentos, objetivos, diretrizes, instrumentos e estrutura do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, minuciosamente delineados pelo legislador.

Nessas hipóteses:

“o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que toda atividade de seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições

<sup>3</sup> O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, 5ª. ed, Forense, 1979, p. 4/5.

<sup>4</sup> Curso de Direito Administrativo, 15ª. ed, São Paulo, Saraiva, p.68.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.”<sup>5</sup>

Por outro lado, **mesmo quando a discricionariedade, em tese, se mostra possível** - quer porque a lei é vazada em conceitos imprecisos, quer porque deliberadamente deixa ao administrador alguma margem de liberdade para agir com subjetividade perante o caso concreto - **essa atuação só se revela legítima quando, não se podendo extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação, o administrador adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal. Caso contrário, sua atuação afigura-se arbitrária e, portanto, ilegal.**

É o que ensina **Celso Antonio Bandeira de Mello**, a propósito do conteúdo e dos limites do conceito de discricionariedade:<sup>6</sup>

“Discricionariedade é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.”

Assim, diante de um ato aparentemente discricionário, cabe ao Poder Judiciário exercer controle, a fim de verificar se, diante da norma e do fato, havia efetivamente margem de liberdade para atuação subjetiva do administrador e se este adotou providência apta a atender da melhor maneira possível a finalidade da norma. Caso contrário, a questão não é de discricionariedade, mas de arbitrariedade, e, portanto, de atuação ilegal.

---

<sup>5</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello, ob. Cit. p. 92.

<sup>6</sup> Ob. Cit p. 831.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O exercício do controle judicial não só é cabível, nessa hipótese, como é até mais relevante e imprescindível, como sublinha **Celso Antonio Bandeira de Mello**, de cujos ensinamentos, mais uma vez, nos socorremos:

“...a lei tanto pode ser ofendida à força aberta como à capucha. No primeiro caso o administrador expõe-se afoitamente à repulsa; no segundo, por ser mais sutil não é menos censurável. Vale dizer: a ilegitimidade pode resultar de manifesta oposição aos cânones legais ou de violação menos transparentes, porém tão viciada quanto a outra. Isto sucede quando a Administração, em nome da atividade discricionária, vai além do que a lei lhe permite e, portanto, igualmente a ofende.

**Esta forma de ilegalidade não é menos grave que a anterior. Pelo contrário. Revela maior grau de periculosidade para o sistema normativo e para a garantia da legalidade, justamente porque, não sendo tão perceptível, pode, às vezes escapar pela peias da lei, propiciando à Administração subtrair-se indevidamente ao crivo do Poder judiciário, se este se mostrar menos atento às peculiaridades do Direito Administrativo ou cauteloso em demasia na investigação dos atos administrativos.**

**É, pois, precisamente em casos que comportam discricção administrativa que o socorro do Judiciário ganha foros de remédio mais valioso, mais ambicionado e mais necessários para os jurisdicionados, já que a pronúncia representa a garantia última para contenção do administrador dentro dos limites de liberdade efetivamente conferidos pelo sistema normativo”.<sup>7</sup> (grifamos)**

Aliás, o princípio da legalidade a que se submete a Administração, ostenta, atualmente um novo perfil, em face do princípio da eficiência.

Tal princípio deve ser entendido como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbem ao Estado, com vistas à realização ótima das finalidades previstas na norma, com os menores ônus possíveis - especialmente de índole financeira - tanto para o próprio Estado, como para as liberdades dos cidadãos.

---

<sup>7</sup> Ob. Cit. p. 850.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Mesmo antes da EC 19/98, que introduziu a referência ao princípio da eficiência no art. 37 da CF, o Superior Tribunal de Justiça já o consagrava, como diretriz informadora do agir da Administração, proclamando que:

“a Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const. Art. 37). Outros também evidenciam-se na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público”<sup>8</sup>

O Direito deixa de ser, então, aquela ciência preocupada apenas com a realização lógica de seus preceitos; desce de um pedestal que não lhe pertencia, para aferir se esta realização lógica está sendo apta a atingir seus desígnios in concreto, ou seja, na realidade da vida em sociedade.

O princípio da eficiência visa, pois, que a Administração se submeta à legalidade embebida de um perfil finalístico e material – dos resultados práticos alcançados – e não mais em uma conformação meramente formal e abstrata.

Segundo **Alexandre Santos Aragão**,

“uma interpretação/aplicação da lei que não esteja sendo capaz de atingir concreta e materialmente seus objetivos, não pode ser considerada como a interpretação mais correta”<sup>9</sup>.

Neste sentido, colaciona-se, também, a lição de **Lúcio Iannota**

---

<sup>8</sup> STJ 6ª T, RMS 5.590/95 DF, Rel. Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário da Justiça, Seção I, 10.06.6, p. 20.395.

<sup>9</sup> RDA 237/02.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

quando afirma:

“no que diz respeito à fundamental relação com o princípio da legalidade, a Administração de resultado – como administração obrigada a assegurar com rapidez, eficiência, transparência e economicidade, bens e/ou serviços à comunidade e às pessoas – tende, de um lado, a transformar a legalidade mais em uma obrigação de respeito a princípios do que de respeito a preceitos, e, por outro lado, a assumir parâmetros de avaliação de tipo informal e substancial ou até mesmo econômico-empresarial, expressos em termos de quantidade e qualidade dos bens e dos serviços assegurados, de tempestividade das prestações, de quantidade dos recursos empregados, de prejuízos causados a terceiros, de relação custos benefícios etc.”<sup>10</sup>

Mais uma vez, invocando as lições de **Alexandre Santos Aragão**:

“o dilema deve, ao nosso ver, ser resolvido não pelo menosprezo da lei, mas pela valorização dos seus elementos finalísticos. É sob este prisma que as regras legais devem ser interpretadas e aplicadas, ou seja, todo ato, normativo ou concreto, só será válido ou validamente aplicado se, ex vi do princípio da Eficiência (art. 37, caput, CF), for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico”<sup>11</sup>.

Vive-se, pois, um novo modelo de Administração Pública: trata-se da constitucionalização da Administração de resultados, como salienta **Francesco Manganaro**,

---

<sup>10</sup> *Princípio di legalità e Amministrazione di risultato, in Amministrazione e legalità 0 fonti normativi e ordinamenti (atti Del convegno, Macerata, 21 e 22 de maio de 1999). Milão : Giuffè Editore. E continua: “A administração de resultado parece, portanto, carregar consigo um dilema de difícil superação, sobretudo durante a passagem de um modelo de Administração autoritária, unilateral, unitária, coercitiva e jurídico-formal, para uma Administração caracterizada pelo pluralismo, pela negociação, pelo caráter residual e subsidiário do emprego da autoridade etc. Este dilema é constituído por dois termos: redimensionamento da lei e sua relevância no limite dos resultados alcançados, ou atenção à lei em todos os seus componentes e relevância dos resultados apenas no limite da observância da lei. No primeiro caso, teríamos a instrumentalização (ou mesmo sacrifício) da lei em relação ao resultado, e no segundo, do resultado em relação à lei”.*

<sup>11</sup> RDA 237/03.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“Na Administração de resultado, o princípio da legalidade implica na indefectível aplicação das normas que geram bons resultados; mas também implica na impossibilidade de aplicar normas que geram maus resultados”<sup>12</sup>.

No âmbito das questões relativas ao meio ambiente, a eficiência exige, também, prevenção, pois, como acentua **José Juste Ruiz** :

**“durante muito tempo, os instrumentos jurídicos internacionais limitavam-se a enunciar que as medidas ambientais a serem adotadas deveriam basear-se em posições científicas, supondo que este tributo à ciência bastava para assegurar a idoneidade dos resultados.** Essa filosofia inspirou a maioria dos convênios internacionais celebrados até o final da década de 80, **momento em que o pensamento sobre a matéria começou a mudar para uma atitude mais cautelosa e também mais severa, que levasse em conta as incertezas científicas e os danos às vezes irreversíveis que poderiam decorrer de atuação fundada em premissas científicas, que logo poderiam mostrar-se errôneas**”<sup>13</sup>.(grifamos)

Em nome da prevenção, **Paulo Affonso Leme Machado** observa que, perante a realização de uma obra que signifique intervenção no meio ambiente, algumas perguntas hão de ser feitas:

**“A primeira questão versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Há certeza científica ou há incerteza científica do risco ambiental?** Há ou não unanimidade no posicionamento dos especialistas? Devem, portanto, ser inventariadas as opiniões nacionais e estrangeiras sobre a matéria. Chegou-se a uma posição de certeza de que não há risco ambiental? A EXISTÊNCIA DE CERTEZA NECESSITA SER DEMONSTRADA, porque vai afastar uma fase de avaliação posterior. **Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande**

<sup>12</sup> *Principio di legalità e semplificazione dell'Attività Amministrativa: i profili critici e principi ricostruttivi*. Nápoles : Edizione Scientifiche Italiane. 2000, p. 174

<sup>13</sup> *Apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 12ª Edição. São Paulo : Malheiros, 2004, p. 64.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção**<sup>14</sup>.

Nesse campo, não há espaço para decisões com base em critérios meramente ideológicos ou políticos, pois, como alerta **Jean-Marc Lavieille**,

“O princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, **sobre o que nós deveríamos duvidar**”<sup>15</sup>. (grifamos)

Os princípios da eficiência e da prevenção, na conformação exposta, apresentam estreita correlação com o princípio da moralidade administrativa.

Isso porque existe uma relação de continência entre a moralidade administrativa e a legalidade em sua dimensão finalística, no sentido de que o administrador público não está apenas adstrito a cumprir a lei, mas realizar de maneira ótima a finalidade nela prevista, no sentido de alcançar os melhores resultados.

Essa é a razão pela qual **Tércio Sampaio Ferraz** conclui:

“o fundamento ético dessa administração intervencionista não é mais a sttliche Gesetzmässigkeit, no sentido de uma ética de convicção, mas a moral da conveniência e da adequação, **no sentido de uma ética de**

---

<sup>14</sup> Ob. Cit., p. 65.

<sup>15</sup> Ob. Cit., p. 65.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**resultados**<sup>16</sup>.

No âmbito da proteção ao meio ambiente, isso implica em deixar de parte motivações políticas, pois como enfatizam **Emerson Garcia e José Pacheco Alves**:

“ao valorar os elementos delineadores da moralidade administrativa, é defeso ao agente público direcionar seu obrar por critérios de ordem ideológica ou de estrita subjetividade. Ao interpretar e aplicar a norma, deve o agente considerar os valores norteadores do sistema jurídico, ainda que se apresentem dissonantes de sua visão pessoal. Assumindo espontaneamente o ônus de gestor da coisa pública, tem o agente o dever de agir em harmonia com as finalidades institucionais próprias do órgão que ocupa, o que demonstra que o conceito de moralidade administrativa tem índole eminentemente teleológica”<sup>17</sup>.

E continuam:

“Ainda que o alicerce da moralidade se situe na própria norma, compreendendo as regras e os princípios, a influência de fatores externos em sua conformação, entendidos como tais as circunstâncias que envolvem a ação, verdadeiros elementos de densificação dos valores que compõem a moralidade – impede que a sua delimitação e seu alcance sejam superpostos aos da lei, o que faz com que cada situação concreta assumam peculiaridades que não são identificadas a partir do maior grau de concretude que emana da lei. Ademais, no direito positivo pátrio, legalidade e moralidade coexistem lado a lado por força de expressa disposição constitucional”<sup>18</sup>.

Na elaboração do projeto impugnado neste processo, a Administração não se submeteu à legislação, naquilo em que sua atuação

<sup>16</sup> Ética administrativa em um país em desenvolvimento. *Cadernos de direito Constitucional e Ciência Política*. Revista dos Tribunais, nº 22, p. 38, destaque de ora.

<sup>17</sup> Improbidade administrativa. Rio de Janeiro : Lumen Júris, 2002, p. 44.

<sup>18</sup> Ob. Cit., p. 44.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

encontrava-se vinculada, razão pela qual o ato administrativo produzido revela-se imprestável.

Por outro lado, ainda que as normas que tratam do sistema e da política de recursos hídricos possam ensejar, diante da realidade fática, atuação discricionária, o Projeto de Integração ora impugnado, não adota soluções sequer razoáveis, quanto mais as mais adequadas ao atendimento das finalidades indicadas na legislação - consoante se pretende demonstrar neste feito com base nos trabalhos técnicos anexos e em outros que poderão complementá-los na fase dilatória deste feito, se essa Egrégia Corte assim entender necessário - mostrando-se, também por isso, ilegal.

Assim, neste processo, não se objetiva discutir é o mérito do projeto - ou seja, a conveniência e oportunidade de sua implantação - mas a sua legalidade, que está em xeque, quer pelo ostensivo e manifesto desrespeito à lei, quando prevê atuação vinculada, quer porque não representa a solução mais adequada para a situação em concreto, como se passa a demonstrar.

**4 - AS DIVERSAS ILEGALIDADES EXISTENTES NO PROJETO DA  
TRANSPOSIÇÃO DAS ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO  
FRANCISCO.**

*4.1 DA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA  
DO RIO SÃO FRANCISCO.*

Em cumprimento ao art. 21, XIX da CF, a legislação ordinária instituiu o **Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos**, consoante acima referido.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O termo “sistema”, originário do grego, significa “conjunto” e é conceituado, mundialmente, como:

- a) “disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam com estrutura organizada”<sup>19</sup>
- b) “combinação de partes que se coordenam para concorrer a um resultado ou de modo a formar um conjunto”<sup>20</sup>;
- c) “grupo formado por elementos que interagem, inter-relacionados e interdependentes”<sup>21</sup>;
- d) “conexão de elementos em um todo orgânico e funcionalmente unitário”<sup>22</sup>

No direito administrativo brasileiro, o sistema jurídico/administrativo federal é composto de vários órgãos que possuem suas competências administrativas definidas em lei.

Para **José dos Santos Carvalho Filho**,

“competência é o instituto jurídico através do qual a norma jurídica atribui a determinado órgão ou agente um círculo que limita a sua atuação. Os atos só podem considerar-se legais se emanarem do órgão ou agente competente, e isso porque é vedado atuar fora dos limites previamente traçados para a sua atuação”.

E continua:

“Sendo o ato praticado fora dos limites da competência, o administrador estará cometendo abuso de poder sob a forma de

---

<sup>19</sup> *Novo dicionário da língua portuguesa.*

<sup>20</sup> *Petit Larousse Illustré.*

<sup>21</sup> *The American heritage dictionary of the English language.*

<sup>22</sup> *Vocabolario della lingua italiana.*



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

excesso de poder, sujeitando-se, em conseqüência, à correção do ato na via administrativa ou judicial”<sup>23</sup>.

No Brasil, o conjunto de órgãos, entidades (e suas respectivas competências) que atuam na gestão dos recursos hídricos no Brasil e que compõem referido o Sistema, está previsto no título II, art. 33 da Lei 9.433/97, verbis:

“Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

**I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;** (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

I-A. – a Agência Nacional de Águas; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

**III – os Comitês de Bacia Hidrográfica;** (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)

V – as Agências de Água. (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000)” (grifamos)

Extraí-se dessas normas que a gestão de águas é descentralizada e realizada pela União em articulação com os Estados, tendo em vista o gerenciamento de recursos hídricos de interesse comum (art. 4º da Lei 9.433/97). A atuação dessas entidades da federação não pode ser antagônica nem desordenada, mas harmônica, coordenada.

Na sistemática de descentralização da gestão e articulação dos recursos hídricos, existem o **Conselho Nacional dos Recursos Hídricos** e os **Comitês das Bacias Hidrográficas**.

---

<sup>23</sup> Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei 9.784 de 29/11/1999. 2ª Edição, revista e ampliada. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2005, p.108-9.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O **Conselho Nacional** possui como competências, segundo a Lei 9.433/97:

“Art. 35. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;

II - omissis;

III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;

IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - omissis;

VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VII - omissis;

VIII - (VETADO)

IX - omissis

X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.”

Já os **Comitês de Bacia Hidrográfica**, órgãos cujos membros são representantes de vários Estados e da sociedade civil, estão previstos nos artigos 37 e 38 da Lei 9.433/97, cujas atribuições estão assim definidas:

“Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

VII - (VETADO)

VIII - (VETADO)

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. **Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional** ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.”

Da leitura dos dois dispositivos supra transcritos, conclui-se que, na sistemática nacional, **o órgão competente para a apreciação e aprovação do PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA é o COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA**, onde, inclusive, reside a maior descentralização e a gestão democrática do sistema de gerenciamento de águas.

De suas decisões, **caberá recurso para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos**, que funciona, assim, como instância recursal, e não como instância de primeiro grau.<sup>24</sup>

À evidência, **a competência recursal prevista para o Conselho Nacional não autoriza, em nenhum momento, a usurpação de competência privativa de primeiro grau dos Comitês de Bacia**, por duas fortes razões:

- a) primeira, por ter sido o Comitê de Bacia Hidrográfica eleito por lei federal o juízo natural para a dirimção do plano de recursos hídricos;
- b) na segunda, por ser tal usurpação de competência um ato ilegal e que pode trazer sérios riscos de improbidade administrativa.

Ademais, como estabelece a Lei 9.784/99:

---

<sup>24</sup> É o que observa **Paulo Affonso Leme Machado**, interpretando o art. 37 da referida lei: “Diante do artigo 37 em análise, pode-se entender que os Comitês serão únicos em determinado espaço territorial” *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 2005, p. 484.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.”

“Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:  
I - a edição de atos de caráter normativo;  
II - a decisão de recursos administrativos;  
III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.”

Não obstante, a aprovação do projeto ora impugnado é resultado de manifesta usurpação de competência pertencente ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, pelo Conselho Nacional, uma vez que não se compadece com as normas constantes do Plano de Recursos Hídricos elaborado pelo referido Comitê, no exercício de sua competência.

Nem se diga que o inciso III do art. 35 autorizaria o Conselho Nacional a substituir-se ao Comitê, ignorando o contido no Plano de Recursos Hídricos por este aprovado.

É que tal interpretação não se mostra razoável, nem face da norma contida no art. 38, III, que atribui aos Comitês de Bacias Hidrográficas a competência para elaborar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, nem em face do art. 4º, que prevê a obrigação da União de articular-se com os Estados para o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

Em outras palavras: admitir que o art. 35, III estivesse atribuindo ao Conselho Nacional a mesma competência que o art. 38, III atribui aos Comitês de Bacia, equivale a esvaziar, por completo, a competência destes, contrariando toda a noção de “sistema” que a lei 9433/97 quis instituir, os seus arts. 4º e 33 e o princípio do devido processo legal substantivo,



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

consagrado no art. 5º, LIV da CF, que encerra o princípio da razoabilidade.

Resta, portanto, violada toda a legislação referida neste item, de forma especial os arts. 4º, 33, III da lei 9433/97, com a redação da Lei 9984/00; arts. 37 e 38, III da lei 9433/97 e o art. 5º, LIV da CF.

#### 4.2 - VIOLAÇÃO AO PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS

A Lei n.º 9.433/1997 erigiu os **Planos de Recursos Hídricos** (art. 5º, inciso I) como um dos principais instrumentos da Política Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Estes planos podem ser elaborados por Bacia Hidrográfica, por Estado e para o País.

Sua definição, conteúdo e abrangência vêm estampados nos arts. 6º, 7º e 8º do referido diploma, nos termos seguintes:

“Art. 6º - Os **Planos de Recursos Hídricos** são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo:

**I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;**

II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

**III - balanço entre disponibilidade e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;**

**IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;**

V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;

VI - (VETADO)

VII - (VETADO)



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**VIII – prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;**

IX – diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

X – propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos;”

Art. 8º - Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estados e para o País”.

O artigo 7º. supratranscrito está regulamentado pela Resolução nº 17, de maio de 2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que estabelece diretrizes para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas.

**O art. 8º da referida resolução dispõe sobre o conteúdo mínimo dos Planos de Recursos Hídricos**, determinando que o elenco de ações para implementação das suas metas, estratégias, programas e projetos deverá compreender, dentre outros tópicos, o programa para a implementação dos instrumentos de gestão.

Este, por sua vez, tem, como um dos seus aspectos, **a previsão dos limites e critérios de outorga para o uso dos recursos hídricos.**

Então, diante destes dispositivos, fica claro que **é tarefa dos Planos de Recursos Hídricos fixar tanto as prioridades, quanto os limites e critérios de outorga para o uso das águas, com vistas ao cumprimento da finalidade legal.**

4.2.1 – A RESOLUÇÃO Nº. 29 DA ANA



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Como se não bastasse a usurpação de competências legais, acima apontadas, **o projeto apresentado pela União, com o prosseguimento autorizado pela obtenção da outorga preventiva (Resolução nº 29 da ANA), além de não estabelecer limites para a outorga de uso e não estar em consonância com os critérios de outorga que integram o conteúdo mínimo previsto no Plano de Recursos Hídricos, é ato administrativo que viola as prioridades do plano aprovado** (consumo humano e dessedentação animal).

A outorga de direitos de uso de recursos hídricos é mencionada no art. 5º da Lei 9433/97 também como instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Pode ser definida como **o ato administrativo, de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante permite que o beneficiário utilize o recurso hídrico, por prazo determinado e de acordo com as condições expressas no respectivo ato** (Instrução Normativa 4, de 21.06.2000 do MMA, DOU 3.07.2000, p. 25-30). É, pois, um dos instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos.

Por ela o poder público confere ao interessado o direito de usar privativamente o recurso hídrico na vazão, pontos de captação e condições especificadas, sendo que **um de seus objetivos é assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água, conforme dispõe o art. 11:**

“ Art. 11 O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos **tem como objetivos assegurar o controle qualitativo e quantitativo dos usos da água** e o efetivo exercício dos direito de acesso à água.”  
(grifamos)

Embora, como acima mencionado, se trate de um instrumento da



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Política Nacional do setor, ao lado dos Planos de Recursos Hídricos, o art. 13 da lei 9433/97 submete-a a estes, ao dispor:

“Art. 13 Toda outorga **estará condicionada às prioridades de usos estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos** e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.”  
(grifamos)

Esta vinculação se justifica porque, nos termos do art. 6º da Lei 9433/1997, referidos planos visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Nesse sentido, salienta **Edis Millaré**:<sup>25</sup>

“A gestão hídrica depende de planejamento institucionalizado, não podendo o uso das águas ser condicionado apenas a planos setoriais e, o que é pior, à decisão de cada caso concreto, sem vinculação com o planejamento do uso dos recursos hídricos da bacia. O plano visa, entre outras coisas, a evitar ou coibir casuísmos.”

Dessa forma, além de realizarem um planejamento estratégico para o uso dos recursos hídricos nas Bacias Hidrográficas, nos Estados e no País, **estes instrumentos são a própria garantia de que a gestão dos recursos hídricos no Brasil será realizada de maneira séria e independente, sem interferência de interesses políticos ou econômicos do momento.**

Daí a importância de os critérios da outorga de uso aterem-se ao Plano elaborado pelo Comitê, que é formado por vários segmentos técnicos, por representantes dos Poderes Públicos federal e dos Estados integrantes da Bacia

---

<sup>25</sup> in *Direito do Ambiente*, ed. *Revista dos Tribunais*, 2004



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

e da sociedade civil.

Pois bem.

O plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do São Francisco estabeleceu, como finalidade da concessão de outorga para uso externo, o seguinte:

[...]

Art. 3º - A concessão de outorga para uso externo à bacia hidrográfica do rio São Francisco fica restrita exclusivamente para consumo humano e dessedentação animal, atendidos os seguintes critérios: (grifo nosso)

I - os atendimentos de pedidos de outorga dependem da existência de disponibilidade de água no ponto de captação, baseada na locação espacial estabelecida neste plano, e deverá considerar os resultados dos estudos de compatibilização entre os usos humano e animal e a proteção da biodiversidade;

II - os valores definidos devem ser compatibilizados com valores médios de consumo humano reconhecidos internacionalmente como adequados para as características das bacias hidrográficas receptoras, tendo por base as condições de uso racional e eficiente das águas;

III - clara comprovação de indisponibilidade hídrica local para atendimento da demanda apresentada e da inviabilidade econômica e/ou técnica de soluções nas bacias hidrográficas receptoras;

[...]

Além disso, a referida decisão prescreve que “Art. 2º As prioridades de usos das águas da bacia hidrográfica do rio São Francisco como insumo produtivo ficam restritas, exclusivamente, aos usos internos à bacia.”

Tal decisão do Comitê contida no Plano de Bacia foi tomada levando-se em consideração que as águas do Rio São Francisco possuem uma



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

série de funções: energética, ambiental e de insumo para os seres humanos e para a agricultura no interior da bacia, existindo, apenas, um saldo de 25m<sup>3</sup>/s alocáveis.

Foi, portanto, com base nessas premissas, que o Comitê aprovou quaisquer transposições para os fins que a lei indica como prioritários - dessedentação humana e animal - em complementação aos recursos hídricos da região receptora e desde que o Governo Federal demonstrasse, expressamente, a escassez desse recurso na área beneficiada.

Para realizar a transposição, portanto, era necessário que a **UNIÃO FEDERAL E ANA** comprovassem a incontestável escassez de água na região - fato este, até o presente momento, incomprovado.

O Banco Mundial, pesquisadores da UFRN e a SBPC, por sua vez, através de estudos científicos da mais alta relevância e credibilidade, concluem que não há o déficit hídrico regional para justificar uma transposição nos moldes sugeridos pela União e nem para atender à exigência contida no Plano de Bacia.

Como não houve qualquer recurso ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos sobre a decisão contida no Plano (artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 9.433/1997), ocorreu, nas palavras do mestre Hely Lopes Meirelles, a **“irretratabilidade do ato perante a própria administração”, ou, em outras palavras, a vinculação de todos os órgãos a essa decisão.**<sup>26</sup>

Não obstante, **a ANA - Agência Nacional de Águas, contrariando a decisão do CBHSF, editou a resolução de nº 29, que veicula outorga**

---

<sup>26</sup> Direito Administrativo Brasileiro. 24ª edição. São Paulo : Malheiros, 1999, p. 612, destaques do original.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**preventiva de uso de recursos hídricos com desatenção ao conteúdo mínimo que haveria de preencher, por força do que dispõe o Plano de Recursos Hídricos, permitindo um desvirtuamento das prioridades estabelecidas para que a transposição fosse possível.**

Com efeito.

**Contrariando a deliberação do Comitê** – vinculante, posto que irrecorrida – a Agência Nacional de Águas – **a ANA concedeu a outorga preventiva para o Projeto de Interligação das Águas do Rio São Francisco com as das Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**, nos seguintes termos:

“Art. 1º Fica reservada, sob a forma de outorga preventiva, a vazão de 26,4 m<sup>3</sup>/s no rio São Francisco, correspondente à demanda projetada para o ano 2025 para consumo humano e dessedentação animal na região receptora, de acordo com o Projeto de Interligação das Águas do Rio São Francisco com as das Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, apresentado pelo Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica

...

§1º Excepcionalmente, será permitida a captação da vazão máxima diária de 114,3 m<sup>3</sup>/s e instantânea de 127 m<sup>3</sup>/s quando o nível de água do reservatório de Sobradinho estiver acima do menor valor entre:

- a) nível correspondente ao armazenamento de 94,0% do volume útil;
- b) nível correspondente ao volume de espera para controle de cheias.

§2º Enquanto a demanda real for inferior à demanda projetada de que trata o caput, o empreendimento poderá atender o uso múltiplo dos recursos hídricos na região receptora.”

Em resumo, por essa Resolução, fica reservada, sob a forma de outorga preventiva, a vazão de 26,4 m<sup>3</sup>/s no rio São Francisco, correspondente à demanda projetada para o ano 2025 para consumo humano e dessedentação



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

animal na região receptora. Excepcionalmente, será permitida a captação da vazão máxima diária de 114,3 m<sup>3</sup>/s e instantânea de 127 m<sup>3</sup>/s, quando o nível de água do reservatório de Sobradinho estiver acima do menor valor entre o nível correspondente ao armazenamento de 94,0% do volume útil ou do nível correspondente ao volume de espera para controle de cheias.

No caput do artigo 1º, a parte em que declara a outorga para fins de consumo humano e dessedentação animal na região receptora, está de acordo com o Plano de Recursos Hídricos aprovado pelo CBHSF. Confira-se:

“... Em relação ao uso externo para Estados, a alocação de água fica restrita aos usos em consumo humano e dessedentação animal, em situação de escassez comprovada, não podendo ser utilizada como insumo produtivo, como, por exemplo, para fins de irrigação.” (grifamos)

Entretanto, **como não estabelece a finalidade do uso da parcela adicional de água a ser derivada, na hipótese do parágrafo 1º** (que permite a captação máxima de 114,3m<sup>3</sup>/s e instantânea de 127m<sup>3</sup>/s a depender do nível de água do reservatório de Sobradinho), **a referida resolução não assegura o controle qualitativo do uso da água do Rio.**

Por outro lado, no que diz respeito ao **montante outorgado**, as condicionantes estabelecidas pelo parágrafo 1º. **tornam este valor indefinido**, podendo o mesmo variar em função dos volumes de espera estabelecidos pela operação do sistema.

Ora, um dos grandes problemas que está sendo enfrentado no momento é, precisamente, quantificar o valor da reserva de espera das enchentes nas barragens. Este valor é totalmente sazonal e varia muito durante o ano.

Tomando como exemplo a operação do reservatório de Sobradinho e os volumes de espera praticados no ano de 2004, tem-se uma vazão média



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

retirada de 48 m<sup>3</sup>/s, superior a vazão outorgada (26,4 m<sup>3</sup>/s).

Assim, na forma como foi emitida, **a outorga preventiva, não assegura o controle quantitativo do uso da água do São Francisco, uma vez que NÃO ESTABELECE UM LIMITE para a parcela adicional de água a ser derivada na situação estabelecida no referido parágrafo.**

Além disso, opera um claro desvio das prioridades de uso do montante de água outorgado, estabelecidas no Plano da Bacia Hidrográfica, em descompasso com o princípio da eficiência na gestão hídrica e em aberto confronto com os arts. 11 e 13 da Lei 9.433/97, supra transcritos.

Lembre-se que a resolução do Comitê foi tomada levando em consideração as outorgas de uso já existentes no interior da bacia e para balancear este uso, permitiu-se apenas que as águas fossem transpostas para áreas externas à bacia, para fins de dessedentação humana e animal e **desde que o Governo Federal indicasse, expressamente, a escassez desses recursos na área beneficiada.**

Possivelmente, sabendo que não haveria possibilidade de cumprir os requisitos estabelecidos pelo Plano de Bacia – posto que as áreas que seriam beneficiadas com a transposição já contam com água suficiente para a dessedentação humana e animal (como se demonstrará em outro trecho desta peça) - a ANA decidiu, por linhas transversas, outorgar a água para fins econômicos, ao arrepio do que prevê o Plano Hidrográfico da Bacia.

Em resumo, portanto, referida outorga:

1. Embora reserve para o empreendimento a vazão de 26,4 m<sup>3</sup>/s, o que corresponderia à demanda total projetada para o ano de 2025 para o consumo humano e dessedentação animal na região receptora, nem sempre



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

vincula sua utilização ao atendimento dessas finalidades, pois o § 2º permite que o empreendimento atenda a outras, inclusive econômicas, desde que a demanda real seja inferior à projetada.

2. Não assegura o controle quantitativo do uso da água do Rio São Francisco, pois não estabelece a finalidade do uso da parcela adicional de água a ser derivada na hipótese do § 1º, que permite a captação diária máxima de 114,3m<sup>3</sup>/s e instantânea de 127m<sup>3</sup>/s a depender do nível de água do reservatório de Sobradinho.

3. A resolução não limita a retirada ao nível correspondente ao armazenamento de 94% do reservatório de Sobradinho, condição utilizada para obter a aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e apresentada na Nota Técnica 492. A outorga preventiva permite a retirada em níveis inferiores ao 94%, porque também admite a retirada quando o nível do reservatório estiver acima do volume de espera para controle de cheias (a depender da situação, este nível pode ser inferior aos 94% na maior parte do ano).

4. Contraria o princípio da gestão eficiente dos recursos hídricos, pois não ordena as prioridades de uso dos recursos e não fixa limites que garantam a sua conservação.

O projeto em questão, alicerçando-se nesse ato ilegal, padece do mesmo vício.

4.2.2 - NÃO OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DAS OUTORGAS CONCEDIDAS.

O Plano de Recursos Hídricos da Bacia do São Francisco estabelece que:



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“(...) a soma dos consumos das novas outorgas com aquela das outorgas já concedidas não deve ultrapassar o valor da máxima vazão alocável definida do Plano.”

Dessa forma, para adequar a outorga prévia aos preceitos normativos, a União deveria apresentar a situação atualizada das outorgas emitidas, comprovando que estas, até a data da sua emissão, não excedem o valor estabelecido no plano.

No entanto, na resolução n 29 da ANA, **a outorga prévia foi concedida sem qualquer comprovação de que a soma das quantidades nela prevista com aquelas objeto de outorgas já concedidas** – além das clandestinas, não avaliadas pela União – **não excederá o montante estabelecido no Plano** (360m<sup>3</sup>/s).

Nesse sentido alertou o Fórum Permanente de Defesa da Bacia do São Francisco:

“Vazão, conforme observa Maria Machado Granziera, corresponde ao volume líquido de fluido que passa na unidade de tempo, através de uma seção. Significa dizer que é através do valor da vazão regularizada do rio que se pode determinar seu potencial, primeiramente para definir sua vazão alocável, ou seja, a quantidade de água por unidade de tempo considerado o ano hidrológico, que pode ser retirada do seu curso para outros usos sem prejuízo para a dinâmica hidroambiental do rio.

A vazão alocável do Rio São Francisco, conforme o Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do São Francisco é de 360m<sup>3</sup>/s. Tal é, portanto, a quantidade que pode ser alocada, através de outorgas de direito de usos múltiplos, desde empreendimentos de lazer, pesca, navegação, projetos de irrigação até geração de energia. Segundo dados do aludido Plano, a vazão alocada de águas do Rio São Francisco – já comprometida com os mais diversos projetos – é de 335m<sup>3</sup>/s. Ou seja, aproximadamente 93% da vazão alocável do Velho Chico



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

encontra-se comprometida através de concessões de uso de natureza variada. ...A captação de água necessária para a implementação – em sua integralidade – da obra do projeto de Transposição do Rio São Francisco é de 127m<sup>3</sup>/s, conforme dados expressos no Plano Decenal de Recursos Hídricos do São Francisco....Considerando ainda que dos 360m<sup>3</sup>/s de vazão alocável do Rio São Francisco, 335 m<sup>3</sup>/s já foram alocados, de pronto verifica-se a total inviabilidade do Projeto, vez que a vazão necessária para sua implementação supera a ainda disponível para alocação, que é de apenas 25m<sup>3</sup>/s. Em síntese, a vazão necessária para a implementação integral do Projeto de Transposição do Rio São Francisco é de 127m<sup>3</sup>/s, enquanto que a vazão ainda disponível para alocação é de apenas 24m<sup>3</sup>/s, fato que ilustra a completa inviabilidade do mencionado projeto.”

Por conta destas contrariedades entre a Resolução ANA n° 29/2005 e o Plano Decenal da Bacia do São Francisco, resta evidente o desatendimento das prescrições contidas nos arts. 11 e 13 da Lei n.º 9.433/1997, no art. 6º da Lei 9984/2000, no art. 12, inc. I da Resolução CNRH n° 16, de 05/05/2001 e no 9º da Resolução ANA n° 707/2004.

4. 2. 3 A INCOMPLETUDE DO EIA/RIMA SOBRE A TRANSPOSIÇÃO, EM FACE DA LEGISLAÇÃO DAS ÁGUAS.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento elaborou a Declaração do Rio de Janeiro, que, em seu princípio 17, afirma:

“A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente”.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

O Estudo de Impacto Ambiental, segundo o artigo 5º da Resolução 01/86 CONAMA, deverá ter como diretrizes, dentre outras:

- a) identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
- b) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetados pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

Por “definição dos limites” não se pode entender um elemento estático. A noção espaço-tempo para os projetos que causem impacto ambiental é de curial importância para averiguar os possíveis universos de conseqüências de um empreendimento de alta magnitude como é o do caso dos autos.

Constata-se, pois, a necessidade de um Estudo de Impacto Ambiental à altura dos projetos de implantação, planejamento e execução do empreendimento por um intervalo de tempo razoável.

Ao se estudar o EIA/RIMA, verifica-se que o Governo Federal chega a um limite temporal final: o ano de 2025.

Entretanto, a data final do estudo de impacto ambiental não pode ser aleatória; deverá ela guardar uma concatenação lógica com todos os elementos levados em consideração no projeto.

Como exemplo, a outorga do uso da água, elemento de vital importância para o projeto da transposição do Rio São Francisco. Ocorre, porém, que estas outorgas possuem prazo de validade assim previsto no artigo 16 da Lei 9.433/97:

“Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.”

Ora, se o projeto possui como objetivo a outorga do uso de águas da bacia do São Francisco por um prazo que pode ir até 35 anos, por que razão as projeções do Governo Federal não levaram esta data em consideração?

Em verdade, observa-se que não há uma previsão completa de todo o universo de conseqüências para o projeto.

Logo, seria mais prudente que os EIA-RIMA fossem refeitos, tendo como data limite o ano de 2040, data em que, a ser implantado o projeto – o que se admite à guisa de argumentação – estarão evidenciados diversos pontos relevantes na gestão de recursos hídricos.

Era, pois, curial que o EIA-RIMA considerasse os comprometimentos de usos das águas do São Francisco e os cenários de consumo até a data limite de 2040. Da mesma forma, seria necessário que se estendesse as projeções de consumo contidas no plano de bacia até o mesmo horizonte.

Segundo os estudiosos no assunto, o acréscimo de mais 15 anos irá revelar o esgotamento da disponibilidade da vazão alocável do rio São Francisco **sem a transposição**. Caso seja realizada a transposição, este esgotamento será antecipado **em vários anos**.

#### 4.3 - AS GRAVES E IRREPARÁVEIS LESÕES AO MEIO AMBIENTE

##### 4.3.1 - O RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL ENCOMENDADO PELO



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PRÓPRIO GOVERNO FEDERAL E A COMPROVAÇÃO DE DANOS  
IRREVERSÍVEIS AO MEIO AMBIENTE

O governo, através de um caro processo licitatório (R\$ 2.790.000,00 – dois milhões, setecentos e noventa mil reais), contratou o consórcio internacional Jaakko Pöyry-Tahal para realizar um estudo completo avaliando o impacto ambiental da transposição do Rio São Francisco.

No relatório apresentado, prevêem-se 38 impactos negativos, dos 49 fatores de risco analisados. Entre eles, a extinção de algumas espécies de peixes, a proliferação de piranhas, o aumento da erosão e do assoreamento, sobretudo nas áreas desmatadas e nas regiões onde serão construídos os canais; redução da geração de energia e risco de os sítios arqueológicos virem a ser danificados durante as escavações dos túneis.

A idéia de se transpor o São Francisco para perenizar outras bacias ao norte do rio sempre gerou antagonismos. Nas dezenas de artigos que escreveu sobre o assunto, o especialista no rio São Francisco, o Dr. João Suassuna, apresenta uma série de empecilhos para se tirar água do rio. O maior deles relaciona-se à incapacidade de a vazão atender à múltipla demanda.

Cerca de 75% da vazão média do rio, aproximadamente 2.860 metros cúbicos por segundo (m<sup>3</sup>/s), são destinados à geração de energia (perto de 2.100 m<sup>3</sup>/s). Outros 520 m<sup>3</sup>/s servem à irrigação e à manutenção da vazão ecológica mínima. Sobram 240 m<sup>3</sup>/s para outros usos – como o abastecimento humano e animal –, dos quais o projeto de transposição pretendia levar 127m<sup>3</sup>/s.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Com uma menor pressão na vazão do rio, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) estimou que a perda de geração de energia chegará a 138 megawatt (mw) por hora, com prejuízos anuais de R\$ 70 milhões. Importante notar que há oito hidrelétricas no rio, mas apenas três represas. As cinco restantes funcionam a fio d'água coletado do rio (das quais três ficaram paralisadas durante longo tempo devido à escassez de água que gerou a crise energética de 2001).

“O processo de transposição do rio foi mal concebido pelo governo federal pelo simples fato de não se terem levado em consideração as limitações do rio, impostas pela ação do homem” – observou o pesquisador<sup>27</sup>.

#### 4.3.2 - OS RISCOS AMBIENTAIS JÁ CONHECIDOS

Inúmeros são os riscos ambientais do projeto. Dentre eles, alguns merecem destaque:

a) Perda e fragmentação de cerca de 450 hectares de áreas com vegetação nativa e de habitats de fauna terrestre

Tal perda ocorrerá em função do desmatamento, que será realizado ao longo da faixa onde os canais serão instalados, nas áreas dos reservatórios, canteiros de obras e áreas de acesso e nos locais de extração de terra e pedra (RIMA).

Ainda segundo o RIMA, o desmatamento promovido também

---

<sup>27</sup> <http://www.fundaj.gov.br/docs/tropico/desat/acertos.html>.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

resultará na perda de habitats terrestres da região. As áreas de caatinga arbórea apresentam grande biodiversidade, sendo o lar de animais típicos da região. O corte das árvores irá acarretar perda de animais adultos e filhotes. Além disso, os canais dividirão o ambiente, interferindo no deslocamento de animais.

Nas medidas paliativas encontradas no RIMA, não se encontra, como medida de compensação, a criação de um grande parque ambiental para compensar a perda de biodiversidade, o que se faz hoje estritamente necessário para fins de preservação do meio ambiente.

**a) – Diminuição da diversidade da fauna terrestre**

A passagem dos canais irá acarretar uma fragmentação do habitat de várias espécies, que poderão perder sua área de sustentabilidade.

Com a abertura de espaço para a instalação dos canais e o desmatamento que isso provocará, animais que antes viviam em regiões protegidas pela cobertura vegetal poderão ficar mais expostos. Isso poderá torná-los alvos mais fáceis para a caça, motivada pelo comércio, alimentação ou venda de peles. As populações de espécies de aves, mamíferos, répteis e anfíbios mais visadas para a caça (cinegéticas) serão, inevitavelmente, afetadas pelo empreendimento. Dentre as espécies mais caçadas no local, algumas são vulneráveis ou ameaçadas de extinção regional, como o tatu-bola, a onça-pintada e a onça-vermelha, o macaco-prego, o tatu-do-rabo-mole, o tatuí e o porco-do-mato. Estas correrão sérios riscos de extinção. Aves, como os jacus e os inhambus, também sofrem forte influência da pressão de caça.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Nas sugestões do RIMA, inexistem, mais uma vez, a criação de uma grande área de preservação ambiental para a salvaguarda das espécies nativas.

**b) Risco de redução da biodiversidade das comunidades biológicas aquáticas nativas nas bacias receptoras**

A provável introdução de peixes oriundos da bacia do São Francisco poderá afetar a composição da fauna de peixes da região receptora. A criação de um grande número de ambientes com água (canais e reservatórios) com características diferentes das atuais, bem como as alterações nas vazões dos rios receptores, promoverá uma seleção de espécies, beneficiando aquelas mais bem adaptadas a esse tipo de ambiente e reduzindo a presença de espécies nativas da região.

Por outro lado, esta migração de peixes poderá afetar a região do baixo São Francisco, que terá de dividir o numerário de espécies agora com a região do rio a ser transplantada, o que causará sérios impactos ambientais na cadeia alimentar da região.

Nunca é demais lembrar o que aconteceu em Pernambuco com a criação de um segundo porto no litoral sul. Com o aterramento de uma imensa área e represamento do mar, o manguezal, área hoje de preservação ambiental, foi destruído, trazendo reflexos na vida marinha, onde os tubarões, sem alimentação adequada e sem local adequado de reprodução, passaram a atacar banhistas na faixa de praia que está situada entre os dois grandes portos pernambucanos, fazendo com que Pernambuco passasse a ter o maior índice fatal de ataques de tubarões a seres humanos do mundo e afetando, de forma irreversível, a atividade turística da região.

**c) O risco de maior erosão**



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A variação do volume de água lançada aos rios e reservatórios receptores poderá alterar os níveis das águas subterrâneas próximas, o que desestabilizaria as margens, podendo provocar escorregamentos e desbarrancamentos.

Escavações para a abertura de canais, túneis, estradas de acesso, extração de terra e pedra para utilização na obra irão interferir nos processos de erosão nos solos da região.

Em função das obras, a exposição dos solos os deixa sujeitos à ação das chuvas e ao transporte de sedimentos para os rios e reservatórios locais. Pode ocorrer também o desbarrancamento das margens de rios e reservatórios, em função do aumento e variação do fluxo de água. A utilização de novas áreas para agricultura irrigada também poderá contribuir para o aumento dos processos erosivos, gerando um fluxo maior de sedimentos aos corpos d'água.

No RIMA, informa o representante da União Federal que haverá o plantio de matas ciliares; entretanto, não informa a data em que ocorrerá tal medida preventiva. Aliás, esta medida já é urgente, não devendo ser postergada para um momento futuro em face do assoreamento presente e incontestado do Rio.

**d) Risco de eutrofização dos novos reservatórios**



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Com o enchimento dos reservatórios, suas águas ficarão sujeitas a uma baixa circulação, o que pode ocasionar processos de eutrofização – escavamento dos solos em função da ação das águas – em níveis tais que comprometam a qualidade da água e causem a mortandade de organismos aquáticos.

Por outro lado, durante o enchimento do reservatório, se ocorrer a inundação progressiva da vegetação remanescente, haverá uma intensa demanda de oxigênio para sua estabilização (decomposição).

Tais fatores poderão fazer com que os espécimes desviados do baixo São Francisco venham a perecer na transposição, o que poderia acarretar perdas irreparáveis para a fauna.

Estes riscos são, apenas, uma parte analisada no projeto da transposição. Muitos outros ainda virão com a complementação dos estudos, apenas para citar problemas na condução do meio ambiente.

Importa, entretanto, ressaltar que o Parecer no. 31/2005 – COLIC/CGLIC/DILIQ/IBAMA, que analisou o EIA/RIMA, assim se encerra:

**“ CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Diante do exposto ao longo deste parecer técnico, pode-se verificar a complexidade da análise de um empreendimento como o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional, o qual envolve oito estados da República (Minas Gerais, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará), suscitando conflitos sobre a utilização do recurso hídrico para o desenvolvimento regional. Desde 1994, momento em que se deu efetivamente o início do procedimento de licenciamento, o empreendimento já sofreu



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

inúmeras alterações em termos de projeto, mas seu objetivo geral – garantir sustentabilidade hídrica que permita o abastecimento de populações e o desenvolvimento na região do semi-árido – permanece o mesmo. Entretanto, a equipe técnica entende que o empreendimento, por si só, não é capaz de suprir todas as deficiências da região. O projeto deve ser entendido como um reforço ao desenvolvimento das potencialidades econômicas do semi-árido nordestino.

Destaca-se que o sucesso do projeto está diretamente relacionado à capacidade de gestão da água disponibilizada a cada estado beneficiado, ou seja, ao modelo de gestão do empreendimento, com todas as considerações e implicações que um empreendimento como este deve abordar. **Neste contexto, o empreendimento não pode ser considerado ambientalmente inviável, desde que o mesmo seja adequado pelo proponente (MI), de acordo com os aspectos destacados ao longo deste parecer, sob a supervisão dos órgãos licenciadores/outorgantes (IBAMA e ANA), garantindo a menor incidência de impactos negativos possível.**

Outras questões não elencadas nos documentos técnicos apresentados e, conseqüentemente, não abordadas neste parecer poderão surgir ao longo do processo de licenciamento e serão objeto de avaliação posterior, podendo desencadear novos ajustes no empreendimento.”(grifamos)

Ressalta-se a importância da manutenção da vazão média diária de 1.300 m<sup>3</sup>/s na foz, definida pelo Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco. Adicionalmente, é indispensável revisão das outorgas concedidas, anteriormente as suas renovações, visando minimizar os conflitos pelo uso da água, uma vez que grande parcela das vazões outorgadas supera os consumos efetivos.

Assim sendo, as abordagens e sugestões elencadas ao longo deste parecer poderão servir de subsídio para a tomada de decisão do IBAMA no que concerne a continuidade do procedimento de licenciamento, com a expedição da licença ambiental. Cumpre destacar que está prevista a realização de mais uma audiência pública, no dia 11.04.2005, no município de Montes Claros (MG). Faz-se necessário ainda, o recebimento das manifestações técnicas da FUNAI e da Fundação Palmares, além das certidões de uso do solo das prefeituras de Serrita (PE) e Lavras da Mangabeira (CE).”

Resulta dessa conclusão que, tal como está, **o projeto não é ambientalmente viável.**



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

*4.4 AS GRAVES LESÕES AO ERÁRIO PÚBLICO, AO COMÉRCIO INTERNACIONAL  
E AO DIREITO DOS CONSUMIDORES*

4.4.1 – A GRAVE LESIVIDADE AO ERÁRIO PÚBLICO

A União Federal apresenta o projeto impugnado como a única forma de acabar com a seca no País, levando água a regiões que não a possuem.

Tal assertiva, entretanto, é absolutamente inválida.

O acesso do ser humano à natureza pressupõe a aceitação da declaração de Estocolmo/72, que aduz em seu quinto princípio: “Os recursos não renováveis do globo devem ser explorados de tal modo que não haja risco de serem exauridos e que as vantagens extraídas de sua utilização sejam partilhadas por toda a humanidade”.

De acordo com o professor doutor da UFRN de hidrologia e irrigação, **João Abner Guimarães Júnior**, ao sintetizar os equívocos do projeto da transposição, pesquisados a fundo por duas comissões da UFRN criadas especificamente para tanto, assim concluiu:

“O projeto real, que leva a água do São Francisco para os outros principais rios da região, onde já se concentram os maiores estoques de água, destina-se, principalmente, para a irrigação. 70% do consumo médio do projeto deverá ser direcionado aos pólos tradicionais de irrigação da região. No RN a irrigação consumirá 92% da água do projeto, deixando de lado a questão do abastecimento difuso que está diretamente associado à calamidade provocada pelas secas.

Uma análise acurada mostra que o projeto está bastante descolado da realidade da região, pois, não leva em consideração



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

a existência, em praticamente todos os estados, de uma importante infra-estrutura hídrica ociosa, principalmente de irrigação.

Pode-se, também, facilmente constatar que os benefícios do projeto estão sendo artificialmente ampliados, pelas seguintes razões:

- a)** a área de influência do projeto restringe-se a menos de 5% da área do semi-árido nordestino;
- b)** vazão média de (50 m<sup>3</sup>/s) é insuficiente para atender a área irrigada estimada no projeto;
- c)** o custo de manutenção da água - R\$ 0,05 por m<sup>3</sup>, calculado com base no consumo humano, é muito elevado para fins de irrigação;
- d)** as grandes perdas por evaporação e infiltração deverão onerar bastante o custo da água do projeto;
- e)** a operação do sistema será privatizada, envolvendo, inclusive, a água atualmente disponível na região;
- f)** o consumo humano, principalmente das grandes cidades, deverá subsidiar a água dos pólos tradicionais de irrigação, devendo contribuir com 80% das receitas do projeto.

Desta forma, a problemática das secas na região mudará muito pouco com o projeto, tendo em vista que a água da transposição passará muito distante dos locais mais secos, onde o quadro é mais grave.”<sup>28</sup>

Outro fator relevante foi apontado pela agência Carta Maior:

“Segundo declarações de especialistas para a Agência Carta Maior, a transposição é uma alternativa cara, desnecessária e não será capaz de resolver o problema da seca. A maior parte da água a ser transposta não será destinada à população impactada pela seca, mas sim, para a irrigação e abastecimento de cidades que já contam com suprimento.”<sup>29</sup>

Basta, pois, analisar o próprio mapa elaborado pelo Ministério da Integração. Lá, está claro que o projeto irá atender apenas as áreas que já possuem uma oferta de água considerável. O Rio São Francisco virá apenas complementá-la.

<sup>28</sup> <http://www.fundaj.gov.br/docs/tropico/desat/abner.html>.

<sup>29</sup> <http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=18159>.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Essa realidade é salientada também pelo Ministério Público do Estado de Alagoas, com base em trabalho técnico<sup>30</sup>.

Avaliando os aspectos do EIA/RIMA, referido trabalho demonstra que a demanda das áreas receptoras para o abastecimento humano (RIMA pág. 50) é de 24,0 m<sup>3</sup>/s. Como o projeto demanda uma vazão média de 63,5m<sup>3</sup>/s, os outros usos representam 39,5 m<sup>3</sup>/s.

O resultado das simulações de diversas barragens existentes na região receptora mostram que a vazão regularizada com 90% de garantia é de 98,62m<sup>3</sup>/s, a teor do próprio EIA, apresentando uma disponibilidade hídrica superficial ( não contabilizadas as disponibilidades hídricas subterrâneas) quatro vezes maior que a demanda hídrica para o abastecimento humano, que é de 24,0 m<sup>3</sup>/s

Assim, de acordo com números do EIA/RIMA, é demonstrado que a principal demanda, que é o abastecimento humano, pode ser atendida com a água já disponível nas bacias receptoras, mesmo desconsiderando as águas subterrâneas, que é uma fonte de suprimento hídrico para as populações rurais difusas.

Com base nesses fundamentos, conclui o trabalho técnico:

“considerando que o principal motivo deste projeto é a garantia de abastecimento humano nas áreas das bacias receptoras,

---

<sup>30</sup> Elaborado por Alex Gama de Santana, Mestre em Engenharia de Recursos Hídricos e saneamento Ambiental.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

verifica-se que a melhor alternativa de projeto seria o aproveitamento das águas já existentes, por meio de sistemas de distribuição (adutoras) local. Vale lembrar que estes dados ainda não estão considerando a ativação de outras fontes hídricas que possuem disponibilidades potenciais não ativadas.”

Por outro lado, a proposta existente no projeto menciona que o sistema apenas estará em seu pleno funcionamento no momento em que estejam preenchidos 94% da capacidade da represa de Sobradinho (principal reservatório das vazões do rio) , o que significa, tomando-se em conta os últimos anos, desde a inauguração dessa obra, que apenas será possível o funcionamento de todo o sistema de 7 em 7 anos (Sobradinho verteu em 1997 e voltou a verter em 2004), ou seja 15 % do tempo, deixando evidente a desproporção entre o custo e o benefício do empreendimento.

Vale ressaltar que o projeto prevê uma vazão contínua de 26m<sup>3</sup>/s, embora o conjunto vá ser dotado de capacidade para 127m<sup>3</sup>/s. Prevendo-se que o aproveitamento das sobras da represa de Sobradinho ocorrerá uma vez a cada 7 anos, o projeto se mostra altamente perdulário, desprovido de qualquer senso de proporção e de realidade. Imagine-se o custo de obras tais como: grandes estações de bombeamento, tubulações, comportas, imensos canais, aquedutos, instalações elétricas etc. superdimensionadas de 26 para 127 m<sup>3</sup>/s, para operar apenas alguns dias a cada 7 anos !

O projeto, portanto, está longe de ser a melhor solução para o propósito que diz perseguir, mostrando-se inadequado, excessivamente oneroso e, portanto, ilegal.

4.4.2 - A GRAVE LESIVIDADE DECORRENTE DA REDUÇÃO DE OFERTA DE ENERGIA E O PREJUÍZO AOS COFRES PÚBLICOS FEDERAL, ESTADUAL E



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

MUNICIPAL

Os recursos hídricos devem ser geridos de modo a responder às necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades.

Na esfera energética, o rio São Francisco é responsável pela geração de mais de 95% da energia elétrica do Nordeste, sendo seu potencial instalado hoje estimado em 10.800 MW, quase que integralmente explorado pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF).

Em havendo crescimento do PIB em cerca de 4% ao ano – como o Governo prevê – poderá haver um crescimento da demanda anual em cerca de 6%. Mentida essa situação, é de se esperar que, nos próximos 12 anos, seja necessário dobrar a oferta anual de energia elétrica para o Nordeste, hoje estima em cerca de 50 milhões de MWh. Em 2016, serão 100 milhões de MWh.

Resta patente um real conflito entre o uso das águas do Rio para irrigação e para energia em todo o Nordeste, parecendo que ao Governo interessa trocar energia por irrigação.

Há, no caso em estudo, trabalhos de estudiosos sobre o tema, indicando que, com o aumento do perímetro irrigado pela transposição, somado ao fato de que a própria bacia do baixo São Francisco deverá se desenvolver e trazer maiores quantidades de áreas irrigadas, se nada for feito pensando-se no futuro, haverá um colapso no fornecimento de energia elétrica para as regiões



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

do Baixo São Francisco, o que poderá trazer prejuízos incontáveis para a comunidade sergipana.

O RIMA do projeto impugnado faz expressa referência à perda de capacidade de geração de energia elétrica, arbitrando, inclusive, o prejuízo que será suportado no Baixo São Francisco:

“O uso da água do rio São Francisco, nos volumes estimados pelo Projeto, deverá acarretar a perda de 137 MWh/h de energia .rme para as usinas instaladas no próprio rio, ou seja, 2,4% da energia média gerada pela CHESF a partir de 2025. A diminuição da energia gerada nas usinas de Itaparica, Xingó e Paulo Afonso/ Moxotó resultará, também, na redução dos valores de compensação recebidos pelos municípios que tiveram parcelas de seus territórios inundadas para formação desses reservatórios e dos reservatórios a montante e / ou ocupados pelas instalações destinadas à produção de energia elétrica. Estimou-se que as perdas das receitas municipais serão inferiores a 4% para qualquer município afetado, sendo que, para a grande maioria, devem ficar abaixo de 1%.”

União, entretanto, não valoriza essa conseqüência.

No passado recente, inúmeros estudos indicavam que, mesmo após a construção da hidroelétrica de Xingó, se houvesse uma expansão na área irrigada na Bacia do São Francisco, cumulada com um aumento de demanda de energia elétrica e com uma estiagem na área em questão, haveria uma perda da capacidade de geração de energia elétrica no ano de 2000.

O então Senador da República, o Sr. Fernando Henrique Cardoso, em manifestação no plenário do Senado, mencionou o fato de que, se nada fosse feito, o Brasil poderia ter um colapso no fornecimento de energia elétrica em 2000.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Este estudo equivocou-se, apenas, com relação ao ano. Quem não se lembra do famoso “apagão” de 2001, onde previu-se a necessidade de se realizar “feriadões” nas segundas-feiras durante um bom período, trazendo prejuízos indelévels para a economia nordestina?

Confira-se, a propósito, a conclusão do estudioso, verbis:

“Caso se desenvolva a agricultura irrigada aos níveis do potencial hoje inventariado para a bacia, cerca de 2.700.000ha, conforme CODEVASF (1991), e se mantenha uma distribuição espacial e consumo efetivo específico dos projetos similares aos visualizados hoje para o ano 2000 e se considere um CRAC de 0,75 num horizonte de 20 a 30 anos, a perda de energia representará algo em torno de 1.400 MWano. Esta perda equivale a quase 70% da energia firme da usina hidroelétrica de Xingó, que valorada ao custo margina de longo prazo previsto para o sistema CHESF de 54 US\$/MWh, conforme plano 2015 da Eletrobrás (1992b), representa cerca de 660 milhões de dólares anuais”

O estudo não foi levado a sério pelas autoridades. De risco futuro transformou-se em fato real, e houve o “apagão”. Os feriadões impostos como medida de conservação de energia reduziram a circulação de riquezas nas cidades afetadas, trazendo, por consequência, redução na arrecadação tributária. Sentiram o peso no orçamento a União (através do imposto de renda), os Estados (com a semana comercial reduzida, menores foram as vendas realizadas, diminuindo a incidência de ICMS) e os Municípios (redução de arrecadação do ISS), além de toda a sociedade.

Até hoje, calculam-se os prejuízos financeiros e sociais que foram trazidos pelo mau gerenciamento dos recursos hídricos.

4.4.3 – OS PREJUÍZOS A SEREM SUPOSTADOS PELOS CONSUMIDORES DA



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

ÁREA RECEPTORA.

Outro aspecto que demonstra a falta de razoabilidade do projeto, diz respeito ao elevado custo da água que dele resultará para as atividades agrícolas e para os usuários urbanos, nas bacias receptoras das águas do Rio São Francisco.

Hoje, no Nordeste não se cobra pela água bruta. A realidade atual é que os custos da água para os usuários dizem respeito apenas ao bombeamento da fonte de suprimento até a área agrícola. O valor praticado na Região de Petrolina (PE), na própria Bacia, pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco, é da ordem de R\$0,023 por m<sup>3</sup>, já computado o custo do bombeamento da água posta nas propriedades.

Com a transposição, ao contrário, será alto o custo pelo uso da água transposta. A teor do que prevê o estudo de impacto ambiental do projeto, será de R\$0,11 por m<sup>3</sup> ofertado. Note-se que no referido valor estimado não está incluído o custo do bombeamento desde a fonte exportadora até as propriedades usuárias das bacias receptoras, o que elevará ainda mais esse valor, tornando-o proibitivo para fins de irrigação.

Trata-se, pois, de um projeto economicamente inviável.

Para viabilizá-lo, os estudos econômicos do EIA sugerem a prática de um subsídio, nos termos seguintes: 85% da receita do projeto deverá ser gerado pelos consumidores de água situados no meio urbano das grandes cidades da Região Nordeste Setentrional, que na atualidade já subsidiam o abastecimento hídrico do interior.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O modelo de gestão do sistema proposto prevê que a operação seja executada por uma concessionária que entregará água para os Estados.

Os governos, por seu turno, pagarão por essa água mesmo que, em determinados momentos, não seja necessário aumentar a oferta local desse insumo com vistas a atender eventuais necessidades.

Logo, com a transposição haverá a certeza de uma elevação de custos sem que haja necessariamente um benefício, além da privatização da água da região.

Um verdadeiro “presente de grego”.

4.4.4 – ASPECTOS DA LESIVIDADE AO COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS  
PRODUTOS AGRÍCOLAS DA REGIÃO DO NORDESTE SETENTRIONAL

A onerosidade do projeto referida no item anterior deverá restringir bastante a inserção de produtos hidro-agricolas das bacias receptoras no mercado globalizado, extremamente competitivo.

Acresce que a estratégia de instituir subsídios para diminuir o custo do insumo água pode caracterizar desobservância dos princípios TRADE WITHOUT DISCRIMINATION E NATIONAL TREATMENT.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

O Brasil é signatário dos acordos da Rodada do Uruguai, ocorrida ao abrigo do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), durante os anos de 1986 a 1993. A Rodada do Uruguai definiu, em texto de acordo específico – Declaração de Marraquech, de 15 de abril de 1994, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) com vistas a administrar o conjunto de negociações travadas entre os países participantes a respeito de temas ligados a acesso a mercados de bens, serviços e propriedade intelectual.

Reconhecendo os avanços da Rodada do Uruguai e da criação da OMC foi editado em 1º de janeiro de 1995, o decreto presidencial nº 1.335, sancionando Decreto Legislativo de dezembro de 1999, que internou os acordos firmados.

Um dos principais princípios que regem a OMC, expressamente constante de diversos acordos do GATT, é o do “comércio sem discriminação”. O que este princípio veda é o tratamento menos favorável a produtos similares, independentemente de sua origem, ou seja, de serem domésticos ou importados de países signatários da OMC.

Uma das formas mais usadas para violentar esse princípio consiste na concessão de subsídios a produtos nacionais, dificultando as transações entre países. Questões dessa natureza já levaram o Brasil a, por diversas vezes, demandar contra outros países, principalmente em temas ligados a agricultura.

Princípio similar a este também existe no âmbito do Mercosul, inclusive por ter sido instituído como zona de livre comércio, estimulada pela



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

liberalização tarifária gradual, acordada entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Na verdade, a Tarifa Externa Comum (TEC) encontra-se definida para praticamente todo o universo tarifário do Mercosul, tendo sido implementada em grande parte a partir de 1º de janeiro de 1995.

O êxito do Mercosul depende, fundamentalmente, do esforço dos quatro membros em implementar, completamente a TEC, eliminando eventuais privilégios existentes para um ou outro país.

Também na ALADI o Brasil mantém uma gama de acordos comerciais com os demais membros da entidade: Uruguai, Argentina, Paraguai, Chile, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela e México, prevendo o estabelecimento da TEC do Mercosul e a adoção de uma política comercial comum em relação a países estranhos ao grupo.

A concessão de subsídio vem, justamente, na contra-mão da história, implicando verdadeiro retrocesso de todas as conquistas comerciais recentes, comprometendo, ainda, a credibilidade internacional do País e violar violar, frontalmente os princípios da lealdade e da moralidade.

*4.5 – O PROJETO DA TRANSPOSIÇÃO COMO VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, MORALIDADE E EFICIÊNCIA AMBIENTAIS*

Por todo o exposto resta evidente que o projeto desatende, inteiramente, aos princípios da legalidade, prevenção, eficiência e moralidade ambiental:



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

- ao desconsiderar a necessidade de prévia revitalização do Rio São Francisco;
- ao desconsiderar os critérios para a retirada da água estabelecidos pelo Plano de Recursos Hídricos, em consonância com as prioridades legais;
- ao usurpar a competência do Comitê da Bacia;
- ao desprezar os dados de realidade, relativamente à bacia receptora e à bacia receptora;
- ao desprezar os dados de realidade, no tocante ao volume de vazão de águas do São Francisco;
- ao não ofertar suficiente proteção à ecologia e ao meio ambiente, como demonstra o EIA/RIMA;
- ao desconsiderar os riscos de dano aos erários federal e estaduais, ao preconizar despesas desproporcionais aos resultados que pretende alcançar;
- ao desconsiderar as conseqüências da perda da capacidade energética indispensável para o desenvolvimento do nordeste;
- ao criar um caro subsídio totalmente desnecessário para uma agricultura praticamente auto-sustentável, o que poderá trazer prejuízos internacionais para a economia brasileira;

o que certamente o levará ao fracasso e a danos ambientais e econômicos sem precedentes para o País.

Daí ser, data vênia de rigor, a decretação de sua ilegalidade por este E. Tribunal.

**5 - CONCLUSÃO**

O Rio São Francisco representa o traço de união Sul – Norte entre



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

os Estados que compõem a federação brasileira. Pela importância de suas águas para a produção de energia elétrica e para atividades de irrigação, esse rio representa um papel decisivo no desenvolvimento de uma vasta região do território nacional.

Qualquer ação de vulto que se planeje realizar nas áreas que atravessa, envolvendo suas águas, interfere com a vida de milhões de pessoas, sendo, portanto, de interesse vital para os Estados ribeirinhos.

Nem por isso a transposição foi rechaçada por esses Estados - como demonstraram no Comitê da Bacia - cientes de que nenhuma outra alternativa pode fazer tanto para fortalecer a economia Nordestina e erradicar a miséria, como demonstrado por J. Alves Filho (2000; Edições Catavento). Mas não pode ser implementada se não tomar por base a realidade e se a Região Nordeste não estiver unida em torno dela.

O projeto impugnado não conseguiu essa união, pois desconsiderou o consenso que, observados os limites materiais possíveis da transposição, já fora alcançado na Deliberação do Comitê, e desfigurou o Plano de Recursos Hídricos.

Da rejeição de seus termos dão testemunho os tumultos em que se têm transformado as audiências públicas - como a realizada em Sergipe - e os obstáculos opostos à realização desses eventos - como ocorreu na Bahia.

Não se trata de resistência desmotivada, como nesta ação se



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

pretende demonstrar.

O projeto desatende o Plano de Recursos Hídricos, e, ao fazê-lo, desatende a lei, lançando por terra o esforço do Comitê para alcançar um denominador comum em prol da transposição de águas possível.

Lança por terra também a noção de gestão descentralizada e participativa que a Lei procurou introduzir no Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que só pode ser contruída a partir da consolidação dos Comitês de Bacia e da elaboração dos respectivos planos de gerenciamento.

Bem por isso tem merecido veementes críticas da população, como se vê do artigo RISCOS PREVISÍVEIS CONSEQUÊNCIAS INCALCULÁVEIS, elaborado por diversas entidades e técnicos<sup>31</sup> - inconformados com a insistência da União em dar prosseguimento a tal projeto, contra todas as evidências de que resultará desastroso para o País - de se extraem os seguintes trechos:

“Parece-nos muito estranho o fato de o projeto da transposição das águas do Rio São Francisco estar sendo discutido, elaborado e encaminhado à revelia da sociedade brasileira e, de modo especial, da população afetada.

As inconsistências do projeto de Integração são evidentes. Tanto que a população já o considera como mais grave para o País que as fracassadas Transamazônica e Ferrovia do Aço, obras mandadas realizar à revelia da vontade do povo.

...

É no mínimo muito estranha a tendência do governo federal de minar o papel dos comitês de bacia na gestão ambiental das águas, de forma compartilhada e integrando empresários, governo e movimentos sociais, marco do avanço democrático institucional do Brasil sem precedentes em nossa história.

Configura-se um retrocesso político inaceitável o tratamento que está recebendo o CBHSF, e a utilização de métodos anti-



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

democráticos de aprovação da transposição, forçando a aprovação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos onde o governo tem total controle, sem exame do projeto nas suas Câmaras técnicas.

Um governo democrático não pode agir assim, tratorando a dimensão política da questão e desconhecendo a rejeição generalizada do projeto pela sociedade. Esta atitude afronta totalmente o Plano de Recursos Hídricos recentemente aprovado pelo CBH do São Francisco e a Carta de Princípios desse Comitê. São lamentáveis as posturas políticas e técnicas da Agência Nacional de águas, da Secretaria Nacional de recursos Hídricos, dos Ministérios da Integração Regional e do Meio Ambiente. Estamos assistindo, na violência da transposição imposta na sociedade, à destruição de nosso insipiente Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e ao início de uma aventura sem retorno.”

Por todo o exposto, o Estado de Sergipe requer seja julgada procedente a presente demanda para o fim de decretar a nulidade do projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, por sua manifesta ilegalidade, violando toda a legislação citada nesta peça; por representar ameaça de lesão ao meio ambiente e ao erário público; por adotar finalidade flagrantemente contrária aos objetivos que deve ostentar a política de recursos hídricos; por sua excessiva onerosidade e falta de razoabilidade.

Aracaju, 03 de agosto de 2005.

Engenheiro João Alves Filho  
Governador do Estado de Sergipe

Edgard D´Avila Melo Silveira  
Procurador Geral do Estado  
AB-SE 3.807

Ives Gandra da Silva Martins  
OAB-SP 11.178

Fátima F. Rodrigues de Souza  
OAB-SP 26.689

Pedro Dias de Araújo Júnior  
Procurador do Estado  
OAB-SE 80-b