

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE LEI Nº 4.818, DE 2012

Dispõe sobre a obrigatoriedade da participação de representantes de Estados e Municípios afetados pela construção de usinas hidrelétricas em todas as etapas de licenciamento ambiental desses empreendimentos.

Autor: Deputado ARNALDO JORDY

Relator: Deputado DAVI ALCOLUMBRE

I - RELATÓRIO

A proposição em análise tem por objetivo alterar o processo de licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas de forma a incluir a participação de representantes dos governos dos Estados e Municípios diretamente atingidos pela construção de usinas hidrelétricas no respectivo processo de licenciamento ambiental.

Adicionalmente, a proposição determina que o licenciamento ambiental de hidrelétricas deverá ser precedido de uma avaliação estratégica e integrada da bacia hidrográfica em que venham a ser implantadas usinas hidrelétricas.

O PL nº 4.818, de 2012, foi distribuído às Comissões de Minas e Energia – CME; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS; e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e terminativa pela CCJC, nos termos, respectivamente, dos arts. 24, II, e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Cabe a esta Comissão de Minas e Energia a apreciação da matéria sob o enfoque das políticas e modelos mineral e energético brasileiro, e da gestão, planejamento e controle dos recursos hídricos; regime jurídico de águas públicas e particulares, a teor do disposto no art. 32, inciso XIV, alíneas “c” e “j”, do Regimento Interno.

Decorrido o prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei em exame.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em que pesem as nobres intenções do ilustre Deputado ARNALDO JORDY, e a importância, que indubitavelmente todos reconhecemos, da proteção do meio ambiente, é necessário lembrar que o licenciamento ambiental no Brasil é complexo, demorado e incerto, onerando significativamente os investimentos em infraestrutura nacionais, e contribuindo para a formação do reconhecidamente elevado “custo Brasil”, independentemente de se tratar do licenciamento de usinas hidrelétricas, ou de linhas de transmissão de energia elétrica, termelétricas, usinas nucleares, usinas eólicas, gasodutos, refinarias, portos, aeroportos, ferrovias, rodovias, etc.

Consequentemente, a introdução de novas regras nas já complexas normas que regem o licenciamento ambiental no Brasil requer cuidadosa análise a fim de evitar duplicidades ou incompatibilidades com normas já existentes relativas ao licenciamento ambiental, ou o emprego de terminologia imprecisa que resulta apenas na criação de maiores dificuldades ao licenciamento ambiental de empreendimentos, sem implicar avanços na preservação ambiental que todos almejamos.

Especificamente no que se refere às normas que definem a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente, aplicam-se as disposições definidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

O tema é objeto de lei complementar em função de exigência constante do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Consequentemente, salvo melhor juízo, a atuação de representantes de Estados e Municípios em processo de licenciamento ambiental de hidrelétricas de competência federal, não pode ser objeto de lei ordinária.

Em síntese, um projeto de lei ordinária, como é o caso do Projeto de Lei nº 4.818, de 2012, não pode alterar definições constantes de lei complementar quanto à participação de órgãos ou representantes da União, dos Estados, do Distrito federal, de Municípios, em licenciamento ambiental de qualquer espécie.

Observamos, ainda, que a proposição emprega termos imprecisos, tais como “todo o processo de licenciamento ambiental”, “diretamente atingidos pela construção da usina” (referindo-se a Estados e Municípios), “usinas hidrelétricas”, “avaliação estratégica e integrada da bacia hidrográfica”, “populações e regiões diretamente afetadas pelas usinas hidrelétricas” que são demasiadamente vagos para possibilitar a efetiva aplicação da norma proposta.

Atualmente, o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos obedece a três fases distintas, resultando na obtenção de licenças distintas, a Licença Prévia – LP, a Licença de Instalação – LI, e a Licença de Operação – LO. Cada uma dessas licenças exige diferentes abordagens das questões ambientais envolvidas, abrangendo prazos, procedimentos e documentos distintos, que são objeto da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e extensa regulamentação emitida pelo IBAMA e pelo CONAMA. A forma de participação e a responsabilidade de cada órgão nos diversos procedimentos e análises requeridos para emissão das diferentes licenças ambientais devem ser cuidadosamente definidos a fim de evitar a criação de burocracia inútil que apenas onera e atrasa as providências que efetivamente precisam ser adotadas. Portanto, o emprego da terminologia “todo o processo de licenciamento ambiental” é demasiadamente ampla para permitir a sua aplicação de forma eficiente e harmoniosa com a complexa legislação ambiental em vigor.

Da mesma forma, fazer referência a Estados e Municípios “diretamente atingidos pela construção da usina” demonstra o simplismo com que as questões ambientais são abordadas na proposição em exame. Estados

e Municípios muito distantes de uma usina hidrelétrica são diretamente atingidos pela construção da usina quando se considera o aspecto sócio-econômico, mais especificamente a distribuição dos royalties, ou compensação financeira, pela exploração de recursos hídricos. A título de exemplo, o Distrito Federal (que por sinal foi esquecido na proposição em análise) recebe *royalties* de Itaipu, pois rios originados, ou que atravessam o DF, são tributários do rio Paraná, que forma o lago de Itaipu.

Também, a expressão “populações e regiões diretamente afetadas pelas usinas hidrelétricas” mostra-se excessivamente genérica, quando se considera que o Sistema Interligado Nacional - SIN permite que energia gerada na Região Norte seja consumida na Região Sul do País. Assim, numa das interpretações possíveis da expressão empregada, toda a população brasileira, com exceção daquela que não está na área de influência do SIN, seria afetada por usinas que viessem a utilizar instalações do SIN para transportar a energia gerada, e deveria participar dos respectivos processos de licenciamento ambiental.

Ressalta-se, ainda, que existem diversas classes de aproveitamentos hidrelétricos que são submetidas a diferentes procedimentos de licenciamento, dependendo do porte do aproveitamento. De acordo com a terminologia corriqueiramente utilizada no setor elétrico nacional, uma Central Geradora Hidrelétrica – CGH é um aproveitamento hidrelétrico com potência de até 1.000 kW (quilowatts), uma Pequena Central Hidrelétrica – PCH, teria uma potência instalada entre 1.000 e 30.000 kW, e uma Usina Hidrelétrica – UHE teria potência acima de 30.000 kW. Consequentemente, como as exigências para o licenciamento ambiental desses aproveitamentos hidrelétricos variam em função do porte, uma norma que pretenda estabelecer novas exigências para esses licenciamentos deve tratar cada um diferentemente, e não tratá-los de forma genérica.

Por fim, quanto à expressão “avaliação estratégica e integrada de bacias hidrográficas”, observa-se que o Ministério de Minas e Energia, a partir da criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, com a edição da Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, assumiu a responsabilidade direta pela integração dos aspectos energético e ambiental, incorporando de forma efetiva a dimensão ambiental no planejamento energético, adotando o compromisso de somente licitar empreendimentos hidrelétricos cuja viabilidade ambiental fosse comprovada. Para tanto, a EPE passou a realizar estudos de

“Avaliação Ambiental Integral de Bacias Hidrográficas - AAI” com o objetivo de “avaliar impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos hidrelétricos planejados para uma determinada bacia hidrográfica, considerando as potenciais interferências dos demais planos e programas e estabelecendo diretrizes para a implantação de novos empreendimentos”. Há disponível, na Internet, na página do Ministério do Meio Ambiente – MMA¹, uma publicação que detalha o surgimento das AAIs como instrumento para o licenciamento ambiental no Brasil e os requisitos para sua elaboração. O primeiro trabalho deste tipo foi editado pela EPE em 2006. Desde então, mais de uma dúzia destes estudos foram concluídos, estando o conjunto de AAIs produzidos pela EPE disponíveis ao público, para consulta, na Internet, na página daquela empresa².

Adicionalmente, documento disponível na página do Ministério do Meio Ambiente – MMA³, informa que Avaliação Ambiental Estratégica é o procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como a formulação de políticas, planos e programas (PPP), de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão. Na página 16 do referido documento, estão relacionados diferentes tipos de AAEs, a saber:

- Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) – termo genérico que identifica o processo de avaliação dos impactos ambientais de políticas, planos e programas (PPP);
- Avaliação de Impactos de Políticas (*Policy Impact Assessment*) – termo adotado no Canadá para particularizar o processo de avaliação de impacto ambiental de políticas;
- Teste Ambiental (*Environmental Test – E-test*) – utilizado na Holanda para avaliação de políticas (propostas de legislação), utilizando um procedimento específico baseado numa listagem, critérios de sustentabilidade;

¹ No endereço: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/sqa_3.pdf, consultado em 08/05/2013.

² No endereço: <http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Paginas/default.aspx?CategoriaID=101>, consultado em 08/05/2013.

³ No endereço: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/aae.pdf, consultado em 08/05/2013.

- Avaliação Ambiental Regional (*Regional EA*) – tipo de AAE estabelecido pelo Banco Mundial para a avaliação das implicações ambientais e sociais de âmbito regional de propostas de desenvolvimento multisetorial, numa dada área geográfica e durante um período determinado;

- Avaliação Ambiental Setorial (*Sectoral EA*) – tipo de AAE estabelecido pelo Banco Mundial para a avaliação de políticas e de programas de investimento setoriais, envolvendo subprojetos múltiplos (apoia também a integração de questões ambientais a planos de investimento de longo prazo);

- Supervisão Ambiental (*Environmental Overview*) – adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no processo de formulação de programas, para a identificação de oportunidades, impactos ambientais e sociais e a incorporação de medidas de mitigação na revisão de programas;

- Análise Ambiental Estratégica (*Strategic Environmental Analysis*) – abordagem utilizada pela Agência Internacional de Financiamento da Holanda para a avaliação de planos e programas, por meio de procedimento participativo;

- Avaliação de Impacto Ambiental Estratégica (*Strategic Environmental Impact Assessment*) – termo utilizado na Holanda para a avaliação de planos e programas, seguindo-se os mesmos procedimentos da avaliação de impacto ambiental de projetos; e

- Avaliação Ambiental Programática (*Programmatic Environmental Assessment*) – tipo estabelecido nos Estados Unidos para a avaliação de grupos de projetos referidos a uma mesma área geográfica ou que guardam similaridades em termos de tecnologia e tipologia.

Contudo, não fomos capazes de encontrar nenhuma literatura que esclarecesse o conteúdo de uma “avaliação integrada estratégica de bacia hidrográfica”. Encontramos apenas referências a “avaliações ambientais integradas de bacias hidrográficas – AAIs” e a “avaliações ambientais estratégicas – AAEs”, conforme mencionamos anteriormente. Consequentemente, a simples citação da expressão “avaliação integrada estratégica de bacia hidrográfica”, realizada na proposição em exame, mostra-se imprecisa e insuficiente para a aplicação da norma proposta.

Em suma, a proposição em exame não é, do ponto de vista constitucional, o tipo de proposição adequada para definir a participação conjunta de órgãos, ou representantes da União, dos Estados, do Distrito

federal, de Municípios em processos de licenciamento ambiental, emprega terminologia imprecisa e pretende introduzir no setor elétrico nacional metodologia de avaliação ambiental integrada que já vem sendo utilizada sistematicamente pela EPE, desde 2006, para avaliar a viabilidade ambiental de aproveitamentos hidrelétricos a serem implantados no País, por intermédio de licitações.

Com base em todo o exposto, não temos opção além de votar pela **REJEIÇÃO** do PL nº 4.818, de 2012, e conclamar os Nobres Pares a nos acompanharem no voto.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Davi Alcolumbre
DEPUTADO FEDERAL
DEMOCRATAS/AP