

## **PL 1962/2015: Flexibilização e retrocessos no licenciamento ambiental das PCHs**

A PL 1962/2015 teoricamente nasce com intenções louváveis, de incentivar a energia renovável, através de um procedimento simplificado de licenciamento ambiental, incluindo a dispensa de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (“EIA/RIMA”), supressão de fases do licenciamento ambiental e em certos casos dispensa, além de incentivos fiscais. No entanto, a mesma comete o equívoco de equiparar as **Pequenas Centrais Hidrelétricas** (“PCHs”)<sup>1</sup> à energia solar e biomassa. Trata-se de atividade com impacto ambiental diferenciado das demais, especialmente se múltiplas PCHs e até mesmo Centrais Geradoras Hidráulicas (“CGHs”)<sup>2</sup> forem construídas em uma mesma bacia, o que é de costume em áreas com maior potencial hidráulico. Acrescenta-se ainda, o impacto sociocultural que as mesmas podem ter em comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Nesse sentido, existe uma literatura científica crescente, oriunda de pesquisas no Brasil e no exterior, que demonstra que as PCHs possuem potencial de provocar significativos impactos socioambientais. Sobretudo nos casos que envolvem a construção de diversos empreendimentos no mesmo rio, os impactos socioambientais cumulativos de PCHs podem iguais ou até mesmo ser superiores aos danos de uma grande barragem, e os mesmos são subdimensionados quando as PCHs são avaliadas separadamente. Entre os impactos socioambientais significativos, individuais e cumulativos, a montante e a jusante da instalação e operação de PCHs, destacam-se impactos na qualidade das águas, na biodiversidade e na integridade de ecossistemas frágeis de água doce com a consequente perda de seus serviços ecossistêmicos para as populações locais e a sociedade em geral<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> De acordo com a Resolução 673/2015 da ANEEL, PCHs teriam potencial de geração de energia superior a 5MW e menor ou inferior a 30MW, com reservatórios até 13 km<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Usinas com potencial de até 1 MW.

<sup>3</sup> Por exemplo, a perda de biodiversidade e fragmentação da conectividade fluvial; alteração do regime hídrico e da qualidade das águas superficiais e subterrâneas; alteração no fluxo de sedimentos naturais dos rios; interrupção permanente do movimento migratório da ictiofauna e de organismos aquáticos e redução da fauna local; e a modificação na qualidade da água, provocando graves danos sobre os meios de vida e direitos e povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais e ribeirinhos. *Ocekadí: Hidrelétricas, Conflitos Socioambientais e Resistência na Bacia do Tapajós* <https://www.internationalrivers.org/pt-br/resources/ocekadí-hidrelétricas-conflitos-socioambientais-e-resistência-na-bacia-do-tapajós-11503>. Da literatura científica sobre o subdimensionamento de impactos de PCHs em outros países, veja, por exemplo: Couto e Olden, *Global proliferation of small hydropower plants – science and policy*, *Front Ecol Environ* 2018; 16(2): 91–100, doi: 10.1002/fee.1746, <https://esajournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/fee.1746>

Verifica-se impactos desproporcionais em populações pesqueiras, especialmente indígenas e ribeirinhas, uma vez que os impactos de PCHs sobre a ictiofauna diversas vezes afetam a segurança alimentar destas comunidades, que dependem de rios saudáveis para o seu sustento e exercício de seus direitos sociais, culturais, econômicos e ambientais. Além disso, a instalação destes empreendimentos pode provocar alteração e perda de áreas de importância cultural, de sítios históricos, arqueológicos e sagrados<sup>4</sup>.

Para atingir seu objetivo de incentivo às formas de energia destacadas, a PL 1962/2015 pretende alterar a Lei 6938/1981 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (“PNMA”), e a Lei que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Lei 9427/1996 (“Lei da ANEEL”), criando contradições com a própria Política Nacional do Meio Ambiente e a Constituição Federal. Destacamos abaixo os pontos que visualizamos como mais prejudiciais, tendo como enfoque os dispositivos referentes à dispensa de EIA/RIMA e ao licenciamento ambiental potencialmente monofásico para PCHs.

### **1) Impactos no Licenciamento Ambiental**

Na PNMA, o PL visa incluir o artigo 10-A, que altera o procedimento do licenciamento ambiental e dispensa EIA/ RIMA, ao prever um regime de exceção para as PCHs, energia solar e biomassa, ditas “energias renováveis”. Ao nosso ver, este artigo é o ponto mais problemático deste PL.

Com essa inclusão, a redação do artigo 10 e 10-A ficaria da seguinte forma:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.  
(Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

#### **Art. 10-A. O licenciamento ambiental de pequenas centrais hidrelétricas e de centrais de geração de**

---

<sup>4</sup> Veja, por exemplo: Fanzeres e Jakubaszko, *Barragens e Violações dos Direitos Indígenas na Bacia do Rio Juruena, in Ocekadi: Hidrelétricas, Conflitos Socioambientais e Resistência na Bacia do Tapajós*, pp. 323-327, Op. Cit.

**energia elétrica a partir da fonte solar e da biomassa consideradas de baixo impacto ambiental será realizado mediante procedimento simplificado, dispensada a exigência de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).**

**§ 1º Os empreendimentos sujeitos ao procedimento simplificado de licenciamento deverão ser objeto de elaboração de relatórios simplificados que conterão as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, mitigadoras e compensatórias, devendo o órgão ambiental competente adotar termos de referência específicos, definidos na regulamentação.**

**§ 2º No procedimento simplificado de que trata este artigo, em uma única fase, deverá ser atestada a viabilidade ambiental, aprovada a localização e autorizada a implantação do empreendimento de baixo impacto ambiental, sendo emitida diretamente licença de instalação, cujo requerimento deverá ser realizado antes da implantação do empreendimento.**

**§ 3º Nos casos em que os empreendimentos de que trata este artigo não forem considerados de baixo impacto ambiental, sendo exigido EIA/RIMA, deverá ser adotado termo de referência específico para cada fonte energética, na forma da regulamentação.**

**§ 4º A regulamentação definirá as condições que deverão estar presentes para que os empreendimentos de que trata este artigo não sejam considerados de baixo impacto ambiental.**

**§ 5º As centrais de geração de energia elétrica a partir das fontes solar, hidráulica e biomassa com potência instalada maior que 100 quilowatts (kW) e menor ou igual a 1.000 kW poderão ser objeto de autorização mediante apresentação de documentos pertinentes, dispensada a obtenção das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação.**

**§ 6º As centrais de geração de energia elétrica a partir das fontes solar, hidráulica e biomassa com potência instalada menor ou igual a 100 quilowatts (kW) poderão ser objeto de declaração ao órgão licenciador, dispensada a obtenção de licenças ou autorização. (grifos nossos)**

**a. Dispensa de EIA (art. 10-A, caput)**

O PL, ao incluir o **art. 10-A**, cria uma contradição com o artigo anterior da PNMA e com a Constituição, ao estabelecer um regime de exceção para três tipos de energia que denomina como renováveis. Embora seja louvável incentivar as energias renováveis, em um momento de grande preocupação com as mudanças climáticas, esse incentivo deve respeitar nossa constituição, legislação e normas infralegais de proteção ambiental, uma vez que mesmo as energias renováveis produzem impactos ambientais. Não é possível avaliar, simplesmente pelo tamanho e pelo tipo do empreendimento, a falta de impactos significativos nos casos concretos, desconsiderando inclusive especificidades socioambientais dos territórios. Caso fosse avaliado que não causasse impactos significativos, já não necessitaria de EIA conforme nosso ordenamento jurídico.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 225, estabelece o direito ao meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações como um direito fundamental difuso. Trata-se de direito reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como direito humano de terceira geração. Ademais, o mesmo artigo estabelece o poder-dever do Estado de assegurar a efetividade desse direito em seu §1º e prevê o estudo de impacto ambiental no artigo 225 § 1º IV. O mesmo deve ser exigido em toda “**obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente**”<sup>5</sup>, como é o tipicamente o caso das hidrelétricas, inclusive as PCHs.

O procedimento do licenciamento ambiental como um todo trata-se de ferramenta que concretiza os princípios da prevenção e precaução, implícitos na norma constitucional e cristalinos na Política Nacional do Meio Ambiente, supracitada. Ademais, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto à inviolabilidade deste direito, ao considerar inconstitucional, inclusive constituição estadual que se manifestasse em contrário.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Art 225 § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: 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;

<sup>6</sup> ADI [5312](#) - Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros,

Uma vez que existem muitos impactos incertos na construção de uma central hidrelétrica, inclusive de pequenas centrais hidrelétricas, um estudo aprofundado faz-se necessário com base no princípio da precaução. Independentemente de seu tamanho, a construção e implementação deste tipo de empreendimento causa impactos na ecologia local, em especial na fauna aquática, e portanto, devem ser guiados por planejamento a longo-prazo e estudos que considerem os impactos cumulativos em toda a bacia<sup>7</sup>. Conforme acima referido, as mesmas geram grande impacto na fauna aquática que, por sua vez, afeta a pesca e todas as comunidades que dependem dela.

A Política Nacional do Meio Ambiente, em seu acima referido artigo 10, dispõe que “(a) construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, **sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.**” Com base neste dispositivo, foram elaboradas as Resoluções 01, 06 e 237 do CONAMA, que tem regulamentado o licenciamento ambiental no país a partir de um procedimento ambiental trifásico. Estas Resoluções também estabelecem classificação de empreendimentos de “significativa degradação ambiental” conforme o artigo 225 da CF/1988, e a necessidade de avaliar impactos cumulativos e sinérgicos e alternativas (Resolução 01/CONAMA).

Tal Resolução 01/1986 do CONAMA estabeleceu que as usinas de geração de eletricidade acima de 10MW, independente da fonte de energia primária, são modificadoras do meio ambiente e dependem de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para o seu licenciamento ambiental. A Resolução 237/1997 do CONAMA trouxe

---

cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. **O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.** 5. Ação direta julgada procedente. (grifos nossos, ADI 5312 - TO. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 25.10.2019)

<sup>7</sup> Conforme ressalta a literatura internacional, por exemplo: Lange et al, 2019. *Small hydropower goes unchecked*. *Frontiers in Ecology and the Environment*. 17. 256-258. 10.1002/fee.2049.

maior detalhamento ao procedimento de licenciamento e inclusive, prevê audiência pública quando for o caso.

Entretanto, a Resolução CONAMA 279 de 2001 criou um o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), um estudo simplificado para fontes de geração elétrica de “pequeno potencial de impacto ambiental, que inclui “identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação”. Assim, já previa uma alternativa para o EIA, no entanto, não suprimiu qualquer fase do licenciamento ambiental. Além disso, o PL não esclarece se o RAS seria implementado em lugar do EIA ou se propõe novo procedimento.

#### **b. Licenciamento ambiental em fase única ou bifásico (§ 2º)**

A inclusão do **art. 10-A parágrafo segundo**, acima destacado, estabelece um “procedimento simplificado de que trata este artigo, em uma única fase (...) sendo emitida diretamente licença de instalação”. Dessa forma, não existe clareza se trata-se de procedimento em uma única fase, ou se haverá posteriormente uma LO, se tratando de um licenciamento bifásico.

As referidas Resoluções 01 e 237 do CONAMA, regulamentaram o licenciamento ambiental no país a partir de um procedimento ambiental trifásico. Este inclui a Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). A LP é uma etapa fundamental do licenciamento ambiental para se atestar viabilidade ambiental do empreendimento e do local a ser instalado a partir de uma base técnica mais sólida, incluindo a definição de medidas mitigadoras que devem anteceder o início das obras de engenharia de um empreendimento.

Ao estabelecer um regime de licenciamento em uma única fase ou bifásico, o PL suprime questões essenciais do licenciamento trifásico, especialmente a análise de alternativas locais, na LP. Não é apenas o tamanho do empreendimento que deve ser considerado na análise do impacto, mas também, a fragilidade do ecossistema, as comunidades próximas ao local, em especial tradicionais e indígenas que dependam do rio para sua subsistência, e a quantidade de empreendimentos no local, conforme ressaltado acima. Assim, ainda que simplificada, a análise não deveria ignorar a importância de analisar diferentes localidades para o empreendimento e suas implicações em termos de potenciais impactos socioambientais.

O parágrafo também menciona que, em fase única, será atestada a “**viabilidade ambiental, aprovada a localização e autorizada a implantação do empreendimento de baixo impacto ambiental**”, sem explicitar como isso irá ocorrer. Cria, assim, grande discricionariedade para o implementador, dependendo de maior detalhamento em regulamentação.

Além disso, como o PL se omite em respeito à LO, também se omite em respeito ao momento entre a LI e LO onde deve ocorrer nova avaliação ambiental conforme nosso ordenamento jurídico. Trata-se de momento essencial para avaliar o cumprimento de medidas mitigatórias e compensatórias. Caso seja em fase única, a licença deveria incluir condicionantes que devem ser implementadas a priori e concomitantemente às obras de engenharia e operação do empreendimento, e deve prever momento de avaliação dessas medidas, casos contrário

estaria desfalmando gravemente o procedimento do licenciamento e as salvaguardas ambientais.

### **c. Impactos Cumulativos e Sinérgicos**

Conforme acima referido, as PCHs, em particular, possuem uma série de riscos e impactos socioambientais, inclusive irreversíveis, já observados em casos concretos. Estes riscos se agravam quando são construídas várias em um mesmo rio ou bacia hidrográfica, algo que é comum conforme a avaliação dos potenciais hidráulicos. Quando diversas PCHs são construídas e entram em operação, o impacto na fauna local e na vida de pescadores tradicionais e outras comunidades que dependem do rio é cumulativo e sinérgico. Ou seja, existem impactos que se acrescentam e outros que se potencializam. A análise desses impactos é obrigatória, conforme a Res. do CONAMA 01, art. 6º II, e precisa ser feita de maneira global, considerando todos que afetem uma mesma bacia.

Alguns instrumentos utilizados para avaliar esses impactos são a Avaliação Ambiental Integrada (“AAI”) ou a Avaliação Ambiental Estratégica (“AAE”). A AAI tem como objetivo avaliar a situação ambiental da bacia com os empreendimentos hidrelétricos implantados e os potenciais barramentos, considerando seus efeitos cumulativos e sinérgicos sobre os recursos naturais e as populações humanas, e os usos atuais e potenciais dos recursos hídricos no horizonte atual e futuro de planejamento<sup>8</sup>. A AAI encontra-se prevista no Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas do Ministério de Minas e Energia, cuja observância é obrigatória conforme Portaria n. 372/2009. Todavia, trata-se de instrumento muitas vezes ignorado, como o é em este PL<sup>9</sup>.

Isto ocorre muitas vezes porque AAI trata-se de política do setor energético e não de ferramentas do Sistema Nacional de Meio Ambiente (“SISNAMA”), portanto, há uma falta de integração com demais instrumentos e uma abordagem irregular de aspectos fundamentais dos impactos socioambientais, e tipicamente não tem nenhuma influência na triagem de empreendimentos selecionados nos inventários de bacia, realizados pelo setor elétrico. Isso ressalta a importância de uma ferramenta integrada e robusta para melhor dimensionar impactos cumulativos e sinérgicos em nível de bacia

Enquanto isso, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de avaliação dos impactos ambientais de políticas, planos e programas (PPP) a nível regional, e serve de auxílio na tomada de decisão do poder público. Esta está sendo discutida no âmbito do PL da Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PL 3729/2004), todavia ainda não se encontra prevista em nosso ordenamento jurídico. A mesma surge como alternativa mais favorável à AAI, caso

---

<sup>8</sup> Empresa de Pesquisa Energética, <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/avaliacao-ambiental-integrada-aa-i>.

<sup>9</sup> Em outros casos, a AAI é elaborada, mas aplicada de forma problemática, como ocorreu na Bacia do Tapajós, como demonstrado em Folhes, Rodrigo. *Barragens e Violações dos Direitos Indígenas na Bacia do Rio Juruena*, in *Ocejadi: Hidrelétricas, Conflitos Socioambientais e Resistência na Bacia do Tapajós*, Op. Cit, pp. 143. Ressalta-se que apenas foi elaborado por conta de decisão judicial, a qual será observada posteriormente.

normatizada e observada corretamente. A referência a qualquer um destes instrumentos seria recomendável, para que haja avaliação global a nível de bacia.

Ainda, conforme a Política Nacional dos Recursos Hídricos (L. 9443/1997), a gestão ambiental e de águas deve ser integrada. Assim, a instalação de central hidrelétrica de qualquer porte depende, não apenas de licenciamento ambiental mas também de outorga, e um instrumento deve considerar o outro. A outorga deve ser compatível com o Plano de Bacia, bem como o Plano Nacional e Estadual de Recursos Hídricos. Desta forma, os impactos cumulativos e sinérgicos destes empreendimentos também devem ser observados pelo Comitê de Bacia.

#### **d. Norma em branco (§ 1º e 4º )**

Outro grande risco do PL está contido de forma sutil no art. 10-A, § 4º, ***“A regulamentação definirá as condições que deverão estar presentes para que os empreendimentos de que trata este artigo não sejam considerados de baixo impacto ambiental.”***

Ou seja, será regulamentação que definirá em que casos caberiam esse procedimento simplificado, e não a lei. Por conta de nosso contexto de retrocessos socioambientais, especialmente na esfera infralegal, essa colocação é extremamente perigosa. Além disso, o PL estabelece o baixo impacto como regra e não exceção.

Da mesma forma, em seu parágrafo 1º, deixa por conta de regulamentação como serão os **“relatórios simplificados que conterão as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, mitigadoras e compensatórias”**, ao invés de se referir ao RAS, procedimento já previsto em resolução do CONAMA, causando ambiguidade e potencial duplicidade e insegurança jurídica.

#### **e. Dispensa de Licenciamento para CGHs (§ 5º e 6º)**

O PL ainda dispensa totalmente o licenciamento para geração de energia derivada de fonte solar, hidráulica e biomassa **“superior a 100 quilowatts (kW) e menor ou igual a 1.000 kW**, as chamadas Centrais Geradoras Hidráulicas (CGHs), e até mesmo as autorizações, quando **inferior a 100 Watts**, através do artigo 10-A em seus parágrafos 5º e 6º. Ou seja, trata-se de outra dispensa injustificada, uma vez que não considera o tamanho do rio, no caso de PCH, a fragilidade do ecossistema e a importância cultural do local em que se insere. Ademais a norma condiciona a dispensa a apresentação de “documentos pertinentes” sem os qualificar, novamente deixando a delimitação à cargo de regulamentação.

#### **f. Alteração da Norma Geral para proposta específica**

Além disso, a PNMA, como o nome descreve, se trata de norma geral do meio ambiente, e dessa forma, não deveria dispor sobre incentivos a empreendimentos específicos. Esta matéria deveria ser abordada em legislação específica. Inclusive, no momento em que se discute uma norma geral de licenciamento ambiental, é curioso que se estabeleça outro novo regime em paralelo, enquanto não há consenso a respeito do novo procedimento geral.

Atualmente, transita no Congresso o PL 3729/2004, que visa a criação de uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Este também estabelece procedimentos simplificados, inclusive a LAU, com a qual esse procedimento se assemelha. Embora o mesmo também seja permeado de contradições e retrocessos, na quinta versão do projeto substitutivo do relator Kim Kataguiri, causa estranheza a tramitação em paralelo do PL em pauta, visto que o mesmo também trata de licenciamento ambiental, criando possíveis contradições e insegurança jurídica. Seria mais recomendável aguardar a norma geral para depois legislar sobre os casos específicos notados no PL.

#### **g. Estudos de Viabilidade antecedendo o licenciamento**

Enquanto isso, na Lei 9427/1996, a Lei da ANEEL, o PL visa alterar a redação do art. 28 com a inclusão de um parágrafo, com a redação a seguir:

Art. 28. A realização de estudos de viabilidade, anteprojetos ou projetos de aproveitamentos de **potenciais hidráulicos** deverá ser informada à ANEEL para fins de registro, não gerando direito de preferência para a obtenção de concessão para serviço público ou uso de bem público.

§ 1º Os proprietários ou possuidores de terrenos marginais a potenciais de energia hidráulica e das rotas dos correspondentes sistemas de transmissão só estão obrigados a permitir a realização de levantamentos de campo quando o interessado dispuser de autorização específica da ANEEL.

§ 2º A autorização mencionada no parágrafo anterior não confere exclusividade ao interessado, podendo a ANEEL estipular a prestação de caução em dinheiro para eventuais indenizações de danos causados à propriedade onde se localize o sítio objeto dos levantamentos.

§ 3º No caso de serem esses estudos ou projetos aprovados pelo Poder Concedente, para inclusão no programa de licitações de concessões, será assegurado ao interessado o ressarcimento dos respectivos custos incorridos, pelo vencedor da licitação, nas condições estabelecidas no edital. (Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004)

§ 4º A liberdade prevista neste artigo não abrange os levantamentos de campo em sítios localizados em áreas

indígenas, que somente poderão ser realizados com autorização específica do Poder Executivo, que estabelecerá as condições em cada caso.

**§ 5º A aprovação de estudos de viabilidade, anteprojetos ou projetos de aproveitamentos de potenciais hidráulicos precede os procedimentos concernentes ao licenciamento ambiental. (NR)” \_**  
(grifos nossos)

Dessa maneira, o PL cria nova ordem que não está prevista em nosso ordenamento jurídico, apenas para casos específicos de potenciais hidráulicos. De forma curiosa, não menciona as outras formas de energia abordadas no PL. Além disso, traz vários aspectos problemáticos, como a aprovação de estudos de viabilidade econômica pela ANEEL sem considerar os impactos socioambientais, inclusive custos de prevenção, mitigação e compensação de danos. Outrossim, não é coerente com a Política nacional dos Recursos Hídricos, que visa a integração da gestão de águas, inclusive potenciais hidráulicos, com a gestão ambiental.

Além disso, essa alteração não se refere explicitamente às PCHs, deixando a sua interpretação vaga e abrindo portas para que estudos de viabilidade antecedam o licenciamento ambiental no caso de qualquer potencial hidráulico, inclusive Usinas Hidroelétricas (UHE) de grande porte, trazendo consigo, grande perigo. Como referido anteriormente, o Licenciamento ambiental, no momento da Licença Prévia, deveria ser o momento para se avaliar o potencial hidráulico, considerando diversas opções locais, a modo de considerar não apenas a sua viabilidade energética, mas também socioambiental. Dessa forma, esta análise deve ser acompanhada do dimensionamento de potenciais impactos e análise de meios de prevenção, mitigação e compensação

No tocante aos direitos das populações que serão afetadas pelo empreendimento, a lei da ANEEL já prevê uma exceção às terras indígenas, em seu § 4º. Todavia, o PL não cria qualquer ressalva quanto a terras quilombolas ou a outros sítios de importância cultural ou ecológica, além de impactos indiretos em terras indígenas que serão elaborados a seguir.

## **2) Direitos das Comunidades Indígenas e Tradicionais**

O PL em questão é totalmente omissivo quanto aos direitos e participação das comunidades afetadas por empreendimentos submetidos a seu procedimento simplificado.

Além de resguardar os direitos de todos ao meio ambiente equilibrado, a Constituição protege os direitos das comunidades indígenas e quilombolas, bem como a cultura como patrimônio imaterial, em seus artigos 231 e 216 e no artigo 68 da ADCT. Assim, protege a terra destes povos como direito originário, e também suas culturas, tradições, modos de vida, organização social, e seus sítios arqueológicos. Os princípios da participação popular e da informação também são princípios basilares da administração pública e da legislação ambiental como um

todo. Inclusive, a forma de participação popular feita no próprio processo de licenciamento e outras formas de tomada de decisão deve respeitar o modo de organização do povo.

Quanto aos povos indígenas, o próprio artigo 231 da CF, em seu § 3º, condiciona a exploração de potencial hidráulico e riquezas minerais em terras indígenas, à autorização do congresso nacional e oitiva das comunidades afetadas, resguardando participação das mesmas nos resultados. Uma vez que se trata de condição a todo potencial hidráulico, também se aplica às PCHs.

Por sua vez, a Convenção 169 da OIT, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro em por meio do Decreto n.º 5051 de 19 de abril de 2004, detalhou a referida consulta aos direitos dos povos indígenas e a estendeu a demais povos a quais refere como tribais, os quais são interpretados como todos os povos tradicionais que detém modo de organização distinta da predominante no país, incluindo quilombolas. Estes povos tradicionais foram definidos pelo decreto 6040/2007, como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (art 3º I).

Destaca-se que a Convenção 169 da OIT, que detém status *supralegal*, por se tratar de tratado internacional de direitos humanos, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>10</sup>, resguarda não apenas o direito dos territórios, mas também a cultura e modo de vida dos povos indígenas e tradicionais. Assim, os impactos que não são causados diretamente nas terras indígenas e quilombolas, mas que, por exemplo, afetem a sua pesca e áreas sagradas, e consequentemente, sua tradição, também são subordinados à consulta.

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, vinculante no Brasil, e a Declaração das Nações Unidas de Direitos Indígenas (“UNDRIP”, em sua sigla em inglês) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (“CDB”, também referida como Convenção da Biodiversidade) também tratam do direito à consulta. Esta consulta deve ser prévia, livre e informada, e independe de previsão na lei específica, uma vez que se encontra prevista em nosso ordenamento jurídico. Dessa forma, deveria anteceder os próprios estudos de viabilidade previstos no PL e deve ocorrer em diversas etapas ao longo do licenciamento, respeitando o modo de tomada de decisão de cada povo por meio dos seus protocolos de consulta<sup>11</sup>.

Além da consulta, estes impactos devem ser adequadamente analisados em estudos e mitigados por meio do licenciamento ambiental, independentemente da exigência de EIA.

---

<sup>10</sup> Tese desenvolvida pelo Min. Gilmar Mendes em voto no RE 466.343-SP, acatada pelo plenário, posterior à Emenda Constitucional 45/2004 que autoriza que os tratados de direitos humanos tenham equivalência de emenda constitucional, desde que seguido o mesmo procedimento de emenda contemplado no §3º do art. 5º da CF. Conforme a jurisprudência, terão status *supralegal* quando não forem aprovadas conforme tal procedimento. STF, RE 466.343-SP, rel. Min. Cezar Peluso, j. 13.12.2008.

<sup>11</sup>

Consoante à referida Resolução do CONAMA 01, também deve ser analisada a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

### 3) Aumento da Judicialização

A construção de PCHs que afete o direito ao meio ambiente equilibrado, bem como os direitos de comunidades tradicionais pode ensejar na judicialização do empreendimento e que não respeite a consulta prévia, livre e informada, como ocorreu com a PCH Santa Monica, no Estado de Goiás<sup>12</sup>, que afeta os direitos de comunidade quilombola Kalunga na região. Da mesma forma, a elaboração de inúmeros licenciamentos simplificados, ou até mesmo autorizações, sem planejamento integrado, certamente levará a um aumento na judicialização.

Em Ação Civil Pública pioneira referente à construção de inúmeras PCHs na Bacia Tapajós, acarretando em impactos cumulativos e sinérgicos, a Justiça Federal ordenou a realização de uma Avaliação Ambiental Integrada (AAI), instrumento previsto na legislação ambiental brasileira, conforme referido anteriormente. Na mesma, o juiz Ilan Presser determinou que:

(...)

*Dessa forma, tenho que o Complexo do Tapajós é formado por 07 (sete) usinas hidrelétricas, sendo que somente 05 (cinco) foram selecionadas para a realização de estudos de viabilidade. Por isso, para que a sociedade civil tenha assegurado seu pleno direito à informação - que viabiliza a sua participação e futura legitimação da implicação nos resultados decorrentes da obra – é preciso conhecer os bônus e ônus do que se pretende edificar, de forma holística e cumulada. Nessa senda, não há como se tratar, de forma estanque e fatiada, as externalidades negativas decorrentes de cada uma das intervenções antrópicas, seja para o meio ambiente cultural, seja para o natural, uma vez que os impactos serão suportados de forma cumulativa. Do contrário se produziriam radiografias meramente formais que não terão aptidão para refletir o efetivo resultado às partes afetadas (stakeholders). Ainda, se faria tábula rasa da natureza indisponível e do caráter difuso do meio ambiente natural e cultural (arts. 225 e 216 da CF).*

(...)

*Por isso, tenho que **resta potencializada a necessidade da AAI**, compreendida como radiografia holística e determinante para embasar a decisão sobre o empreendimento objeto da demanda vertente, bem como o conjunto de usinas do rio Tapajós. A avaliação ambiental integrada deve considerar tanto as implicações e mitigações positivas da obra, por exemplo decorrentes do fato de se ter a usina na modalidade a fio d'água, (sem reservatório) e do tipo plataforma, quanto as externalidades negativas da atividade, por exemplo o custo socioambiental resultante da degradação ocorrida. Isso porque a sociedade, o Governo Federal, e, também, o Poder Judiciário precisam se valer de uma perspectiva consequencialista, sempre atenta aos efeitos colaterais, e às implicações futuras das decisões tomadas, em um cotejo entre os bônus e ônus da obra. Ao revés, se o Poder Judiciário*

---

<sup>12</sup> TRF-1, ACP n. [6668-91.2011.4.01.3506](#), MPF, p. 21.11.2011. Esta ação encontra-se em andamento.

*decidisse sem considerar as conseqüências práticas, e o caráter pedagógico, de suas decisões, nos moldes dos ultrapassados brocardos latinos “fiat justitia pereat mundus” e “dura lex, sed lex”, não seria cumprido o poder-dever que a Constituição lhe impingiu.* (grifos nossos)<sup>13</sup>

Ou seja, conforme a referida decisão e precedente marcante, o Estado não estaria cumprindo a sua obrigação constitucional de proteger o meio ambiente, contida no art. 225 § 1º, ao licenciar as PCHs de forma isolada, sem AAI. A mesma decisão ressaltou a necessidade de ouvir os povos indígenas, conforme a consulta livre, prévia e informada.

Na mesma linha, o Ministério Público Federal ingressou com uma nova ação referente ao rio Cupari, argumentando novamente pela necessidade de elaboração da AAI e correção de falhas no licenciamento ambiental de PCHs no mesmo, uma vez que os empreendimentos nesse rio também se encontram na bacia do Tapajós. Em decisão, foi determinado que o licenciamento deveria ocorrer em esfera federal, por parte do IBAMA, independentemente de serem PCHs, por conta de seu impacto cumulativo e sinérgico.<sup>14</sup>

Assim sendo, o presente projeto de lei ameaça não apenas o patrimônio ambiental e cultural do país, como também se omite em pontos essenciais reconhecidos na jurisprudência, podendo levar ao aumento da judicialização dos mesmos empreendimentos que visa incentivar.

## **Conclusão**

Em conclusão, embora seja válido incentivar as fontes de energia renovável, não se justifica a flexibilização do licenciamento ambiental da forma proposta no PL sem a consideração dos potenciais impactos ambientais das mesmas, especialmente das PCHs. Destacamos a falta de exigência de EIA/RIMA e a limitação ao licenciamento ambiental a um procedimento simplificado sem considerar o porte em relação ao tamanho do rio, a região impactada e sua fragilidade ambiental ou importância cultural e os impactos cumulativos e sinérgicos. Tal dispensa de EIA/RIMA, o licenciamento monofásico ou bifásico e a desconsideração de direitos de povos indígenas e outras populações locais afetadas de poderá causar um aumento de seus impactos significativos, criando uma nítida contradição com a intenção do constituinte originário demonstrada no artigo 225 parágrafo 1º da constituição.

---

<sup>13</sup> TRF-1, ACP n. 0003883-98.2012.4.01.3902, Vara Única de Itaituba, Juiz Federal Ilan Presser, j. 15.06.2015.

<sup>14</sup> ACP 1000147-45.2018.4.01.3902, 9ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJP, Juiz Federal Arthur Pinheiro Chaves, j. 02/07/2019. Mais detalhes do caso podem ser encontrados no site do MPF: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-e-mppa-apontam-irregularidades-em-licenciamento-de-pequenas-centrais-hidreletricas-na-bacia-do-tapajos>

O PL também deve sanar redações dúbias e omissões. Por exemplo, esclarecendo o número de fases do procedimento do licenciamento ambiental e a forma de estudo ambiental. Caso contrário, deixa amplas lacunas, que terão que ser decididas por meio de regulamentação ou em sua falta, pelo poder judiciário, criando insegurança jurídica e graves riscos aos direitos resguardados pela constituição.

Ademais, ainda que haja um procedimento simplificado para PCHs, deve ser previsto na lei a avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos em toda a bacia, considerando a implementação de instrumentos como a AAI ou AAE, bem como os planos de bacia da região em análise. Tal procedimento deve também assegurar o direito de consulta de povos indígenas e tradicionais e a correta análise e mitigação de impactos socioambientais. Caso contrário, inúmeras PCHs vão se proliferar, causando impacto socioambiental igual ou maior que o de uma enorme UHE. Além disso, irá resultar em muitos processos judiciais, afogando ainda mais o judiciário e atrasando ainda mais o processo de licenciamento dessas atividades, prejudicando os empreendedores.

Por fim, defendemos que ao invés de alterar a PNAMA, uma melhor solução seria a criação de legislação específica com embasamento técnico para cada tipo de energia renovável, e que incluía suficientes salvaguardas para não comprometer a proteção ambiental e cultural da região afetada. Além disso, a temática deve ser estudada e propriamente normatizada por resolução do CONAMA, de modo a integrar adequadamente ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Anna Maria Cárcamo  
223.905 OAB-RJ  
International Rivers