

**RETROCESSO NO REGIME DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO  
LICENCIAMENTO DE USINAS HIDROELÉTRICAS:  
UM CASO DE DESOBEDEIÊNCIA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**  
*RETREAT IN THE SCHEME'S ENVIRONMENTAL PROTECTION OF  
HYDROELECTRIC PROCEDURE LICENSING:  
A CASE OF DISOBEDIENCE TO THE CONSTITUTION OF 1988*

*Peterson Fernando Schaedler\**  
*Silvana Terezinha Winkler\*\**

**Resumo:** O artigo analisa o retrocesso no regime de proteção ambiental do procedimento de licenciamento de usinas hidroelétricas, configurando um caso de desobediência à Constituição Federal de 1988. Apesar da existência de um sistema de proteção ambiental complexo e sofisticado do ponto de vista dos instrumentos colocados à disposição da sociedade e do poder público, as alterações introduzidas pela Resolução CONAMA nº 279/01, por dispensar o EIA-RIMA, abandona a hermenêutica sistemática do Direito pátrio ao não exigir a demonstração dos impactos cumulativos e sinérgicos de múltiplos empreendimentos na bacia hidrográfica, desrespeitando os princípios constitucionais.

**Palavras-chave:** Hidroelétricas. Licenciamento Ambiental. Pequenas Centrais Hidroelétricas-PCHs. Retrocesso.

**Abstract:** The article analyzes the retreat in the scheme's environmental protection of hydroelectric procedure licensing, setting up a case of disobedience to the Constitution of 1988. Despite the existence of an environmental complex system of protection and sophisticated view of instruments at the disposal of society and government, as amended by Resolution CONAMA 279/01, to waive the EIA-RIMA abandons hermeneutics systematic paternal Law by not requiring the demonstration of cumulative and synergistic impacts of multiple projects in the watershed, disregarding the constitutional principles.

---

\* Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Professor de Direito Ambiental e Licenciamento Ambiental na Universidade do Oeste de Santa Catarina. E-mail: petersonfernando100@yahoo.com.br

\*\* Doutora em Direito pela Universidade de Barcelona. Professora do programa de pós-graduação em Ciências Ambientais (mestrado acadêmico) da Universidade Comunitária da Região de Chapecó. E-mail: silvanaw@unochapeco.edu.br

**Keywords:** Hydroelectric. Environmental Licensing. Small hydroelectric power stations-PCHs. Retreat.

## 1 INTRODUÇÃO

A influência ambientalista atinge o Estado Brasileiro após a segunda metade do século XX, o qual passa a incorporar em seus textos legais a preocupação com o meio ambiente. Em 1981, com a edição da Política Nacional de Meio Ambiente, surge o procedimento de licenciamento ambiental como instrumento de gestão dos riscos abstratos e concretos para atividades efetivas e potencialmente poluidoras, ou ainda utilizadoras de recursos ambientais. Sua regulamentação para atividades consideradas de significativa degradação ambiental acontece por meio da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 01/86, passando a exigir a realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – EIA/RIMA, inclusive para a geração de energia por fontes hidráulicas acima de 10MW.

Vislumbra-se o licenciamento como o instrumento que possibilita a harmonia entre os interesses do setor hidroelétrico brasileiro e a satisfação dos interesses ecológicos, em fim, da preservação/conservação ambiental. Porém, a convivência entre os sistemas econômico e ecológico geram ao longo da história do setor hidroelétrico brasileiro diversos conflitos de interesse. A morosidade do procedimento forçou o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) a dispensar o EIA/RIMA para os licenciamentos de Pequenas Centrais Hidroelétricas (PCH), passando a exigir apenas a elaboração do Relatório Ambiental Simplificado – RAS, considerado um estudo mais simplificado e célere, entretanto, com menos exigências técnicas à tutela dos interesses difusos, afrontando o direito difuso de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Com o RAS, deixa-se de exigir a demonstração dos impactos cumulativos e sinérgicos de múltiplos empreendimentos na bacia hidrográfica, desrespeitando o mandamento constitucional de que o Estado deve zelar por um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Há claramente um retrocesso, uma involução do procedimento de licenciamento ambiental de hidroelétricas no caso de PCH.

Com isso, o presente texto objetiva descrever o licenciamento do setor hidroelétrico e a forma de retrocesso na proteção ambiental. Em um primeiro momento, aborda-se o Estado

de Direito Ambiental, seus pressupostos e abrangência. Em seguida, caracteriza-se o setor hidroelétrico brasileiro e o procedimento de licenciamento ambiental, com ênfase ao Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente, e na sequência, o retrocesso adotado com a edição da Resolução CONAMA nº 279/01.

## **2 ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL: A BUSCA POR UM AMBIENTE SADIO E ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

Por Estado de Direito Ambiental entende-se como aquele que incorpora o ideal de preservação ambiental, que estabelece regras claras a fim de possibilitar a solidariedade econômica e social em prol de um ambiente mais equilibrado às presentes e futuras gerações. O Estado de Direito Ambiental reflete um Estado realmente participativo, ativo, isso quer dizer, de fato preocupado com o meio ambiente e a sadia qualidade de vida da comunidade.

É preciso um Estado que cumpra seu papel na tutela dos interesses difusos, regulando a forma de exploração, uso e destinação dos recursos ambientais. Mas o Estado de Direito Ambiental não trata simplesmente apenas de matéria de Direito, também da análise da sociedade e da política como um todo.

De início, é mister pontuar-se que, para formular um Estado de Direito do Ambiente, este, “além de ser um Estado de Direito”, um Estado democrático, um Estado social, deve também recortar-se como Estado ambiental, conforme alerta Canotilho. Isto significa dizer que, para prevalecer um Estado de Direito do Ambiente, há que se contar com todos estes elementos inseparáveis e indispensáveis para sua configuração.

Ao se discutirem os valores ambientais e o Estado de Direito Ambiental, é necessário ponderar que os primeiros são tarefas prioritárias do segundo, mas, fundados em normas constitucionais, deverão ser integrados “num horizonte plural (diversificado e intrinsecamente concorrente e conflitante) de princípios retrizes e de outras normas-fim, segundo um princípio de harmonização e de concordância prática, não compatível com quaisquer formas de reducionismo”. Estas várias facetas do Estado de Direito Ambiental se verificam quando se postula a discussão no campo do plano do ordenamento político constitucional.<sup>1</sup>

Como alcançar o Estado de Direito Ambiental no contexto de uma sociedade produtora de riscos globais ao mesmo tempo em que o próprio Estado demonstra seu enfraquecimento na tutela dos interesses difusos? Há necessidade de atingirmos um nível de

---

*Retrocesso no regime de proteção ambiental do licenciamento de usinas hidroelétricas:  
um caso de desobediência à constituição federal de 1988*

consciência global a respeito da crise ambiental que chega ao século XXI, sem a qual, fica prejudicado qualquer planejamento de construção desse ideal de Estado.

Houve no Brasil uma crescente evolução da legislação ambiental, principalmente após a segunda metade do século XX. A influência do ambientalismo fez com que o Estado adotasse políticas comprometidas em prol do meio ambiente. Vê-se isso claramente com a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) na década de 60 e a edição de importantes legislações. Foi com a Lei nº 6.938 em 1981, instituindo a Política Nacional de Meio Ambiente, que o Brasil apresenta seu mais importante marco regulatório na preservação do meio ambiente. A política estabelece princípios; objetivos; conceitos legais; cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), e institui instrumentos, dentre eles, a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento e revisão de atividades efetivas e potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais.

Alguns anos mais tarde, o Brasil incorpora em seu mandamento constitucional<sup>2</sup> a matéria ambiental. As disposições constitucionais sustentam a base de valores ao ordenamento jurídico do Estado. A Constituição Brasileira impõe ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente às presentes e futuras gerações, incumbindo exclusivamente ao Poder Público uma série de medidas, em prol de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, e compartilha com a coletividade outras tarefas.

O mandamento constitucional arquiteta um tratamento *intergeracional*, com um novo tipo de responsabilidade jurídica: *a responsabilidade ambiental entre gerações*. Diz respeito à tutela das futuras gerações, resguardando àqueles que não podem se manifestar, mas que certamente sofrerão pelo mau uso do planeta das gerações passadas (MACHADO, 2008). Preconiza ainda que todos têm direito a esse ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, portanto, de *uso comum do povo*. Não se trata de um bem particular, nem ao menos público, mas sim de natureza difusa, pertencente a um indivíduo e a todos ao mesmo tempo.

Foi com a edição da Lei nº 8.078 de 1990<sup>3</sup> (Código de Defesa do Consumidor), que definiu-se os Direitos metaindividuais, quer sejam os *difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Especificamente sobre os Direitos difusos, ensina Fiorillo (2009, p. 4) que: “[...] o Direito difuso apresenta-se como um Direito *transindividual*, tendo como *objeto indivisível, titularidade indeterminada* e

*interligada por circunstância de fato*”. Por *transindividual*, entende-se como aquele que transcende o indivíduo, aonde obrigações e direitos vão além do cunho individual. Por *indivisibilidade*, entende-se que não seja possível dividi-lo, ao mesmo tempo a todos pertence. Por *titularidade indeterminada*, que os titulares do bem são pessoas indeterminadas, não há ninguém em específico. E por fim, a *interligação por circunstância de fato* enseja não uma relação juridicamente constituída, mas sim uma relação fática<sup>4</sup>.

Todos têm Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Direito ao meio ambiente equilibrado é de cada um, como pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência.

O uso do pronome indefinido – “todos” – alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem Direito ao meio ambiente, evita que exclua quem quer que seja.

O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo. O Direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”<sup>5</sup>.

A busca pelo verdadeiro Estado de Direito Ambiental é sempre uma constância. É preciso reconhecer o avanço legislativo brasileiro neste final de século XX, mas ao mesmo tempo, reconhecer que há muitos pontos a serem avançados e tentativas de retrocesso, como por exemplo, o novo texto florestal brasileiro aprovado em 2012. Talvez se faça necessário seguir o modelo constitucional boliviano, pelo qual a natureza passa a ser detentora de direitos, ou seja, passa a ser sujeito de direitos, rompendo o modelo tradicional antropocêntrico.

O fortalecimento do Estado de Direito Ambiental não põe fim aos problemas ambientais surgidos ao longo das últimas décadas. Não põe fim a crise ambiental vigente. Mas pode muito bem incumbir ao Estado e a sociedade, gerir em conjunto as situações de risco. Tal responsabilidade é, portanto, solidária e participativa, não se pode esperar que apenas o Estado exerça sua função. É primordial a participação popular em busca de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, enfim, que realmente possa proporcionar a sadia qualidade de vida.

## 2.1 A INSUFICIÊNCIA DO ESTADO CONSTITUCIONAL DE DIREITO AMBIENTAL: NOVAS PERSPECTIVAS

O Estado Constitucional implica no papel forte do Estado na execução legislativa e de políticas públicas em prol do ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. A previsão constitucional em matéria ambiental alinha as diretrizes gerais que devem ser adotadas e observadas em normas infraconstitucionais, e que sob tudo possam ser discutidas na mais alta corte do judiciário brasileiro (STF). A matéria ambiental em texto constitucional concede ao bem ambiental *status* altamente elevado, estando em patamar de igualdade, como por exemplo, com a proteção de atividades econômicas e sociais. Além do Estado, destaca-se o papel da comunidade na construção do Estado Ambiental.

Mas indaga-se: o Estado Constitucional de Direito Ambiental é suficiente para tutelar interesses comuns e os riscos ambientais? Acredita-se que seja insuficiente o tratamento do Estado Constitucional, vindo à tona a ideia da Interconstitucionalidade<sup>6</sup> e do Transconstitucionalismo<sup>7</sup>. A Interconstitucionalidade e o Transconstitucionalismo são mais um reflexo deste momento histórico que a humanidade atravessa de enfraquecimento do papel do Estado-Nação e ao mesmo tempo do fortalecimento de blocos econômicos regionalizados.

Há a tentativa europeia de assunção de uma nova ordem supraconstitucional, a adoção da legitimidade do Direito Constitucional Europeu, acima do Direito Constitucional de cada Estado, rompendo com a ideia de soberania nacional. Trata-se de uma realidade pós-nacional. Há a defesa do Direito Constitucional Internacional, onde o constitucionalismo abandona sua posição hegemônica original, migrando para um Direito supraconstitucional, para o Direito comunitário.

Existem alguns pontos de partida que permitem pensar a possibilidade de um constitucionalismo global, transnacional, capaz de relevar limites fronteiriços e qualificar a ordem jurídico-social. Em um primeiro momento, há o aspecto que tende à universalização e abre as condições internas e a democracia. Outro ponto é a globalização das comunicações e informações<sup>8</sup>.

Segundo Neves<sup>9</sup> é importante lembrar que a questão para ser considerada como um problema de transconstitucionalismo deve acima de tudo, ser uma questão de ordem

constitucional, deve atingir os elementos básicos constitucionais. Para Neves<sup>10</sup>, problemas de ordem transnacional tendem a aumentar cada vez mais com a aproximação dos países em bloco, com acontece, por exemplo, com a comunidade européia. Os problemas crescem quantitativamente e qualitativamente. Por isso, precisa-se de procedimentos e métodos para encontrar soluções mais adequadas para esse tipo de problema.

Outro ponto levantado diz respeito a cortes máximas de cada Estado, como é o caso do Supremo Tribunal Federal no Brasil. A partir do momento da incorporação do transconstitucionalismo a corte continuaria tendo a prerrogativa da última palavra em matéria constitucional?

Em análise aos danos e riscos ambientais do setor hidroelétrico, o constitucionalismo do Estado de Direito Ambiental seria suficiente? Os danos e riscos ambientais podem repercutir em toda extensão da respectiva bacia hidrográfica, a qual pode pertencer a mais de um Estado. Nesta senda, o marco legal de licenciamento ambiental contemplando os estudos ambientais, participação popular e expedição das licenças ambientais, deveria acontecer sob a premissa jurídica comum entre os países envolvidos, necessitando desta maneira da construção de um modelo que norteie os interesses de todos os envolvidos, uma vez que os danos e riscos são transfronteiriços. A apreciação dos interesses difusos no Poder Judiciário também deve acontecer seguindo este norte, por corte transnacional, onde sua jurisdição ultrapasse os limites territoriais de cada Estado.

## **2.2 PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO ECOLÓGICO**

Alguns países, inclusive o Brasil, alcançaram um patamar satisfatório em termos de legislação que restrinja o uso do bem ambiental e que estabeleça uma condição razoável na preservação do meio ambiente. No caso brasileiro, a preservação ambiental estatuída no mandamento constitucional ou infraconstitucional pode ser considerada moderna e exemplar, entretanto, a falta de efetividade da legislação é preocupante. Tem-se no Brasil, portanto, uma legislação exemplar, mas que não é aplicada em sua essência.

O Princípio da Proibição do Retrocesso Ecológico significa que esta condição alcançada na legislação não pode retroceder ao menos que as circunstâncias de fato se alterem significativamente. A conquista pela preservação ambiental foi lenta e gradual, e não se pode admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos atualmente estabelecidos.

No âmbito interno, o princípio da proibição do retrocesso ecológico, espécie de cláusula *rebus sic stantibus*, significa que, a menos que as circunstâncias de fato se alterem significativamente, não é de admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados. Nesta vertente, o princípio põe limites à adoção de legislação de revisão ou revogatória. As circunstâncias de facto às quais nos referimos são, por exemplo, o afastamento do perigo de extinção antropogénica, isto é, a efectiva recuperação ecológica do bem cuja protecção era regulada pela lei vigente, desde que cientificamente comprovada; ou a confirmação científica de que a lei vigente não era a forma mais adequada de protecção do bem natural carecido de protecção.

Internamente, o princípio da proibição do retrocesso ecológico significa, por outro lado, que a suspensão da legislação em vigor só é de admitir se se verificar uma situação de calamidade pública, um estado de sítio ou um estado de emergência grave. Neste caso, o retrocesso ecológico será necessariamente transitório, correspondendo ao período em que se verifica o estado de exceção<sup>11</sup>.

Verifica-se nos últimos anos a tentativa do setor econômico em retroceder a legislação ambiental pátria, ferindo o Princípio da Proibição do Retrocesso Ecológico. Percebe-se isso com a edição do Código Ambiental de Santa Catarina em 2009; com a Resolução CONAMA nº 279/01 que alterou o regime de licenciamento ambiental das usinas hidroelétricas e, com o texto do novo Código Florestal Brasileiro – Lei 12.651/12, embora o diploma legal não receba esta denominação.

Para a implantação de reservatório de água artificial destinado a geração de energia, a nova lei florestal limita faixa de proteção máxima de 100 (cem) metros em área rural e de 30 (trinta) metros em área urbana. Quanto ao uso das Áreas de Preservação, dependerá do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório, em conformidade com termo de referência expedido pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, não podendo o uso exceder a 10% (dez por cento) do total da Área de Preservação Permanente<sup>12</sup>.

Nas áreas adquiridas ou desapropriadas ao entorno do lago, não será exigida Reserva Legal para o setor hidroelétrico conforme novas disposições da lei florestal<sup>13</sup>. Desta maneira,

evidencia-se o retrocesso no sistema jurídico ambiental pátrio, sob forte pressão do sistema econômico.

A seguir, aborda-se a respeito do setor hidroelétrico brasileiro.

### **3 SETOR HIDROELÉTRICO BRASILEIRO**

Não se pode apontar com exatidão a origem das rodas de água, mas tudo indica que já eram utilizadas na Grécia antiga. Somente em 1882, nos Estados Unidos, foi construída a primeira usina hidroelétrica. Vale dizer que esta não represava o curso do rio, pois aproveitava seu fluxo para gerar energia. Posteriormente, começam a ser construídas as primeiras usinas hidroelétricas com barragens<sup>14</sup>.

No Brasil, assim como em muitos outros países, a opção de geração de eletricidade por fontes hidráulicas não se construiu de forma simplesmente aleatória, e desprovida de razão. Houve sem dúvidas, uma opção político-econômica na intensificação de investimentos para a construção de grandes projetos hidráulicos<sup>15</sup>. Há claramente, para época, uma nova relação da sociedade com a natureza e da sociedade consigo mesma por intermédio da energia elétrica<sup>16</sup>.

A primeira usina hidroelétrica destinada ao serviço público no Brasil foi de Marmelos em Juiz de Fora, Estado de Minas Gerais, no ano de 1889. Somente em 1913 houve o primeiro aproveitamento de cachoeiras no rio São Francisco para geração de energia elétrica através da usina de Anjiquinho, com o objetivo principal de abastecer as cidades de Salvador e Recife.

No decorrer do período pós II Guerra Mundial, ocorre a intensificação dos investimentos hidroelétricos. A construção de novas usinas, antes restritas ao sudeste, agora se direciona para a região sul e nordeste do país, com aproveitamento das bacias dos rios São Francisco e Paraná. No governo de Juscelino Kubitschek (1956 à 1960) o setor de energia hidroelétrica sofre grande expansão, com intensificação na década de 70.

Após este período, o setor começa a entrar em crise mediante o quadro de pouco investimento Estatal. Durante os anos 90 o Estado deixa de lado setores estratégicos da economia brasileira, entre eles o hidroelétrico, e passa a se preocupar em dar uma maior

prioridade ao saneamento das contas públicas. Com isso, deixa de ser o principal agente investidor do setor, transformando-se em mero regulador.

Durante a última década são retomados os investimentos no setor hidroelétrico brasileiro. Uma das medidas lembradas por Vainer (2007) foi o fato da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) passar a aceitar que a licença ambiental fosse solicitada antes mesmo de se conhecer o empreendedor privado responsável pelo empreendimento hidroelétrico, isto é, antes mesmo de ocorrer a licitação. Tal medida passou a ser adotada durante a primeira gestão do Governo do Presidente Lula, a fim de estabelecer segurança aos empreendedores, pois ninguém se interessaria em participar de um processo licitatório sem ter o posicionamento de que o empreendimento seria autorizado pelo órgão ambiental.

É nesse viés da nova gestão do setor hidroelétrico que possibilita ao empreendedor não apresentar compromissos coerentes com a população atingida, gerando conflitos por uma ineficiência na gestão dos danos e riscos ambientais, sociais e econômicos, mas que ao mesmo tempo transformam-se em ferramenta de incentivo a um setor carente de investimentos financeiros.

Através da Lei 10.847 de 15 de março de 2004, o governo federal autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), e com o Decreto nº 5.184, de 16 de agosto de 2004, a mesma é criada, tendo como finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras<sup>17</sup>.

O impulso definitivo ao setor energético acontece com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007. Os investimentos do PAC chegariam as cifras de R\$ 503,9 bilhões de reais até 2010. Já o PAC II, especificamente no que tange as usinas hidroelétricas, prevê a construção de 10 unidades em sistema de plataformas (com isolamento que evita crescimento desordenado em seus arredores), bem como 44 usinas convencionais, que poderão gerar 32.865MW. Na área de transmissão de energia elétrica, estão previstos investimentos totais de R\$ 37,4 bilhões, com a construção de 22.765 quilômetros de redes para grandes interligações. Entre as prioridades, segundo o documento do PAC 2, está à interligação

dos chamados sistemas isolados - com a construção, por exemplo, de Manaus - Boa Vista - e obras para garantir o escoamento de energia de grandes projetos, como Belo Monte e as usinas do Tapajós e Teles Pires.

Sirvinskas<sup>18</sup> ressalta sobre o Plano Decenal de Expansão de Energia, onde Brasil pretende criar até o ano de 2017 cerca de 82 unidades termoelétricas, com mais de 80% movidas a combustível fóssil, triplicando as emissões de gás carbônico no setor. Com isso, relata o autor que a fonte hídrica deverá cair ainda mais como fonte energética na matriz elétrica, ou seja, a representatividade da matriz hidráulica no contexto total de energia produzida no país deverá declinar ainda mais, seguindo a tendência apresentada no final do século XX.

O relatório *Key World Energy Statistics* da *International Energy Agency* (EIA), segundo publicação da ANEEL<sup>19</sup>, informa que a participação da força das águas na produção total de energia no mundo passou de 2,2% em 1973 para 1,8% em 2006. A oferta de energia hidroelétrica apresenta um quadro de decréscimo no mundo, devido ao desenvolvimento de outras matrizes. Apenas dois locais do mundo apresentam dados diferentes: Ásia, por causa da China, e América Latina, por causa do Brasil. Segundo dados da ANEEL<sup>20</sup>, o Brasil explora atualmente apenas cerca de 30% de todo seu potencial hidráulico, e possui cerca 10% de todo potencial tecnicamente aproveitável no mundo. Com potencial maior, apenas a China com 13% e a Rússia com 12%.

A geração de energia por fontes hidráulicas, embora tenha pontos positivos quando comparada a outras matrizes energéticas, é causadora de danos e riscos ambientais, como perda de hábitat; bloqueio da migração; introdução de espécies exóticas; alteração na hidrologia, na qualidade da água, na morfologia e na composição de rios e sistemas ribeirinhos, entre outros<sup>21</sup>. Além dos danos sociais e inclusive econômicos. Tratando-se, portanto, de atividade efetiva ou potencialmente poluidora, carente de licenciamento ambiental, temática esta abordada a seguir.

#### 4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Foi em 1975 no Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto-Lei nº 134, e em 1977, por meio do Decreto regulamentador nº 1633, que se instituiu um Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras, tornando obrigatória no Estado de Rio de Janeiro a obtenção de licenças prévias, de instalação e operação para atividades poluidoras. O Estado de São Paulo no ano de 1976 editou a Lei nº 997, criando o Sistema de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiente, e com regulamentação pelo Decreto nº 8.468/76, fazendo menção à licença de instalação e licença de funcionamento. Ainda sem mencionar o dispositivo do licenciamento ambiental, a União editou a Lei nº 6.803, de dois de julho de 1980, que tratava sobre diretrizes para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Nesta lei, surge a primeira menção sobre a Avaliação de Impacto Ambiental na legislação federal. Foi somente então com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que se instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, e com ela, os instrumentos de *licenciamento* e de *avaliação de impacto ambiental*.

O conceito legal de licenciamento ambiental é embasado pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237/97<sup>22</sup>.

É exatamente por este instrumento, o licenciamento ambiental, que o Poder Público, ao examinar os projetos a ele submetidos, verifica sua adequação aos princípios da PNMA. Para tanto, avalia, em termos ambientais, as conseqüências positivas e negativas, de sua implantação tendo em vista o bem comum e decide pela autorização ou não de sua implantação, formulando as exigências cabíveis para minimização de seus impactos ambientais negativos ou maximização de seus impactos positivos, inclusive do ponto de vista socioeconômico<sup>23</sup>.

O licenciamento não se limita a um simples ato, mas sim, a uma série de atos desencadeados com vistas à verificação de que certa atividade está dentro dos padrões ambientais permitidos. Em conjunto com demais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, tais como: a criação de espaços territoriais especialmente protegidos; cadastros técnicos federais; zoneamento ambiental; qualidade ambiental, entre outros, o licenciamento ambiental de atividades efetivas e potencialmente poluidoras deve ser fundamentalmente considerado como o principal instrumento na gestão dos riscos ambientais no sistema jurídico brasileiro.

O licenciamento encontra-se fortemente alicerçado pelas programações jurídicas da precaução e da prevenção. Enquanto que o Princípio da Prevenção é aplicado em casos de *perigo concreto*, com propostas claras de mitigação dos danos, o Princípio da Precaução é dirigido em casos de *perigo abstrato*. A precaução significa a rejeição da orientação política e da visão empresarial que durante muito tempo prevaleceram, segundo as quais atividades e substâncias potencialmente degradadoras somente deveriam ser proibidas quando houvesse prova científica absoluta de que, de fato, representariam perigo ou apresentariam nocividade para o homem ou para o meio ambiente<sup>24</sup>. Já a prevenção trabalha com os indicativos técnicos da iminência da produção do dano certo e definido. Baseia-se em critérios de antecipação diante de um resultado certo, mas nem sempre querido<sup>25</sup>.

Como resultado final do procedimento de licenciamento, tem-se nas licenças ambientais<sup>26</sup>, o ato administrativo que regula e disciplina a exploração e uso dos recursos ambientais. As licenças ambientais são constituídas por três etapas, sendo primeiramente a Licença Prévia (LP), a qual é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando a localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Em um segundo momento, pela Licença de Instalação (LI), a qual autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. E por fim, da Licença de Operação (LO), a qual autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

#### **4.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE USINAS HIDROELÉTRICAS**

O licenciamento como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente deve ser considerado como fundamental na gestão dos danos e riscos ambientais. Sua exigência recai sobre atividades, obras e prestações de serviços consideradas efetivas ou potencialmente

---

*Retrôcesso no regime de proteção ambiental do licenciamento de usinas hidroelétricas:  
um caso de desobediência à constituição federal de 1988*

poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais. Há ainda casos de significativo impacto, para qual o licenciamento exige a confecção do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA-RIMA).

O EIA/RIMA no Brasil foi inspirado na *National Environmental Policy Act*, Lei da Política Nacional Ambiental Americana, que prevê o mesmo como instrumento de planejamento, e não obrigatoriamente vinculado ao procedimento de licenciamento. Mas no Brasil, por força constitucional, as obras ou atividades consideradas de significativa degradação ambiental, não poderão ser licenciadas por procedimentos simplificados, sendo exigida a elaboração de EIA/RIMA<sup>27</sup>.

Impacto ambiental significativo é sinônimo de expressivo.

Assim, o potencial de impacto ambiental resulta de uma combinação entre a solicitação (característica inerente ao projeto e seus processos tecnológicos) e a vulnerabilidade do meio. Tal combinação se dá em uma relação direta [...], ou seja, quanto maior a solicitação e maior a vulnerabilidade, maior o potencial de impactos. Inversamente, quanto maior a solicitação e maior a resiliência do ambiente, menor o potencial de impacto. Não é o potencial de impacto que é inerente ao projeto e sim a solicitação ou pressão que ele pode exercer sobre os recursos naturais<sup>28</sup>.

O Brasil adota o critério de listagem positiva para elencar as atividades sujeitas ao EIA/RIMA, através da Resolução CONAMA nº 01/86<sup>29</sup>. Trata-se de listagem apenas exemplificativa, mas que deve ser seguida em todo país.

O setor hidroelétrico encontra-se inserido no licenciamento ambiental por EIA/RIMA, conforme menciona a dita Resolução CONAMA. Antes mesmo de iniciar a confecção do EIA/RIMA, o empreendedor e sua equipe multidisciplinar, deverão ater-se às diretrizes gerais expostas no art. 5º da Resolução, contemplando todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; identificando e avaliando sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; definindo os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; considerando os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

De forma sucinta, pode-se dizer que o EIA/RIMA deverá ter primeiramente uma etapa de planejamento, para que em seguida haja a etapa de execução. A elaboração do EIA/RIMA deve obedecer ao disposto no Termo de Referência, o qual é normalmente fornecido órgão ambiental.

A primeira etapa de execução deve iniciar pelo diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, que completa a descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócia-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. Importa dizer que é imprescindível no diagnóstico ambiental avaliar como será o ambiente em estudo no futuro, na possibilidade da não efetivação da atividade ou obra<sup>30</sup>.

Na sequência, com o devido conhecimento das diversas características ambientais da área, há a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazo, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

Em seguida, serão definidas as medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas. Aos impactos que não puderem ser mitigados, deverão ser compensados. E, com referência aos possíveis impactos positivos do empreendimento, deverá o empreendedor

maximizá-los ao máximo. A elaboração dos programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados, também é considerada uma exigência em todo EIA/RIMA, pois através do acompanhamento passa-se a ter conhecimento da eficiência ou não das medidas mitigadoras adotadas.

O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação. Após a exaustiva realização do EIA, o mesmo deve ser transcrito como RIMA, com linguagem simples, sendo este o documento apresentado em audiência pública. O RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental.

Vale salientar que o EIA/RIMA é exigido para a obtenção da Licença Ambiental Prévia no licenciamento de hidroelétricas, pois na fase da licença de instalação é exigido o Projeto Básico Ambiental (PBA). Além da Resolução CONAMA nº 01/86, encontramos disposições sobre licenciamento de hidroelétricas nas Resoluções CONAMA nº 23 e 24/86.

#### *4.1.1 LICENCIAMENTO DE PCH: DISPENSA DO EIA/RIMA*

O surgimento de pequenas centrais hidroelétricas (PCH) deu-se de forma inicial para suprir o fornecimento de energia para serviços públicos de iluminação. Da mesma forma, as PCH foram fundamentais às atividades de mineração, fábricas de tecidos, serrarias e beneficiamento de produtos agrícolas<sup>31</sup>. Na década de 30 do século XX, houve a construção de inúmeras usinas de porte pequeno, que conforme orienta Tolmasquim<sup>32</sup>, foram instaladas por empresas locais, prefeituras, governos estaduais e até mesmo por alguns órgãos federais.

Após a Segunda Guerra Mundial o Brasil intensifica sua economia industrial, carecendo uma produção maior de energia, fato que somente as PCH não conseguiriam suprir. Entra em cena o posicionamento estatal por grandes obras hidroelétricas, a fim de atender as necessidades industriais.

O planejamento do setor optou pela implantação das grandes usinas hidrelétricas e pelo desenvolvimento de uma rede de transmissão que

possibilitasse a integração dos grandes sistemas locais. Em virtude dessa decisão as pequenas centrais hidrelétricas saíram do rol de opções mais viáveis para o atendimento de grandes blocos de demanda cada vez mais crescente no país<sup>33</sup>.

No final do século XX a situação volta a ficar favorável às PCH devido ao esgotamento do potencial hídrico para exploração de grandes obras hidráulicas em determinadas regiões do país, bem como em virtude das discussões a cerca dos danos e riscos ambientais/sociais provocados por grandes obras hidráulicas. As PCH tornam-se como mais uma alternativa na produção de energia para este início de século XXI. Importante, é que a geração de energia por PCH pode constituir uma alternativa para as regiões do país não alcançadas pelos sistemas de transmissão e distribuição.

Com a ajuda da Eletrobrás, o setor ganha forte impulso nos últimos anos através do Programa de Desenvolvimento e Comercialização de Energia de PCH, sendo possível viabilizar a implantação e a revitalização de muitas pequenas usinas. A Eletrobrás faz o acompanhamento da instalação, operação e manutenção, garantindo qualidade ao empreendimento<sup>34</sup>.

O aproveitamento legal do potencial hidroelétrico por PCH acontece de maneira diferenciada. Nas PCH não há processo licitatório, mas sim uma autorização da ANEEL, outorgada em processo não oneroso. Para obtenção da autorização da ANEEL, o empreendedor confecciona um requerimento de registro com as informações do estudo de inventário a ser realizado, e também da potência da usina, e o prazo que o empreendedor necessita para desenvolver o projeto. De acordo com Tolmasquim<sup>35</sup>, quando houver mais de um agente interessado na autorização da ANEEL, a agência reguladora dará preferência ao menor empreendedor ou ao proprietário de terra, através de alguns critérios<sup>36</sup>.

A compra da energia produzida pelas PCH pelas concessionárias de serviço público representa seguridade de mercado para os investimentos. Além disso, a instituição do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica através da Lei nº 10.438 de 2002 garante que a Eletrobrás adquira toda energia gerada por fontes eólicas, de biomassa ou então de PCH. Outro ponto de incentivo às PCH é o financiamento disposto pelo BNDES em até 80% do valor total investido, desde que os empreendimentos utilizem equipamentos cadastrados no FINAME.

As PCH podem ser consideradas empreendimentos de porte pequeno, com impactos ambientais de menores proporções em comparação as UHE, e, em tese, com menos produção de riscos.

Seu licenciamento é regido pela Resolução CONAMA nº 279/01. Sua edição acontece justamente no período da maior crise energética brasileira, justificando a necessidade de estabelecer um procedimento simplificado para o licenciamento ambiental (com prazo máximo de sessenta dias de tramitação) de empreendimentos com impacto ambiental de pequeno porte, necessários ao incremento da oferta de energia elétrica no País, nos termos do art. 8º, § 3º, da Medida Provisória nº 2.152-2, de 1º de junho de 2001. Outro ponto de destaque da resolução seria a dificuldade de definir-se, *a priori*, impacto ambiental de pequeno porte, antes da análise dos estudos ambientais que subsidiam o processo de licenciamento ambiental e, tendo em vista as diversidades e peculiaridades regionais, bem como as complexidades de avaliação dos efeitos sobre o meio ambiente, decorrentes da implantação de projetos de energia elétrica.

O licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental inclui as usinas hidroelétricas e sistemas associados; as usinas termelétricas e sistemas associados; os sistemas de transmissão de energia elétrica (linhas de transmissão e subestações); e as usinas eólicas e outras fontes alternativas de energia.<sup>37</sup> Assim sendo, o licenciamento do setor hidroelétrico, desde que para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental, não acontecerá por EIA/RIMA, mas por procedimento simplificado, objetivando uma maior agilidade procedimental junto ao órgão ambiental. É, portanto, com base no Relatório Ambiental Simplificado - RAS<sup>38</sup>, que o órgão ambiental definirá o enquadramento do empreendimento elétrico no procedimento de licenciamento ambiental simplificado, mediante decisão fundamentada em parecer técnico.<sup>39</sup>

Desta maneira, o Relatório Ambiental Simplificado – RAS - apresenta-se como o estudo ambiental que deve ser realizado pelo empreendedor para o licenciamento simplificado do setor elétrico. O estudo contempla tanto a fase de pré-operação (localização e instalação), quanto a operação e, até mesmo, para a ampliação do empreendimento. O prazo para emissão da Licença Prévia e da Licença de Instalação será de, no máximo, sessenta dias, contados a partir da data de protocolização do requerimento das respectivas licenças. Quando for necessária, a critério

do órgão ambiental competente, mediante justificativa técnica, a realização de estudos complementares, a contagem do prazo será suspensa até a sua entrega. Para a Licença de Operação, o prazo findo para o órgão ambiental também será de no máximo de sessenta dias após seu requerimento, desde que tenham sido cumpridas todas as condicionantes da Licença de Instalação no momento, exigíveis antes da entrada em operação do empreendimento.<sup>40</sup>

Outro ponto importante do licenciamento simplificado é o Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais, como sendo o documento que apresenta, detalhadamente, todas as medidas mitigadoras e compensatórias e os programas ambientais propostos no RAS.<sup>41</sup>

Apesar da exigência do RAS nos licenciamentos simplificados para o setor elétrico, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) de Santa Catarina desde o ano de 2006, e ratificado pela Resolução nº 03/08, normatizou que o licenciamento de hidroelétricas realizado pela FATMA será por meio de EIA/RIMA para empreendimentos já acima de 10MW de potência instalada de energia, caracterizando-se como atividade de porte médio. Entretanto, segundo o disposto na Lei nº 11.428/06 – Lei da Mata Atlântica – havendo necessidade de supressão de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma da Mata Atlântica, o licenciamento de empreendimentos de produção de energia hidroelétrica de pequeno ( $P \leq 10\text{MW}$ ) porte, também necessitarão de elaboração de EIA/RIMA para a emissão da licença prévia, sendo dispensada de ofício a elaboração do RAS<sup>42</sup>.

A dispensa de EIA-RIMA nos licenciamentos do setor hidroelétrico implica na dispensa de realização de audiência pública e da abrangência dos possíveis impactos cumulativos e sinérgicos.

#### *4.1.1.1. A NÃO REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA: POSSIBILIDADE LEGAL VERSUS O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL*

Decidir pela realização ou não de determinado empreendimento é tarefa não só do Estado brasileiro, mas também da comunidade, uma vez que constitucionalmente a coletividade

exerce o dever de preservar o meio ambiente de forma solidária com o Poder Público. Com essa dupla participação nas decisões ambientais (Estado e comunidade), vislumbra-se o Princípio da Intervenção Estatal Obrigatória e da Participação Comunitária.

[...] o licenciamento ambiental, enquanto estrutura institucional tem por fundamento a participação da população em seu desenvolvimento. [...] A participação no licenciamento ambiental é importante para que todos os setores da sociedade interessados possam dar suas opiniões, o que permite que a população atingida aceite melhor o empreendimento caso este ocorra<sup>43</sup>.

Há duas modalidades básicas de exercício do Princípio da participação comunitária no licenciamento ambiental. Primeiramente através da *consulta pública*, a qual pode ser dirigida ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento a qualquer momento durante o procedimento. Outra possibilidade é através da realização de *audiências públicas*, que conforme exigência do §2º do art. 11 da Resolução CONAMA nº 01/86 será promovida para informações do projeto ambiental desenvolvido pela equipe multidisciplinar e os impactos ambientais e discussão do RIMA.

As audiências públicas legitimam o procedimento de licenciamento das obras de significativo impacto ambiental. A expedição da licença prévia nestes casos sem a realização de audiência pública é ato nulo, sem validade jurídica.

Rezende<sup>44</sup> explana sobre a fundamental importância da sociedade nas decisões de licenciamento ambiental de projetos hidroelétricos, enfatizando que:

A participação durante o licenciamento ambiental de projetos hidroelétricos torna-se decisiva para a população atingida, já que neste espaço institucional suas vontades políticas podem ser exercidas, o que implica em maiores ganhos ou perdas para esta.

Sobretudo, quando se trata da construção de barragens hidrelétricas, que envolvem o deslocamento compulsório das populações atingidas, a participação destas torna-se importante para que possam exercer o poder de veto ao empreendimento, mantendo-se assim suas atuais condições de vida econômica e social. Este potencial exercício de poder de veto tem permitido aos atingidos realizar uma estratégia de resistência e, no processo de licenciamento ambiental, construir uma identidade comum acerca da ameaça deste deslocamento. Já a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias pode ser exercida com maior ou menor sinergia pela população e Estado.

A audiência pública é o espaço para discussões técnicas do diagnóstico das áreas influenciadas, das possíveis alternativas do projeto, das medidas mitigadoras e compensatórias. Além disso, a audiência pública esclarece todos os efeitos do empreendimento, e a comunidade

tem o poder de manifestar-se sobre o mesmo. Sem dúvida, ocorrem na audiência pública, discussões políticas, mas acima de tudo, objetiva-se definir as perdas e compensações entre os atores sociais envolvidos.

Mesmo assim, apesar de toda legitimidade apresentada pela audiência pública, estas se tornam muitas vezes pouco eficazes, pois a decisão política está muito mais voltada aos interesses do empreendedor e porque não dizer do Estado brasileiro, do que das populações atingidas. Outro fator negativo, é que a audiência pública acontece na etapa pré-expedição da licença prévia, ou seja, quando o estudo de impacto ambiental já fora realizado, impossibilitando assim que população contribua na confecção do estudo propriamente dito<sup>45</sup>.

No licenciamento de PCH, a Resolução CONAMA 279/01<sup>46</sup> dispensou a realização de audiência pública, exigindo a realização de *Reunião Técnica Informativa*, a qual é promovida pelo órgão ambiental competente, a expensas do empreendedor, para apresentação e discussão do Relatório Ambiental Simplificado, Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais e demais informações, sendo neste caso também garantidas a consulta e participação pública. As reuniões técnicas informativas não acontecem de ofício, como requisito do procedimento. São realizadas somente quando o órgão ambiental entender necessárias a fim de dirimir dúvidas e contradições, ou então quando for solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta pessoas maiores de dezoito anos<sup>47</sup>.

No licenciamento de PCH, qualquer pessoa poderá se manifestar por escrito no prazo de quarenta dias da publicação do requerimento de licença, cabendo ao órgão ambiental juntar as manifestações ao processo de licenciamento ambiental e considerá-las na fundamentação da emissão da licença ambiental.<sup>48</sup>

Deste modo, entende-se que apesar da previsão legal da realização de *reunião técnica informativa*, bem como da possibilidade de manifestações por parte da população, o licenciamento ambiental para o caso em tela fere o Princípio da participação comunitária em virtude da não realização de audiência pública. O CONAMA, a fim de promover um licenciamento ambiental mais simplificado dispensou a audiência pública e adotou as reuniões técnicas. Entretanto, estas não têm a amplitude de discussão popular nos moldes da audiência pública. A incumbência de licenciar, que muitas vezes adiciona aos critérios técnicos os critérios políticos, passa a ser ausente

dos anseios da comunidade, ou pelo menos, sua participação está restrita, sendo impedido o Direito e dever constitucional da participação comunitária nas decisões políticas ambientais.

#### 4.1.2 *HIDROELÉTRICAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO*

O Decreto Federal nº 7.154/10 objetivou sistematizar e regulamentar a atuação dos órgãos da administração pública federal no que diz respeito à autorização para realização de estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação federais, bem como para instalação dos referidos sistemas em unidades de conservação federais de uso sustentável.

Em suma, o decreto possibilita a realização de estudos técnicos apenas, mas abrindo possibilidade da instalação de futuros empreendimentos em Unidades de Conservação da União de Uso Sustentável. Trata-se de novo retrocesso no arcabouço jurídico ambiental brasileiro, pois há a possibilidade de atividade de significativo impacto ambiental em local especialmente protegido pela Constituição Federal de 1988.

A autorização para realização dos estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica em unidades de conservação federais será expedida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, mediante processo administrativo próprio, devendo o interessado comprovar que detém registro ativo junto à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

## 5 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste início de século XXI, constata-se, em partes, o rompimento da evolução normativa ambiental pátria presente no final do século XX, devido à pressão exercida pelo setor econômico sobre a preservação ambiental. A preservação ambiental é tratada como entrave ao setor econômico brasileiro, e desta forma, a saída encontrada pelo sistema político é reeditar novas legislações e normas secundárias que atendam aos interesses do setor.

A edição da Resolução CONAMA nº 279/01 que dispensa o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA-RIMA) para o licenciamento de

Pequenas Centrais Hidroelétricas, e do Decreto Federal nº 7.154/10 que abre a possibilidade de realização de estudos técnicos em Unidade de Conservação de Uso Sustentável da União para a geração de energia elétrica, tratam-se de evidentes violações ao Princípio da Proibição do Retrocesso Ecológico. No caso das PCH, os estudos ambientais tendem a ser realizados em áreas de influência limitada, não levando em consideração os impactos cumulativos e sinérgicos em caso de empreendimentos similares na mesma bacia hidrográfica, bem como não há discussão dos impactos com a comunidade, pois a resolução CONAMA dispensa a realização de audiência pública, devendo o proponente do projeto apresentar apenas informações técnicas caso seja solicitado, ferindo o princípio constitucional da Participação Comunitária nas decisões ambientais.

O retrocesso verificado no caso do licenciamento ambiental das PCH contraria princípios constitucionais, pois incumbe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, objetivando um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Por derradeiro, o Estado Brasileiro afasta-se cada vez mais do ideal de Estado de Direito Ambiental, que possibilita o exercício das atividades econômicas, entretanto, com preservação ambiental e justiça social.

## NOTAS

- <sup>1</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 22.
- <sup>2</sup> 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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).
- <sup>3</sup> Art. 81. A defesa dos interesses e Direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.  
Parágrafo Único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
I – interesses ou Direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de quem sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

- <sup>4</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- <sup>5</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 123.
- <sup>6</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brançosos” e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006
- <sup>7</sup> NEVES, Marcelo. Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- <sup>8</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brançosos” e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.
- <sup>9</sup> NEVES, Marcelo. Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- <sup>10</sup> NEVES, Marcelo. Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- <sup>11</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, Rubens Morato Leite. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 36.
- <sup>12</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 26 jun. 2013.
- <sup>13</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 26 maio 2013.
- <sup>14</sup> TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. *Geração de Energia Elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência: CENERGIA, 2005.
- <sup>15</sup> LEME, Alessandro André. A Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro: privatização e crise em perspectiva. In: FELICIDADE, Norma; MARTINS, Rodrigo Constante; LEME, Alessandro André. *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania*. 2ª Ed. São Carlos: RIMA, 2004.
- <sup>16</sup> LEME, Alessandro André. A Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro: privatização e crise em perspectiva. In: FELICIDADE, Norma; MARTINS, Rodrigo Constante; LEME, Alessandro André. *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania*. 2ª Ed. São Carlos: RIMA, 2004.
- <sup>17</sup> *Empresa de Pesquisa Energética – EPE*. Instituída pela Lei nº 10.847 de 15 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/quemsomos/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 02 abr 2011.
- <sup>18</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- <sup>19</sup> Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL (BRASIL). *Atlas de energia elétrica do Brasil*. 3ª Ed. Brasília: ANEEL, 2008.
- <sup>20</sup> Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL (BRASIL). *Atlas de energia elétrica do Brasil*. 3ª Ed. Brasília: ANEEL, 2008.

- <sup>21</sup> FAHEY, Colleen; LANGHAMMER, Penny F. Impacto das Represas na Biodiversidade da Mata Atlântica. *In*: Edita por: GALINDO-LEAL, Carlos; CÂMARA, Ibsen de Gusmão. Traduzido por Edma Reis Lamas. *Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2005.
- <sup>22</sup> Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.
- <sup>23</sup> OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumenn Juris, 2005, p. 287.
- <sup>24</sup> MIRRA, Álvaro Luíz Valery. *Ação Civil Pública e a Reparação ao Meio Ambiente*. 2ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.
- <sup>25</sup> ROSA, Patrícia Silveira da. *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.
- <sup>26</sup> Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (RESOLUÇÃO CONAMA nº 237/97).
- <sup>27</sup> Art. 225 [...] § 1º [...] 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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)
- <sup>28</sup> SANCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. Oficina de textos, 2008, p. 113.
- <sup>29</sup> Art. 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:  
[...] VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; [...]
- <sup>30</sup> Resolução CONAMA nº 01/86, art. 6.
- <sup>31</sup> TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. *Geração de Energia Elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência: CENERGIA, 2005.

- <sup>32</sup> TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. *Geração de Energia Elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência: CENERGIA, 2005.
- <sup>33</sup> TOLMASQUIM, Maurício Tiomno (coordenador). *Geração de Energia Elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência: CENERGIA, 2005, p. 31.
- <sup>34</sup> SOUZA, Patrícia Aparecida Pereira; MAUAD, Frederico Fábio; LEME, Alessandro André. *Uso de Fontes Alternativas de Energia: O caso das pequenas centrais elétricas (PCHs)*. FELICIDADE, Norma; MARTINS, Rodrigo Constante; LEME, Alessandro André. *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania*. São Carlos: RIMA, 2004.
- <sup>35</sup> TOLMASQUIM, Maurício Tiomno (coordenador). *Geração de Energia Elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência: CENERGIA, 2005.
- <sup>36</sup> [...] I – aquele que possuir participação percentual na produção de energia elétrica do sistema interligado inferior a 1% (um por cento);  
II – aquele que não seja agente distribuidor de energia elétrica na área de concessão ou subconcessão na qual esteja localizado o aproveitamento hidrelétrico objeto da autorização;  
III – aquele que for proprietário ou detiver Direito de livre dispor da maior área a ser atingida pelo aproveitamento em questão, com base em documentação de cartório de registro de imóveis;  
IV – aquele que possuir participação na comercialização de energia elétrica no território nacional inferior ao volume de 300 GWh/ano (TOLMASQUIM, 2005, p. 45).
- <sup>37</sup> Resolução CONAMA nº 279/01.
- <sup>38</sup> Relatório Ambiental Simplificado RAS: os estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídio para a concessão da licença prévia requerida, que conterá, dentre outras, as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação (RESOLUÇÃO CONAMA nº 279/01, art. 2º)
- <sup>39</sup> Resolução CONAMA nº 279/01.
- <sup>40</sup> Resolução CONAMA nº 279/01.
- <sup>41</sup> Resolução CONAMA nº 279/01.
- <sup>42</sup> Instrução Normativa FATMA nº 44 – Produção de Energia Hidrelétrica
- <sup>43</sup> REZENDE, Leonardo Pereira. *Avanços e Contradições do Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 208.
- <sup>44</sup> REZENDE, Leonardo Pereira. *Avanços e Contradições do Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 209.
- <sup>45</sup> REZENDE, Leonardo Pereira. *Avanços e Contradições do Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

- 46 Resolução CONAMA nº 279/01.
- 47 Resolução CONAMA nº 279/01.
- 48 Resolução CONAMA nº 279/01.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL (BRASIL). *Atlas de energia elétrica do Brasil*. 3ª ed. Brasília: ANEEL, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em: 04 abr. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 7.154, de 9 de Abril de 2010*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7154.htm)> Acesso em: 20 maio 2011.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 26 maio 2013.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em: 01 abr. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brançosos” e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, Rubens Morato Leite. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. *Resolução 01, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <[www.mma.gov.br/conama](http://www.mma.gov.br/conama)>. Acesso em: 01 abr 2011.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Disponível em: <[www.mma.gov.br/conama](http://www.mma.gov.br/conama)>. Acesso em 02 abr 2011.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 279, de 27 de junho de 2001*. Disponível em: <[www.mma.gov.br/conama](http://www.mma.gov.br/conama)>. Acesso em 02 abr 2011.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. Instituída pela Lei nº 10.847 de 15 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/quemsomos/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 02 abr 2011.

FAHEY, Colleen; LANGHAMMER, Penny F. Impacto das Represas na Biodiversidade da Mata Atlântica. *In*: Edita por: GALINDO-LEAL, Carlos; CÂMARA, Ibsen de Gusmão. Traduzido por

---

*Retrocesso no regime de proteção ambiental do licenciamento de usinas hidroelétricas:  
um caso de desobediência à constituição federal de 1988*

Edma Reis Lamas. *Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - FATMA. Disponível em <[www.fatma.sc.gov.br/licenciamento](http://www.fatma.sc.gov.br/licenciamento)>. Acesso em 05 abr 2011.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEME, Alessandro André. A Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro: privatização e crise em perspectiva. In: FELICIDADE, Norma; MARTINS, Rodrigo Constante; LEME, Alessandro André. *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania*. 2ª ed. São Carlos: RIMA, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRRA, Álvaro Luíz Valery. *Ação Civil Pública e a Reparação ao Meio Ambiente*. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumenn Juris, 2005.

REZENDE, Leonardo Pereira. *Avanços e Contradições do Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ROSA, Patrícia Silveira da. *O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Patrícia Aparecida Pereira; MAUAD, Frederico Fábio; LEME, Alessandro André. Uso de Fontes Alternativas de Energia: O caso das pequenas centrais elétricas (PCHs). FELICIDADE, Norma; MARTINS, Rodrigo Constante; LEME, Alessandro André. *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania*. São Carlos: RIMA, 2004.

TOLMASQUIM, Maurício Tiomno (coordenador). *Geração de Energia Elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência: CENERGIA, 2005.

VAINER, Carlos B. *Recursos Hidráulicos: questões sociais e ambientais. Estudos avançados*, 2007.