

Parecer referente à Proposta de Resolução Conama que dispõe sobre EIA/RIMA para licenciamento ambiental de Aproveitamentos Hidroelétricos e sistemas associados e o Estudo Integrado de Bacias Hidrográficas (EIBH)

Brasília, 05 de setembro de 2012

Prezados,

As Confederações Nacionais do Transporte e da Indústria, CNT e CNI, encaminham parecer que sustenta nosso pedido de vista sobre a matéria encaminhada à Câmara de Controle Ambiental, CTCA, do Conselho Nacional de Meio Ambiente, Conama, que trata do licenciamento ambiental de aproveitamentos hidrelétricos associados ao estudo integrado de bacia hidrográfica.

De acordo com as considerações apresentadas a seguir, recomendamos a revisão do encaminhamento proposto pela Diretoria do Conama à CTCA com base na análise e interpretação do atual Regimento Interno do Conama.

Nessa revisão de encaminhamento, recomendamos também observar as interfaces da matéria com as competências do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, que tem como órgão máximo deliberativo do Sistema o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH. Nesse contexto, chamamos a atenção para as questões pertinentes aos Planos de Recursos Hídricos e à deliberação sobre reserva de disponibilidade hídrica, DRDH, para empreendimentos hidrelétricos. Não menos importante, a complexidade da gestão de recursos hídricos pela dupla dominialidade dos cursos de água, União e Estados, que garante aos entes estaduais, com seus respectivos Sistemas e Conselhos, autonomia administrativa para estabelecer regras de gestão sobre bens de seu domínio.

Sobe a matéria especificamente consideramos ainda inoportuno o momento, tendo em vista a recente aprovação da LC 140, que trata das competências dos entes federados na aplicação do licenciamento, e que requer regulamentação, que, certamente, trará necessidade de alterações nas normativas sobre licenciamento ambiental, de forma geral, independente da tipologia a ser licenciada.

Nossa conclusão é, portanto, pela retirada de pauta da matéria, tal como foi posta.

Em adendo e por oportuno, trazemos ainda considerações sobre alguns equívocos conceituais na proposta apresentada, pois representam a necessidade de um nivelamento sobre os processos de implantação de hidrelétricas, bem como sobre abrangência, alcance e finalidade dos vários estudos ambientais.

Tramitação da matéria

Novo Regimento Interno

Como se sabe, as regras que tratam de processo e procedimento possuem eficácia imediata, aplicando-se concomitantemente à sua provação, conforme estabelece o art. 1.211 do Código de Processo Civil.

Portanto, os atos do Conama (os novos e os em andamento) deverão ser regidos pelo novo Regimento Interno, aprovado pela Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011. Vale ressaltar que as novas regras previstas nesse Regimento não retroagem para os atos já praticados, isto é, não alcançam aqueles atos já aprovados, nem as fases já cumpridas em acordo com o Regimento anterior.

As próximas etapas da proposta de resolução em análise deverão ser aquelas previstas a partir do § 2º do art. 12 do novo Regimento, isto é, deverão ser encaminhadas pela Secretaria-Executiva aos órgãos competentes do MMA, incluindo sua Consultoria Jurídica, para que se manifestem. Em seguida será encaminhada ao CIPAM, acompanhada dos pareceres, para decisão sobre sua admissibilidade e pertinência. Apenas após admitida pelo CIPAM, ou pelo Plenário na qualidade de revisor de proposta rejeitada pelo CIPAM, é que a proposta será encaminhada à Câmara Técnica competente e, em seguida, à CTAJ.

A inobservância das novas regras previstas no Regimento Interno poderá acarretar a nulidade do processo de elaboração da resolução, gerando insegurança jurídica e desgaste político ao Conama.

Integração com CNRH

É sabido que a gestão dos recursos hídricos, no que tange à gestão das alocações de vazões com vistas à garantia dos múltiplos usos das águas, tendo como uso prioritário o abastecimento humano e a dessedentação animal, tem, por determinação constitucional um sistema próprio. Assim, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi instituído pela Lei nº 9.433, de janeiro de 1997, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos.

É sabido ainda, que, de acordo com a nossa Constituição, as águas têm dupla dominialidade, sendo bens de domínio da União e dos Estados, e que diante disso, como base na Política Nacional, cada Estado estabeleceu sua própria política de recursos hídricos, seus Sistemas e ainda seus instrumentos de gestão.

Dentre os instrumentos de gestão tem-se a outorga pelo direito de uso dos recursos hídricos que, para hidrelétricas é traduzida na deliberação de reserva de disponibilidade hídrica, a DRDH.

Outro instrumento importante é o Plano de Recursos Hídricos, que se dá em três níveis, Nacional, aprovado pelo CNRH, Estaduais, aprovados pelos respectivos Conselhos Estaduais, e os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas, aprovados no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas. Todos esses planos já trazem diretrizes para a gestão dos múltiplos usos das águas, especialmente os Planos Diretores, que trazem diretrizes e metas tendo-se em vista os diversos usos de forma integrada para uma determinada bacia hidrográfica.

No Brasil, com mais de uma centena de comitês, e Conselhos instituídos em 26 entes federados, são várias as bacias que já têm suas condições de oferta e demanda bem

delimitadas por seus respectivos planos diretores, incluindo os usos das hidrelétricas potenciais e os demais usos.

Ademais tanto o CNRH, como diversos Conselhos Estaduais já estabeleceram diretrizes gerais, mecanismos e critérios, por meio de resoluções específicas, para as outorgas de uso para empreendimentos hidrelétricos.

Dessa forma, um encaminhamento que diz respeito a uma atividade que tenha como insumo a água e a proposta de estudos de forma integrada em bacias hidrográficas, não pode ser de forma unilateral apenas no âmbito de um Sistema, no caso o SISNAMA, e seu respectivo Conselho. Deve, por força legal, tendo-se em vista as competências específicas, com destaque para a dominilidade das águas e competência administrativa dos Estados, ser buscado um caminho de integração e comunhão, sob pena de para uma mesma ação haver regras que se superpõem, ou mesmo antagônicas, de novo, gerando insegurança jurídica e desgastes, para ambos os Sistemas, SINGREH e SISNAMA.

Oportunidade da matéria

Não se deve desconsiderar os impactos sobre as regras gerais do licenciamento ambiental, expressas especialmente pelas Resoluções Conama N.º 01, de 1986 e N.º 237, de 1997, após a promulgação a LC 140. Lei Complementar que ainda será regulamentada, portanto, indicando de forma mais pertinente a necessidade de revisões nos processos administrativos estabelecidos por essas normas. Aliás, é certo lembrar que uma revisão na Resolução N.º 01, já foi tema em reunião do Conama, apresentado pela própria Ministra, tendo-se em vista as inúmeras mudanças comportamentais, tecnológicas e culturais ocorridas nesses últimos 26 anos.

De modo que, consideramos ser inoportuno o encaminhamento dessa matéria nesse momento, mesmo que observadas as condições de tramitação neste parecer postas, sob pena de não termos bases sólidas para discussão de várias temáticas, na certeza de que várias das premissas hoje postas deverão ser alteradas e revisadas.

Mérito da proposta

Em que pese nossa certeza quanto à necessidade de revisão processo de encaminhamento e, antes de tudo, sobre a discussão da matéria ser inoportuna para este momento, pois deve aguardar uma discussão maior sobre diretrizes gerais de todo o processo de licenciamento, é relevante destacarmos algumas incongruências da proposta apresentada, pois indicam a necessidade de um nivelamento de conceitos e informações.

Cita-se assim, o Art. 1º: que determina a obrigatoriedade de Estudos de Impactos Ambientais e respectivos Relatórios de Impactos ambientais, para todos os empreendimentos hidrelétricos e sistemas associados, ou seja, independente de porte, retira a discricionariedade do órgão ambiental licenciador sobre exigência ou não de

EIA/RIMA ou de outros estudos ambientais. Ademais, o parágrafo único, deste mesmo artigo, ao mencionar a possibilidade de Município fixar diretrizes adicionais para o tema, remete à necessidade de regulamentação da LC 140/11, que definirá qual ente da federação é competente para o licenciamento nesses e demais casos. Podendo indicar, por exemplo, que os municípios não terão competência para licenciar empreendimentos hidrelétricos, vez que não existem águas sob a dominialidade desses entes.

Cita-se também o Art. 2º, que menciona uma proposta de termo de referência como regra para todo o território nacional. Há que se entender que não é possível fazer um termo de referência único que seja adequado para todo o território nacional. A despeito de a proposta garantir que o mesmo pode ser complementado, como não se prevê redução, pode implicar em oneração excessiva, ou mesmo na perda de foco sobre o parâmetro que realmente deve ser avaliado mais cuidadosamente. Vale lembrar que a redução do número de parâmetros é sempre possível nos casos em que as características da bacia hidrográfica, locais e regionais indiquem a não necessidade de estudar parâmetros específicos, ou nos casos da existência de estudos e instrumentos de planejamento territorial como o Zoneamento Ecológico Econômico, ZEE, ou Avaliação Ambiental Estratégica, AAE, que já trazem estudos e levantamentos necessários, ou ainda nos casos em que a bacia hidrográfica foi submetida a uma Avaliação Ambiental Integrada – AAI, de outra natureza que não a EIBH.

Ainda no Art. 2º, ao estabelecer o Estudo Integrado de Bacia Hidrográfica como o único estudo capaz de alcançar uma avaliação ambiental integrada, menospreza, sem justificativa técnica, as demais metodologias existentes no País. É bom que se diga que EIBH é uma, das várias metodologias de AAI, proposta e utilizada pelo Estado de Goiás, sendo que outros Estados já desenvolveram e empregam outras metodologias.

Continuando no caput do Art. 2º há uma observação entre parênteses, aliás recurso impróprio na boa técnica legislativa, que carece de explicação técnica. Está de forma incompreensível no que tange aos resultados que se quer alcançar.

O parágrafo 1º do mesmo artigo confunde ao trazer conteúdo mínimo para o EIBH, sem mencionar o Anexo que define um termo de referência, que também traz conteúdo mínimo. Ademais, quando solicita fontes de poluição, que no caso pode incluir até a poluição atmosférica, esquece-se de que o levantamento de todas as fontes poluidoras é competência do poder público.

Por fim, o parágrafo 4º, convém salientar que o Conama não tem prerrogativa para definir obrigações a colegiados de outro Sistema, no caso os comitês de bacia, e, é bom que se diga, os comitês não têm competência formal para o que se propõe. Como dito, o SINGREH tem instrumentos próprios de mesma valia.

Nivelamento

Diante do exposto, reforçando nossa observação de que a matéria não se coloca na forma adequada e no momento oportuno e que a tramitação deve obedecer ao RI

vigente do Conama, encaminhamos a proposta de realização de um seminário de nivelamento sobre as regulações que regem a implantação de empreendimentos hidrelétricos.

Nossa proposta se sustenta na certeza de que dúvidas serão dirimidas e assim poder-se-á verificar que diversas ações de análise integrada já são realizadas em vários níveis, e assim dimensionar melhor e no momento oportuno, o que realmente precisa ser regulamentado, além do que já se vivencia hoje nos vários Estados e na União.

Sugerimos, assim, como conclusão de nosso parecer, a realização de um seminário que aborde a seguinte temática:

I- Processo de implantação de AHE (MME, EPE e ANEEL)

- a. Instrumentos de Avaliação de Impacto Ambiental (AAE, AAI, EIA)
- b. Instrumentos de Planejamento Territorial (ZEE, Planos Diretores)
- c. Instrumentos do SINGREH (Planos de Recursos Hídricos, DRDH)
- d. Licenciamento e outorga para hidrelétrica
- e. Regulação da operação do reservatório (ONS)

Sem mais, esse é nosso parecer.

Atenciosamente,

Patrícia Helena Gambogi Boson

Elisa Romano Dezolt