



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

ANAIS DO CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

4º Congresso – Ética e Avaliação de
Impacto Ambiental
Fortaleza - CE
22 a 26 de outubro de 2018

Volume 3

Organização dos Anais

Priscila Oppermann

Nájila Cabral

Marcelo Montaña

Alberto Fonseca

Evandro Moretto

Fortaleza - CE
2018

SYSNO	2022677
PROD	28443
ACERVO EESC	

206. ALTERAÇÕES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL DE SISTEMAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

Vinícius Arthico Demori^{a, c}; Maria Rita Raimundo e Almeida^b; Marcelo Montañó^c

^a Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

^b Universidade Federal de Itajubá (IRN)

^c Universidade de São Paulo (EESC)

...

SCEN Trecho 2, Edifício Sede do Ibama, Asa Norte, Brasília/DF. CEP 70.818-900
vinicius.demori@ibama.gov.br

RESUMO

A efetividade da avaliação de impacto ambiental (AIA) e sua integração com o licenciamento ambiental têm sido amplamente debatidas pela sociedade e comunidade científica, com desdobramentos que incluem a publicação de relatórios e trabalhos científicos, os quais subsidiam a elaboração de propostas de alteração nas normas regulamentadoras de ambos os instrumentos. Nesse contexto, um dos aspectos conflitantes remete às alegações de atrasos no licenciamento ambiental de projetos e a consequente geração de prejuízos econômicos aos proponentes, reforçando um processo vicioso que pressiona pela simplificação dos procedimentos de AIA em busca da agilização do licenciamento ambiental. Dentre as tipologias de projeto submetidas à AIA por força da legislação brasileira, os sistemas de transmissão de energia elétrica (STEEs), mostram-se bastante sensíveis a este debate, tendo em vista que há relato oficial de atrasos significativos no licenciamento ambiental e é crescente a demanda por novos projetos. Diante desse contexto, o presente trabalho buscou verificar em que medida as alterações introduzidas no arcabouço normativo que rege a AIA e o licenciamento ambiental federal de STEEs demonstra ter incorporado as propostas desenvolvidas para o aperfeiçoamento desse processo. Para tanto, a partir de cinco documentos identificados, elaborados entre 2000 e 2014 por representantes dos proponentes de projetos (Eletrobrás e Instituto Acende Brasil), agente de financiamento (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) e academia, procedeu-se ao detalhamento das propostas de alterações para posterior verificação da efetiva incorporação pelas normas editadas e pelas normas em elaboração. Os resultados indicam modificações que derivam das propostas encaminhadas pelo setor, o que sugere um quadro favorável à construção da governança em torno da AIA e do licenciamento ambiental para esta tipologia de projetos, ilustrados por um conjunto de portarias editadas pelo Ministério de Meio Ambiente em 2011. Curiosamente, no entanto, a clarificação referente à necessidade de obtenção de licença ambiental prévia para o projeto em momento anterior à realização de seu correspondente leilão não foi acolhida na prática, ainda que fosse objeto de consenso nos documentos analisados. Essa situação mantém o descompasso existente entre o prazo necessário para entrada em operação, fixado após a realização do leilão, e o tempo empregado no planejamento e na instalação do projeto, os quais podem ser amplamente variáveis, inclusive pela necessidade de licenciamento ambiental. Ainda, percebe-se a lacuna entre a teoria e a

prática, visto que, no caso em questão, a AIA é realizada após decisões fundamentais serem tomadas e compromissos assumidos.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento Ambiental, Avaliação de Impacto Ambiental; Sistemas de Transmissão de Energia Elétrica

ABSTRACT

Environmental Impact Assessment effectiveness (EIA) and its integration with environmental licensing have been widely debated by society and scientific community, with outcomes that include the publication of reports and papers, which subsidize the preparation of amendments in the rules regulating both instruments. In this context, one of the conflicting aspects refers to delays in the environmental licensing projects and the consequent generation of economic damage to proponents, reinforcing a vicious pressing process by simplifying the EIA procedures in pursuit of environmental licensing streamlining. Among project types subject to EIA under Brazilian law, the electric power transmission systems (EPTSs), show up quite sensitive to this debate, given that official reports of significant delays in environmental licensing and is growing the demand for new projects. In view of this context, this paper checked the extent to which the changes introduced in the normative framework of EIA and federal environmental licensing of EPTSs show to have incorporated the proposals developed for the improvement of this process. Therefore, from five identified document, drawn up between 2000 and 2014 by representatives of the proponents (Eletrobrás and Instituto Acende Brasil), funding agent (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) and academia, proceeded to detail the proposals for amendments for further verification of the actual incorporation by the edited standards and standards being drafted. The results indicate changes that derive from the proposals submitted by the sector, which suggests a framework for the construction of governance around the EIA and environmental licensing for this project type, illustrated by a set of ordinances issued by the Ministry of Environment in 2011. However, the clarification regarding the need to obtain a prior environmental license for the project ahead of the completion of its corresponding auction not accepted in practice, even though it was consensual in the documents analyzed. This situation maintains the gap between the time required to start the operation, fixed after the auction, and the time spent in the planning and installation of the project, which can be widely variable, including the need for environmental licensing. Still, the gap between theory and practice can be seen, since, the EIA is carried out after fundamental decisions are made and commitments made.

KEYWORDS Environmental Licensing; Environmental Impact Assessment; Power Transmission.

INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

A efetividade da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e sua integração com o licenciamento ambiental têm sido amplamente debatidas pela sociedade e comunidade científica, com desdobramentos que incluem a publicação de relatórios (ABEMA, 2013; CNI, 2014; FMASE, 2013) e trabalhos científicos (BRAGAGNOLO et al., 2017; DUARTE

et al., 2017), os quais podem subsidiar a elaboração de propostas de alteração nas normas regulamentadoras de ambos os instrumentos.

Nesse contexto, um dos aspectos conflitantes remete às alegações de atrasos no licenciamento ambiental de projetos e a consequente geração de prejuízos econômicos aos proponentes, reforçando um processo vicioso que pressiona pela simplificação dos procedimentos de AIA em busca da agilização do licenciamento ambiental (BRAGAGNOLO et al., 2017).

Dentre os projetos submetidos à AIA no Brasil (CONAMA, 1986, 1997), os sistemas de transmissão de energia elétrica (STEEs), responsáveis pelo transporte de energia entre as unidades geradoras e os sistemas de distribuição, mostram-se bastante sensíveis a este debate. A exploração da transmissão é competência da União, que no atual modelo realiza leilões para concessão dos projetos a proponentes privados e/ou públicos. Estes proponentes são responsáveis pelas atividades inerentes à instalação e à operação do projeto, inclusive todo o licenciamento ambiental. Neste contexto, há relato oficial de atrasos significativos no licenciamento ambiental (ANEEL, 2018) e é crescente a demanda por novos projetos (ONS, 2017).

Assim, o presente trabalho buscou verificar em que medida as alterações introduzidas no arcabouço normativo que rege a AIA e o licenciamento ambiental federal (LAF) de STEEs demonstra ter incorporado algumas propostas desenvolvidas para o aperfeiçoamento desse processo.

METODOLOGIA

Basicamente o trabalho foi desenvolvido em dois passos. Primeiramente, foi realizada uma pesquisa em sites de busca de documentos oficiais, relatórios técnicos, trabalhos científicos e demais publicações disponíveis que apresentem críticas e propostas de melhoria para o processo de licenciamento ambiental federal de STEEs. Os seguintes termos foram utilizados: “Licenciamento ambiental”, “Avaliação de impacto ambiental”, “Sistemas de transmissão” e “Linhas de Transmissão”.

Em um segundo momento, com base em cada um dos documentos, foram prospectadas as eventuais propostas de melhoria do processo, sendo, então, confrontados com a atual regulação e as normativas em desenvolvimento.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa documental identificou cinco documentos num horizonte entre 2000 e 2014, de representantes dos proponentes de projetos: “*Subsídios para adequação do licenciamento ambiental de instalações de transmissão: relatório final*” (ELETROBRÁS, 2000) e “*Boletim Energia 12 - Licenciamento Ambiental: a busca da eficiência*” (INSTITUTO ACENDE BRASIL, 2011); de agente de financiamento: “*Estudo de caso sobre impactos ambientais de linhas de transmissão na Região Amazônica*” (CAMPOS, 2010); e da academia (CARDOSO JÚNIOR; MAGRINI; HORA, 2014; FERREIRA, 2012).

As propostas de alteração no LAF de STEEs, prospectadas dos cinco documentos, foram dispostas em ordem cronológica das referências na primeira coluna do Quadro 6. Já na segunda coluna do mesmo quadro é realizada uma análise sobre eventual acolhimento nas normativas atuais.

Os resultados indicam que oito das doze propostas foram acatadas em 2011, com a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011), que fixa normas para cooperação entre os entes federados para proteção do ambiente e com a edição das chamadas portarias modernizadoras do LAF pelo Ministério de Meio Ambiente (MMA), em especial a Portaria MMA nº 421/2011 (MMA, 2011), que dispõe sobre o LAF de STEEs. Fato que sugere um quadro favorável à construção da governança em torno da AIA e do LAF para esta tipologia de projetos.

A proposta de criação do “Balcão Único”, foi classificada como não alterada, porém cabe apontar que houve algum avanço. A Portaria Interministerial nº 419/2011 (MMA et al., 2011), reeditada em 2015 (MMA et al., 2015), regula interação entre o Ibama e os demais órgãos federais envolvidos no processo, a saber: a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS). A portaria trouxe procedimentos, prazos e termos de referência específicos que estabelecem o conteúdo necessário para análise dos impactos afetos a cada órgão.

As outras três propostas ainda não alteradas (Licenciamento ambiental prévio antes do leilão; Maior interação entre as instituições do setor elétrico e os órgãos ambientais; e Adequar os cronogramas dos leilões) não parecem necessitar de incrementos em normas (FERREIRA, 2012), mas sim de planejamento e interesse dos órgãos públicos.

Quadro 6 – Propostas para melhoria do LAF de STEEs implicações na atualização das normativas

Proposta para Melhoria	Implicações nas atualizações do LAF de STEEs
Licenciamento ambiental prévio antes do leilão ^{1, 2, 3, 4, 5}	Não alterado
Estudo ambiental simplificado para projetos de baixo impacto ^{1, 3, 5}	A Portaria MMA nº 421/2011 define, além do procedimento por meio de Estudo de Impacto Ambiental, outros dois de menor complexidade
Definir escopo antes do leilão ¹	A Portaria MMA nº 421/2011 define termos de referência para cada um dos três procedimentos
Definir competências para o licenciamento ambiental ³	A Lei Complementar nº 140/2011 apresenta critérios para definição do órgão licenciador
Definir os Termos de Referência por porte e potencial de impacto ^{3, 5}	A Portaria MMA nº 421/2011 define termos de referência para cada um dos três procedimentos
Estabelecer reuniões entre o proponente e o órgão licenciador para acompanhamento do processo ³	As reuniões entre proponente e Ibama já estavam previstas na Instrução Normativa Ibama nº 184/2008
Criar um “Balcão Único” ³	Não alterado
Maior interação entre as instituições do setor elétrico e os órgãos ambientais ⁴	Não alterado
Adequar os cronogramas dos leilões ⁴	Não alterado
Definir prazos para emissão das licenças ambientais ⁵	A Portaria MMA nº 421/2011 define prazos diferenciados por procedimento para manifestação do Ibama
Limitar a quantidade de requerimentos de informações complementares aos estudos ambientais ⁵	A Portaria MMA nº 421/2011 limita apenas um pedido de informação complementar por requerimento de licença

Vincular a emissão das autorizações de Supressão de Vegetação e de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico à emissão da Licença de Instalação⁵

A Portaria MMA nº 421/2011 define a emissão conjunta das autorizações e da licença de instalação

Fonte: Elaborado pelos autores. (¹ELETROBRÁS, 2000; ²CAMPOS, 2010; ³INSTITUTO ACENDE BRASIL, 2011; ⁴FERREIRA, 2012; ⁵CARDOSO JÚNIOR; MAGRINI; DA HORA, 2014)

Por fim, é notório que a proposta de licenciamento ambiental prévio do projeto antes do leilão é unânime nos documentos analisados e não foi alterada. Essa situação mantém o descompasso existente entre o prazo necessário para entrada em operação, fixado após o leilão, e o tempo empregado no planejamento e na instalação do projeto, que podem ser amplamente variáveis, inclusive pelo licenciamento ambiental. Tal fato ilustra uma lacuna entre a teoria e a prática, visto que, a AIA deveria ser realizada antes de decisões fundamentais serem tomadas e compromissos assumidos (IAIA, 1999). Com intuito de alterar a legislação atual e acatar a proposta, tramita no Senado o Projeto de Lei do Senado nº 378/2013¹⁶.

CONCLUSÃO

A análise das propostas de melhoria do LAF de STEEs, prospectadas em cinco documentos produzidos entre 2000 e 2014, indicam modificações na regulamentação, o que sugere um quadro favorável à construção da governança em torno da AIA e do licenciamento ambiental para esta tipologia de projetos, ilustrados por um conjunto de portarias editadas pelo Ministério de Meio Ambiente em 2011, em especial a Portaria MMA nº 421/2011 e Interministerial nº 419/2011, bem como pela Lei Complementar nº 140/2011.

Curiosamente, no entanto, o consenso referente à necessidade do licenciamento ambiental prévio do projeto em momento anterior à realização de seu correspondente leilão não foi acolhida na prática. Essa situação gera enorme pressão para encurtamento dos tempos demandados para a AIA, visto que mantém o descompasso existente entre o prazo necessário para entrada em operação, fixado após a realização do leilão, e o tempo empregado no planejamento e na instalação do projeto, os quais podem ser amplamente variáveis, inclusive pela necessidade de licenciamento ambiental. Ainda sobre o leilão sem licenciamento prévio, percebe-se a lacuna entre a teoria e a prática, visto que a AIA acaba sendo realizada após decisões fundamentais serem tomadas e compromissos assumidos.

REFERÊNCIAS

- ABEMA. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**, 2013. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Livro_Relatorio_Final_2.pdf>
- ANEEL. **Acompanhamento diferenciado da expansão da transmissão**, 2018. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/documents/656808/0/Relat%C3%B3rio+Trimestral+de+Acompanhamento+Diferenciado+dos+Empreendimentos+de+Transmiss%C3%A3o/46a5edc5-c67c-48fe-b7dc-abeea023402c>>. Acesso em: 18 jul. 2018

¹⁶ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114393>>. Acesso em 24 jul. 2018.

- BRAGAGNOLO, C. et al. Streamlining or sidestepping? Political pressure to revise environmental licensing and EIA in Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 65, p. 86–90, jul. 2017.
- BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011. **Diário Oficial da União**. 12 set. 2011, Sec. 1, p. 1–3.
- CAMPOS, O. L. **Estudo de caso sobre impactos ambientais de linhas de transmissão na Região Amazônica**. BNDES Setorial, set. 2010. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2923>>. Acesso em: 4 maio. 2017
- CARDOSO JÚNIOR, R. A. F.; MAGRINI, A.; HORA, A. F. DA. Environmental licensing process of power transmission in Brazil update analysis: Case study of the Madeira transmission system. **Energy Policy**, v. 67, p. 281–289, abr. 2014.
- CNI. **Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental**, 2014. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2004/7/propostas-da-industria-para-as-eleicoes-2014-caderno-24-licenciamento-ambiental-proposta-para-aperfeicoamento/>>. Acesso em: 6 ago. 2016
- CONAMA. Resolução Conama nº 001/1986. **Diário Oficial da União**. 17 fev. 1986, Sec. I, p. 2548–2549.
- CONAMA. Resolução Conama nº 237/1997. **Diário Oficial da União**. 22 dez. 1997, Sec. I, p. 30841–30843.
- DUARTE, C. G. et al. Practitioners' perceptions of the Brazilian environmental impact assessment system: results from a survey. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 35, n. 4, p. 1–17, 6 jun. 2017.
- ELETROBRÁS. **Subsídios para adequação do licenciamento ambiental de instalações de transmissão: relatório final**. Coordenado por Mirian Regini Nutti, 2000. Disponível em: <<http://www.elektrobras.com/elb/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B3D9B0E69-81DA-47F4-831D-CC94307EEBFC%7D&ServiceInstUID=%7BEB0474D7-6A77-49E6-81B6-B71B61FE7CF5%7D>>. Acesso em: 5 jan. 2017
- FERREIRA, D. DA C. **Atuação das diversas instituições do setor elétrico brasileiro no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos de transmissão de energia elétrica que integrarão o sistema interligado nacional**. Monografia de especialização - Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 20 dez. 2012.
- FMASE. **Proposta de Diretrizes Institucionais para o Novo Marco Legal do licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico**, 13 nov. 2013. Disponível em: <http://www.fmase.com.br/FMASE/arquivos/Proposta_do_FMASE_Novo_Marco_Legal_do_Licenciamento_Ambiental.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2017
- IAIA. **Princípios da melhor prática em Avaliação de Impacto Ambiental**, 1999. Disponível em: <https://www.iaia.org/uploads/pdf/IAIA_Principios_pt.pdf>. Acesso em: 17 maio. 2018
- IBAMA. Instrução Normativa Ibama nº 184/2008. **Diário Oficial da União**. 18 jul. 2008, Sec. I, p. 71–72.
- INSTITUTO ACENDE BRASIL. **Boletim Energia 12 - Licenciamento Ambiental: a busca da eficiência**, abr. 2011. Disponível em: <http://www.acendebrasil.com.br/media/boletins/arquivos/Energia_12.pdf>. Acesso em: 5 maio. 2017
- MMA. Portaria MMA nº 421/2011. **Diário Oficial da União**. 28 nov. 2011, Sec. I, p. 92–99.
- MMA et al. Portaria Interministerial nº 419/2011. **Diário Oficial da União**. 28 nov. 2011, Sec. I, p. 81–85.



CONGRESSO BRASILEIRO
DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO
Ética e Avaliação de Impacto Ambiental



MMA et al. Portaria Interministerial nº 60/2015. **Diário Oficial da União**. 25 mar. 2015, Sec. I, p. 71–77.

ONS. **Plano de Ampliações e Reforços nas Instalações de Transmissão do SIN 2017-2019: Sumário Executivo**, 2017. Disponível em: <http://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/PAR2017-2019_sumario_executivo.PDF>. Acesso em: 6 out. 2017