

“SEMINÁRIO “DESAFIOS DA GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL”

PAINEL 3: Licenciamento Socioambiental de Empreendimentos de Geração

Enio Fonseca
Presidente - FMASE

Promoção: ANEEL

Brasília, 19 de outubro de 2017.

Entidades Associadas



Subcomitê de Meio
Ambiente das Empresas
Eletrobras – SCMA

Áreas de atuação



EQUAÇÕES IMPOSSÍVEIS - BY OSCAR MOTOMURA

Licenciamento Ambiental - questão avaliada ao longo do tempo...

- Processos tradicionais de solução de problemas: complexidade, interesses múltiplos e divergentes, esforço de melhoria contínua, iniciativas intermináveis e muitas vezes conflitantes, insatisfação coletiva, prejuízo para o desenvolvimento sustentável, proteção da natureza e melhoria da qualidade de vida da população.
- A expressão “*equações impossíveis*”, cunhada por Oscar Motomura, resume muito bem o foco de seu trabalho: situações altamente desafiadoras e aparentemente sem solução. Segundo costuma dizer, “*quanto mais difícil uma equação, mais atraente ela é, porque exige ‘criatividade radical’, a descoberta de caminhos inéditos e soluções jamais testadas antes*”.
- Reconhecimento da importância da avaliação ambiental nos processos de implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental.
- Necessidade da leitura integrada das disposições da Constituição no que tange ao direito de todos por um meio ambiente sadio e à necessidade do desenvolvimento.
- 20 mil normas legais disciplinando o tema...

EQUAÇÕES IMPOSSÍVEIS ...

- Licenciamento Ambiental, ZEE, AAI, AAE, fiscalização, autuação, TAC, regularização, leis, decretos, resoluções, portarias, instruções de serviço, normas federais, estaduais e municipais, conflitos de normas, termos de referência, prazos legais, custos, órgãos licenciadores, Ibama, órgãos intervenientes, prefeituras, Funai, Fundação Palmares, Iphan, ONGs, sociedade em geral, consumidor, contribuinte, concessionário, PDE, agentes do setor, poder concedente, MME, ONS, EPE, ANEEL, CCEE, MMA, Ibama, Instituto Chico Mendes, Serviço Florestal, ANA, licitação, leilão, conta 10, restrições, fator locacional, custos não previstos, prazos, concessionários, tarifa, mercado, autorizações, judicialização, MP, gestão da água, outorga, tecnologia, cidade do futuro, geração distribuída, matriz energética, hidráulica, solar, eólica, biomassa, nuclear, térmica, unidades de conservação, reserva de disponibilidade hídrica, instalações de geração, transmissão e distribuição, arborização urbana, reserva legal, barramento, fauna e flora, regulação, visão de governo, atribuições, poder concorrente, governança, prioridades, crescimento, qualidade de vida, emissão de gases efeito estufa, sustentabilidade, visão de futuro, ecodesenvolvimento, recursos naturais, TCU, AGU, comunicação, ordenamento territorial, população atingida, população especialmente protegida, oitiva, indígenas, ribeirinhos, quilombolas, compensação ambiental, compensação florestal, audiência pública, mitigação, investidores, utilidade pública, políticas públicas, equipe técnica, análise de risco, ...

Complexidade Legal - Apenas Resoluções Conama...

RESOLUÇÕES DO CONAMA - Resoluções vigentes, publicadas entre 1984 e 2017.

226 resoluções.

- Áreas protegidas, Unidades de Conservação - UCs, Áreas de Preservação Permanente - APPs, Mutirão ambiental, Jardim botânico, Patrimônio espeleológico e Compensação ambiental, Biomas, Diretrizes para o manejo, Estágios sucessionais da vegetação da Mata Atlântica, Estágios sucessionais da restinga, Estágios sucessionais de campos de altitude, Gestão de espécies da fauna e flora, Fauna, Flora, Qualidade da água, Controle da poluição sonora e do ar, Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar - PRONAR, Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores - ROCONVE/PROMOT, Plano de Controle da Poluição por Veículos em Uso - PCPV, Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso - I/M, Gestão de Resíduos e Produtos Perigosos, Uso de resíduos e produtos perigosos, Transporte, importação e exportação de resíduos e produtos perigosos, Tratamento e destinação final de resíduos e produtos perigosos, Licenciamento Ambiental, Normas e procedimentos gerais para o licenciamento ambiental, Licenciamento ambiental por tipo de atividade, Licenciamento ambiental por região ou local de atuação, Educação ambiental, Sistemas de Dados e informação - Cadastro, ...

Complexidade Legal - Apenas Resoluções Conama...

RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986

- 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 da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA157 em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

...

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230kV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, ...

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

- Trava e engessa. Ponto de corte de potencial poluidor e porte ainda muito utilizado pela maioria dos OLAs Estaduais.
- Ainda que publicada a Resolução CONAMA 237, urge a revisão/revogação da 01/86.

Complexidade Legal - Apenas Resoluções Conama...

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 06, de 16 de setembro de 1987 - Estabelece regras gerais para Licenciamento Ambiental de Obras de Grande Porte, notadamente de instalações de geração de energia elétrica.

- Art. 12 O disposto nesta Resolução será aplicado considerando-se as etapas de planejamento ou de execução em que se encontra o empreendimento.

...

§ 4º Para o empreendimento que entrou em operação a partir de 1º de fevereiro de 1986, sua regularização se dará pela obtenção da LO, para a qual será necessária a apresentação de RIMA contendo, no mínimo, as seguintes informações: descrição do empreendimento; impactos ambientais positivos e negativos provocados em sua área de influência; descrição das medidas de proteção ambiental e mitigadoras dos impactos ambientais negativos adotados ou em vias de adoção, além de outros estudos ambientais já realizados pela concessionária.

§ 5º Para o empreendimento que entrou em operação anteriormente a 1º de fevereiro de 1986, sua regularização se dará pela obtenção da LO sem a necessidade de apresentação de RIMA, mas com a concessionária encaminhando ao(s) órgão(s) estadual(ais) a descrição geral do empreendimento; a descrição do impacto ambiental provocado e as medidas de proteção adotadas ou em vias de adoção.

- Letra morta? Poder concorrente? Exigências diferenciadas, sempre além desse instrumento e com inclusões de sucessivas novas demandas da administração pública.
- Custos e custos.

E que tal uma nova Lei Geral?

Lei Geral de Licenciamento Ambiental.

Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729, de 2004 - Apresentado pelo Deputado Mauro Pereira

- Longo processo construído no âmbito do Congresso Nacional, em particular na Câmara dos Deputados, com ampla negociação com toda a sociedade interessada, ruralistas, ongs, setor produtivo, órgãos do governo, entidades de classe. Congresso é o Foro legítimo para a construção de leis.
- FMASE participou de todo o processo negocial, discutiu temas, ofereceu contribuições, muitas acatadas, outras não, e vai continuar a pleitar na votação de plenário, alguns pontos importantes por meio de emendas.
- Mais uma legislação que se propõe a fazer modificações no tormentoso tema do Licenciamento Ambiental.

Pontos Positivos:

- Condicionantes vinculadas aos impactos ambientais identificados nos estudos e não podem obrigar o empreendedor a prestar serviço público;
- Altera a lei de crimes ambientais, afastando a responsabilidade culposa do agente licenciador;
- Desnecessidade de certidão de uso e ocupação do solo para fins de licenciamento;
- Emissão de autorizações em compatibilidade com a licença;
- Possibilidade de renovação automática da LO, mediante comprovação de cumprimento das condicionantes;
- Termo de referência padrão por tipologia; e
- Regula a participação das autoridades envolvidas.

E que tal uma nova Lei Geral?

Pontos de atenção:

- As normas estaduais, municipais e do Conama observarão as regras de aplicação nacional. E o Poder concorrente?
- O FMASE entende que o descumprimento de uma condicionante não pode ser pressuposto para o cancelamento da licença.
- O FMASE entende que não deveria ser permitida a exigência de EIA, independentemente da localização, para atividades ou empreendimentos cuja natureza e porte caracterizem, por si só, potencial de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente; Critério locacional é fundamental.
- O FMASE entende que é inaceitável a possibilidade de que “Se a autoridade licenciadora concluir pela impossibilidade de expedição de LOC, deve estipular objetivamente as medidas para desmobilização e recuperação do ambiente afetado, às expensas do empreendedor”. É preciso levar em conta que a LP é quem definiu a viabilidade do empreendimento e existem custos a serem ressarcidos, e que tal decisão que envolva até mesmo demolição de ativos construídos deve ser decorrente de ação judicial e não administrativa.
- O FMASE entende que é importante deixar claro, e de forma inquestionável, que o papel dos órgãos intervenientes não substituiu em tempo algum o do órgão licenciador, único responsável por essa atividade.
- O FMASE entende que regulamentação da Lei, ou de seus artigos não deveria ser da autoridade licenciadora. (§§ 2º e 3º do art. 12).
- O FMASE defende a inclusão de artigo que estabeleça que a licença de instalação - LI de empreendimentos lineares, de utilidade pública, destinados aos modais ferroviário, rodoviário, assim como aos serviços de transmissão e distribuição de energia, possam ser emitidos de forma concomitante com a licença de operação - LO.

Propostas do FMASE para o “Aprimoramento de Marco Legal do Setor Elétrico”

Estas proposições estão alinhadas com a necessária solidez e segurança regulatória aos “Princípios para a Reorganização do Setor Elétrico” e à “Proposta de Aprimoramento de Marco Legal do Setor Elétrico”.

Elas constituem imperativos para a melhoria do desenvolvimento ambientalmente sustentável e, conseqüentemente, da segurança regulatória e atratividade dos segmentos de geração, transmissão e distribuição para novos investimentos.

➤ 1) Inclusão de Princípios

- Inclusão do Princípio “*Sustentabilidade do Setor Elétrico em seus pilares plenos, quais sejam: econômico, social e ambiental*”;
- Inclusão do Princípio “*Atuação setorial baseada na ecoeficiência, na tomada de decisões participativas, na análise do ciclo de vida de tecnologias alternativas, na adoção de práticas de promoção do desenvolvimento sustentável com permanente gestão de riscos e oportunidades*”.

Propostas do FMASE para o “Aprimoramento de Marco Legal do Setor Elétrico”

- 2) Disciplinamento do Aproveitamento Energético dos Cursos d'Água - Reserva de disponibilidade hídrica

Este disciplinamento engloba quatro eixos centrais:

- o aproveitamento energético dos cursos de água (e sua transmissão associada), imprescindível ao desenvolvimento sustentável do país;
- o uso múltiplo dos recursos hídricos nas áreas especificamente definidas para o aproveitamento energético dos cursos de água;
- a utilização de instrumentos de planejamento e diretrizes gerais pelo poder concedente para definição dos potenciais hidroenergéticos;
- possibilidade da gestão ganha x ganha. Reserva de disponibilidade hídrica + Reserva ambiental.

Propostas do FMASE para o “Aprimoramento de Marco Legal do Setor Elétrico”

- 3) Normatização visando a efetiva remuneração dos custos associados a demandas da administração pública em instalações do SEB.
- A regulamentação tem exigido dos empreendimentos hidrelétricos compensações ambientais cada vez maiores, produzindo um ônus que não foi reconhecido nas receitas das usinas que operam dentro do regime de cotas.
 - i. Os custos advindos do processo de licenciamento ambiental (implantação e monitoramento de programas, trâmites burocráticos, pagamento de taxas para obtenção e renovação de licenças, etc.);
 - ii. Os custos advindos do cumprimento de legislação ambiental específica em âmbito nacional, estadual ou municipal;
 - iii. Os custos oriundos de condicionantes exigidos por agentes de financiamento;
 - iv. Os custos associados às atividades que contribuem para a sustentabilidade dos empreendimentos e para a otimização dos processos que utilizam recursos naturais; e
 - v. Os custos associados às atividades que contribuem para o cumprimento da Política Nacional de Meio Ambiente e para os Acordos Ambientais Internacionais dos quais o Brasil seja signatário.
- Há um aumento crescente de obrigações em razão de mudanças legais que não estão previstas na tarifa; além dos custos de renovação de licenças ambientais ou de obtenção de licenças corretivas que também não estavam nas planilhas originais. É um montante significativo que, ao ser inserido na contabilidade, vai gerar uma melhor governança das obrigações impostas aos agentes.

Propostas do FMASE para o “Aprimoramento de Marco Legal do Setor Elétrico”

- 4) Tempo de concessão x Tempo de obtenção de licenciamento ambiental x penalidades
- Existe a necessidade de compatibilização dos prazos do licenciamento ambiental e aqueles que compõem o planejamento do setor, em especial a data prevista para entrada em operação do empreendimento, de modo a evitar que atrasos ocorridos durante o licenciamento prejudiquem o adimplemento do cronograma previsto no contrato de concessão.
 - i. *Comprovado tempestivamente o ingresso do requerimento da licença no órgão ambiental, o requerente ficará obrigado a demonstrar, a cada seis meses, contados da data de comprovação do ingresso do requerimento da licença no órgão ambiental competente, até que a licença ambiental seja apresentada, que o procedimento de licenciamento ambiental está em curso e pendente de conclusão, e que o requerente tem adotado as medidas necessárias à obtenção da licença ambiental;*
 - ii. *Caracterizada essa situação de regularidade do processo, e não sendo emitida a Licença de Operação nos prazos legais dos órgãos licenciadores, não haverá penalização por parte do poder concedente.*
- Essa iniciativa, adotada recentemente pelo poder concedente no caso do marco da mineração, objetiva a não penalização dos agentes, que cumprindo todo o trâmite das obrigações do licenciamento ambiental, tenham suas licenças ambientais postergadas pelo órgão licenciador, além dos prazos legais, sem justificativa, impactando prazos dados pelo poder concedente para a implantação dos empreendimentos, sujeitando-os a penalizações por descumprimento dos contratos.

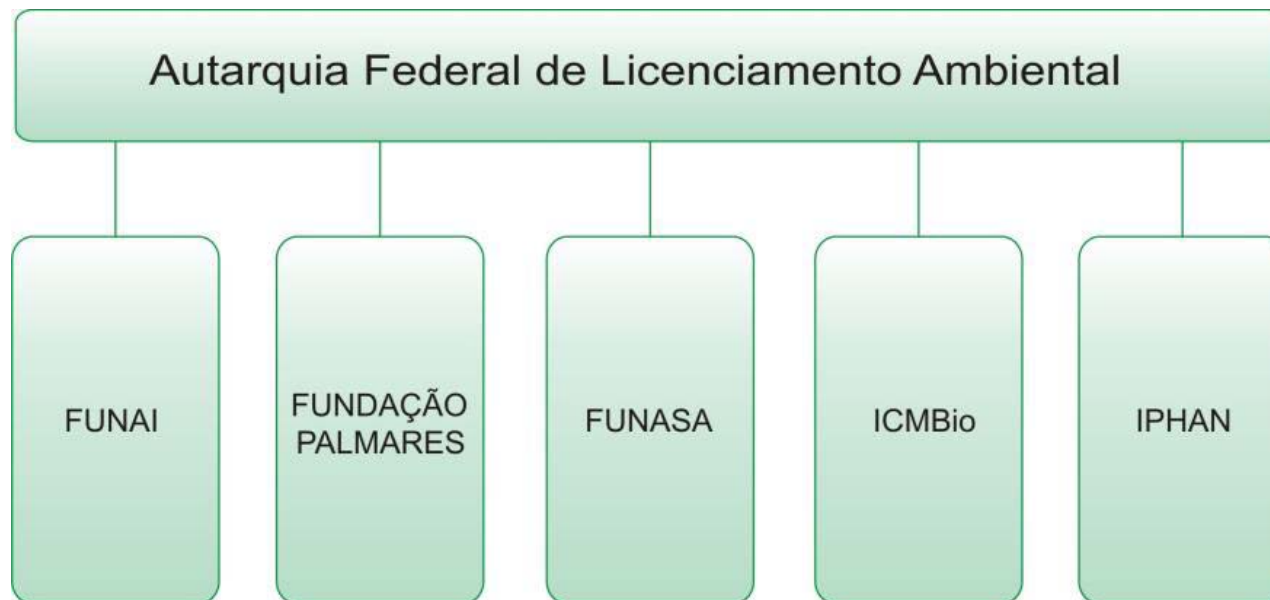
Propostas do FMASE para o “Aprimoramento de Marco Legal do Setor Elétrico”

- 5) Definição de Empreendimentos Estratégicos.
 - i. *O Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE e o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, quando caracterizadas situações que comprometam a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético ou a necessidade de sistemas de transmissão de energia, definirão os empreendimentos estratégicos para fins de licenciamento pela União.*
 - Definir empreendimentos estratégicos do SEB, independente de seu porte, potencial poluidor e localização para serem licenciados pela União, é uma iniciativa de extrema importância para agilização da implantação dos mesmos, visto a celeridade dada pelo Ibama nesse processo, frente aos órgãos estaduais.
- 6) Volta da reservação da água - Reservatórios de acumulação x fio d'água
 - Necessidade de retomada da discussão sobre a reservação de água pelos novos empreendimentos hidrelétricos. Sem reservatórios, vamos passar por situações críticas cada vez mais cedo. Todas as hidrelétricas construídas ou ainda em fase de estudos nos últimos anos são a fio-d'água, pela dificuldade na liberação de projetos com grandes reservatórios. O indicador área x potência, adotado pela EPE em avaliações de empreendimentos futuros, precisa ser revisto, como medida inicial.

Propostas do FMASE para a melhoria da governança socioambiental

1) Balcão único de Licenciamento Ambiental - foco em empreendimentos de utilidade pública

É fundamental que o Estado volte a analisar a questão da consolidação definitiva da Autarquia de Licenciamento Ambiental na esfera federal, a exemplo do que foi executado no passado com a criação das diversas Agências Reguladoras. Esta Autarquia seria formada a partir de um colegiado de profissionais pertencentes aos diferentes órgãos e entidades que hoje intervêm no processo de licenciamento ambiental (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, Ministério da Saúde - MS, Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, Fundação Cultural Palmares - FCP, Fundação Nacional do Índio - FUNAI, etc.), de modo a formar efetivamente um balcão único de licenciamento. De forma alternativa, conduzir como um processo integrado sob responsabilidade do órgão licenciador.



Propostas do FMASE para a melhoria da governança socioambiental

Criação de Autarquia Federal de Licenciamento Ambiental - Balcão de licenciamento único.

A criação do colegiado dentro desta entidade demandará a reestruturação e capacitação de órgãos e entidades intervenientes no processo de licenciamento ambiental, com o devido dimensionamento das equipes para atendimento das demandas máximas, sendo essencial a replicação desta estrutura, criada em âmbito federal, nos Estados membros, onde estará vinculada às Secretarias de Meio Ambiente com a participação de representantes estaduais dos órgãos intervenientes.

Os profissionais que integrarão o colegiado possuirão autonomia para, em nome dos órgãos intervenientes, apresentar pareceres e posicionamentos, estando operacionalmente subordinados ao coordenador da entidade responsável pelo balcão único de licenciamento, e não mais ao seu superior hierárquico no órgão de origem.

A entidade, tanto no âmbito federal, quanto estadual, ficará responsável pelo licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico, participando efetivamente desde a fase de planejamento energético do país.

Critérios de emissão de licenças concomitantes e em prazos diferenciados para empreendimentos de utilidade pública.

Necessidade de interlocução com instituições e órgãos que tenham ritos e demandas próprios, não alinhados aos prazos do licenciamento.

Propostas do FMASE para a melhoria da governança socioambiental

Criação de Autarquia Federal de Licenciamento Ambiental - Balcão Único

É ideal que a entidade responsável pelo balcão único também participe das discussões do Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE e Plano Nacional de Energia - PNE, assessorando efetivamente o CNPE, bem como das etapas de análise dos inventários hidrelétricos das bacias hidrográficas.

Exemplo: No evento *Diálogos* promovido pelo TCU em Brasília, em 5/6/10, a coordenadora-geral de licenciamento ambiental da Fundação Nacional do Índio, Maria Janete Albuquerque de Carvalho defendeu o fortalecimento da ação do órgão indigenista, que tem 7 mil processos para dez servidores e trabalha com um terço do orçamento previsto para este ano.

Ainda como exemplo: No mesmo evento, o chefe de licenciamento ambiental de energia nuclear, térmica, eólica e outras fontes alternativas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Eduardo Wagner, informou que no órgão existem 508 processos do setor elétrico para cerca de 50 pessoas.

Situação similar nos outros órgãos intervenientes. Como tirar leite de pedra nessas condições?

Objetivo: Harmonização de prazos, adequação do plano de negócios, priorização processual para obras de utilidade pública.

2) Cadastro Ambiental Rural (CAR) e da Reserva Florestal Legal

Inexigibilidade da exigência do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e da Reserva Florestal Legal de áreas industriais nos processos de regularização ambiental dos sistemas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

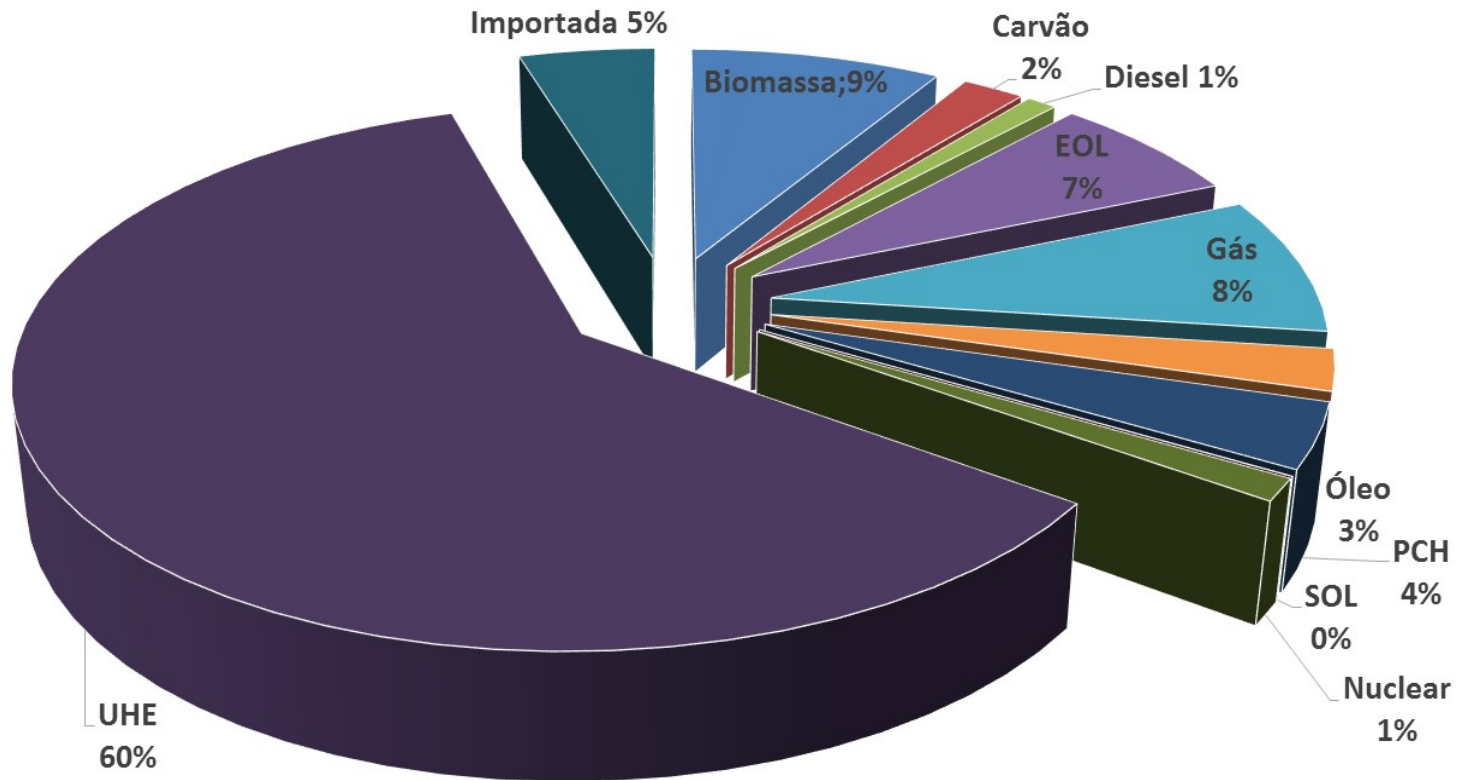
Geração de energia elétrica (2017)



4724 usinas
148 mil MW

~ 70 usinas,
produzem 70%
de toda energia!

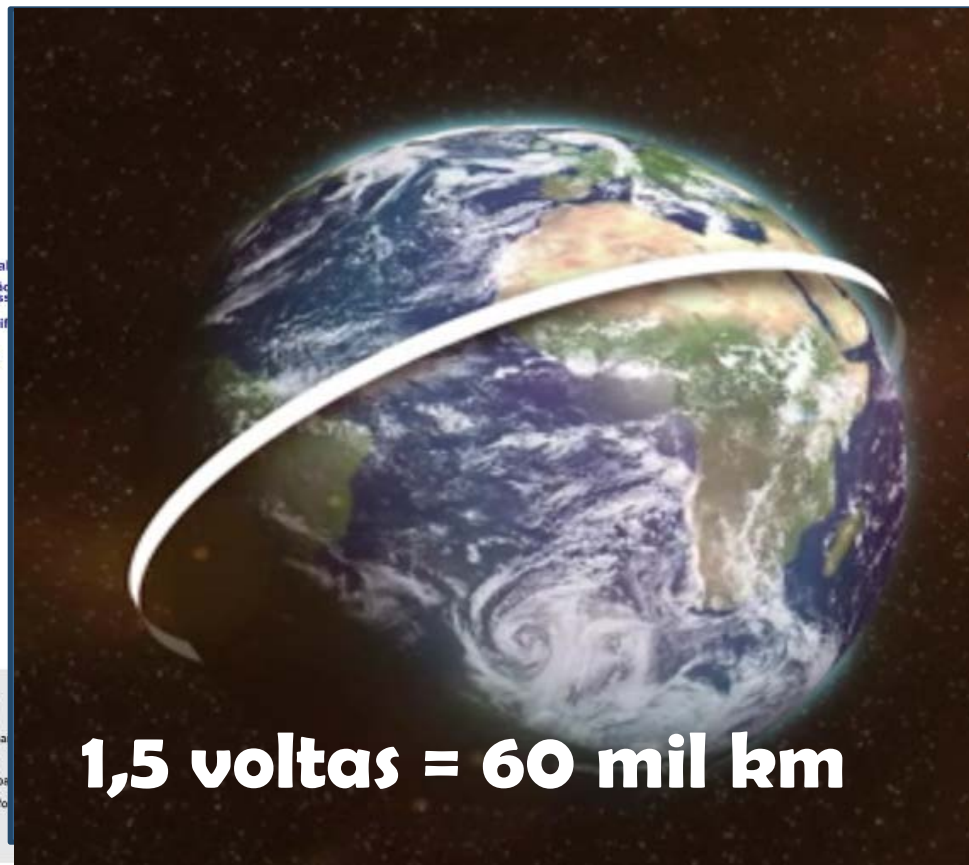
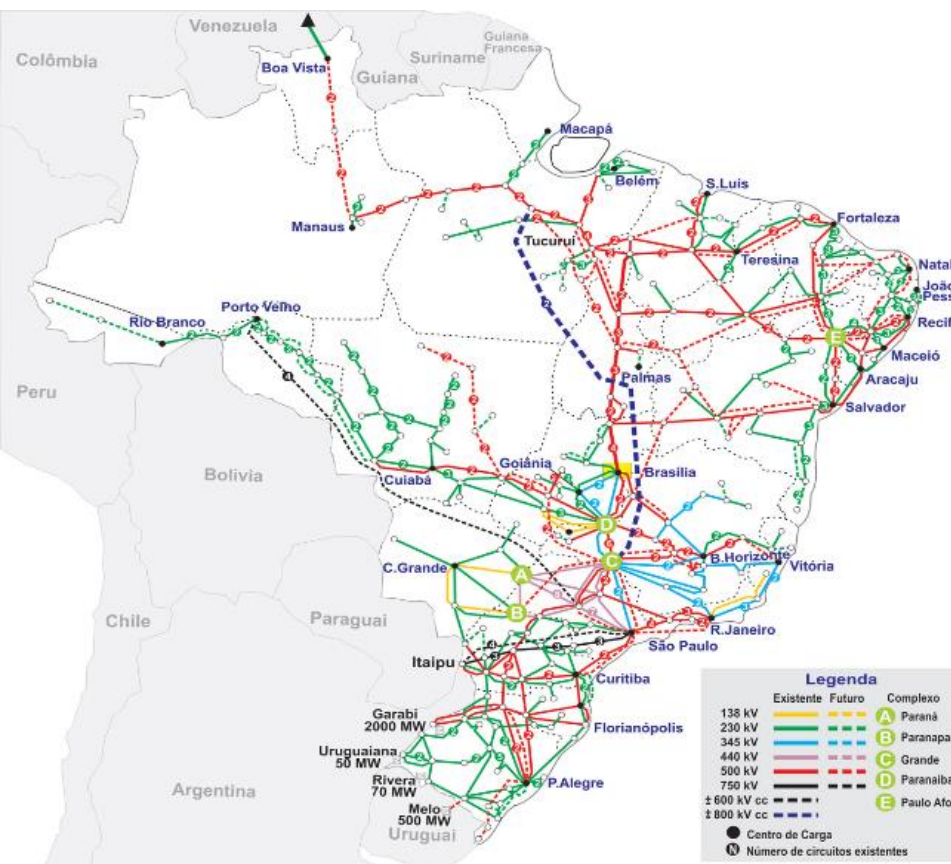
Matriz Elétrica Brasileira (2017)



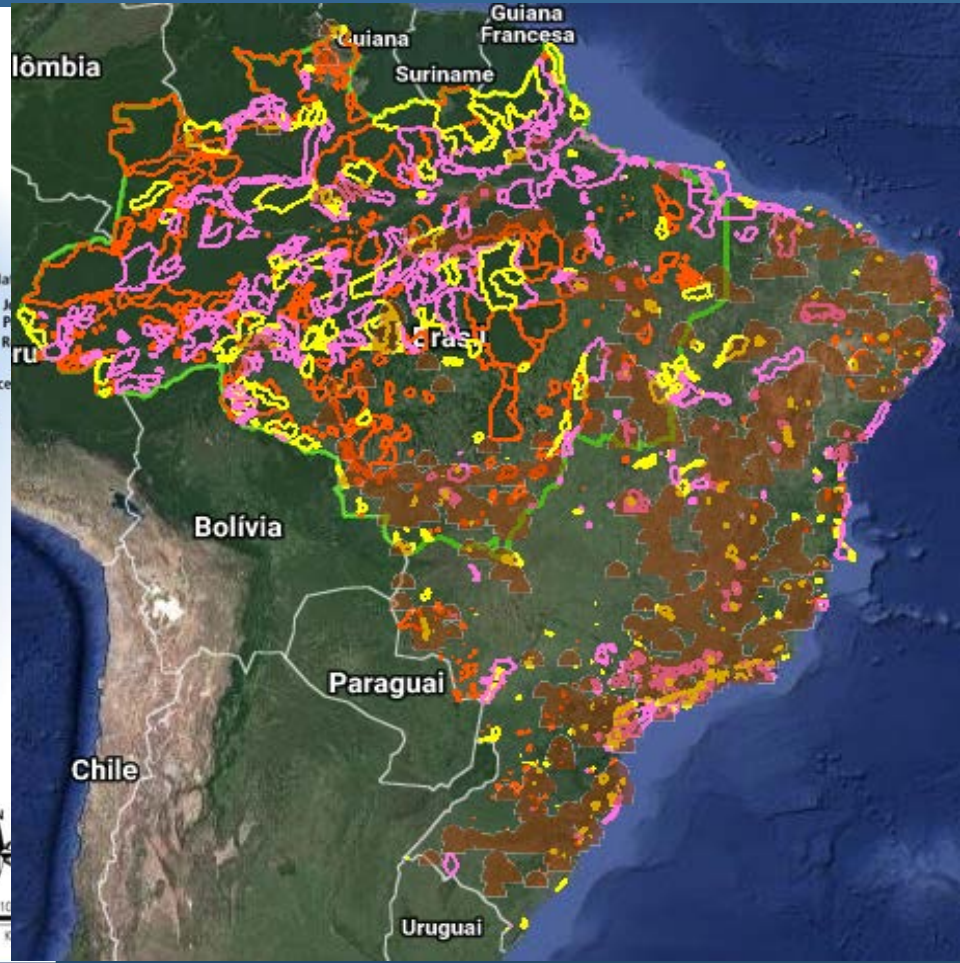
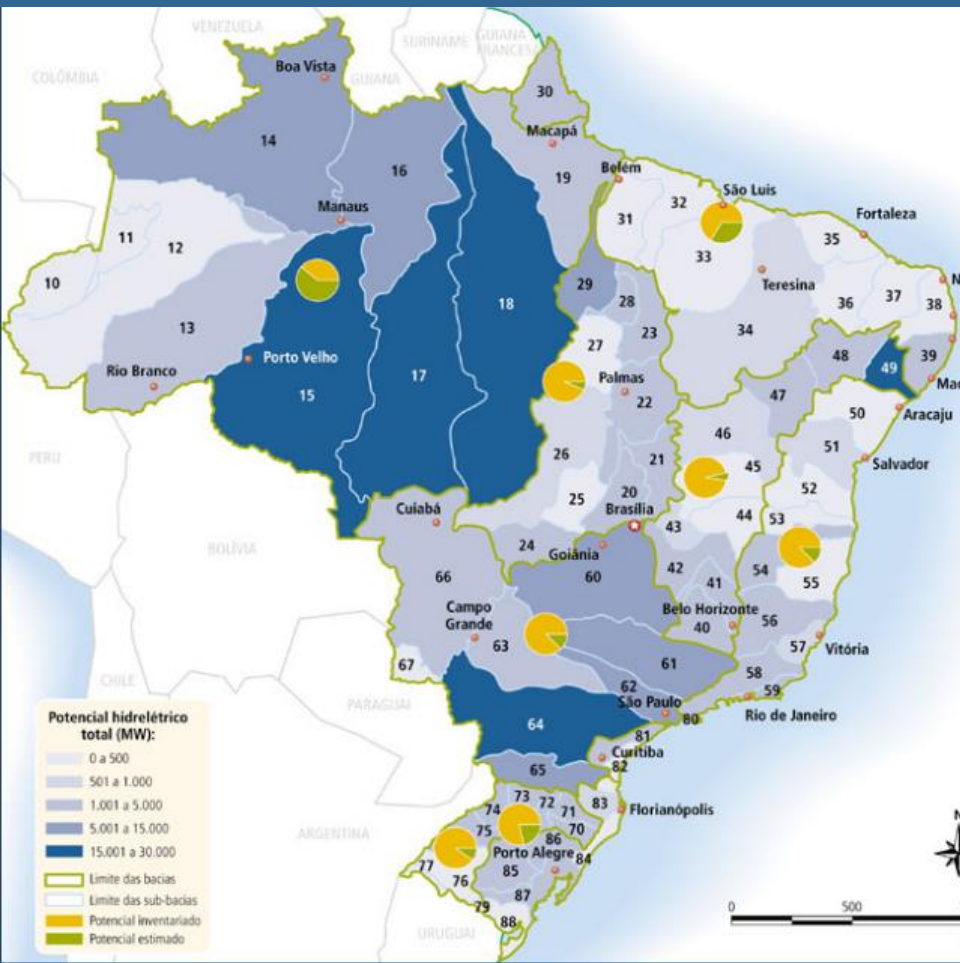


**De acordo com o PDE 2017/2026
temos de aumentar em 45% a
capacidade de geração nos
próximos 10 anos.**

De acordo com o PDE 2017/2026 temos de aumentar em **46%** a transmissão nos próximos 10 anos



Potencial Hídrico x Áreas Protegidas



MUITO OBRIGADO.

Enio Marcus Brandão Fonseca

Presidente do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico

enio@cemig.com.br