

XI fórum instituto **acende** Brasil

A VALORIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO E A PROTEÇÃO

13 DE ABRIL DE 2018 EM SÃO PAULO



Objetivos

- Traçar um diagnóstico do licenciamento ambiental, com foco em questões associadas a prazos e responsabilidades;
- Debater alternativas para conferir dinamismo ao licenciamento ambiental, observando o dilema entre precaução e eficácia;
- Refletir sobre o papel dos agentes intervenientes no licenciamento ambiental;
- Identificar e discutir medidas antecipatórias que evitem conflitos que atualmente judicializam o licenciamento ambiental de projetos de geração e transmissão de eletricidade;
- Discutir a proposta da “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, em tramitação na Câmara dos Deputados (PL 3.729 de 2004).

Participantes

Moderadores

- **Claudio Sales e Alexandre Uhlig** – Instituto Acende Brasil

Debatedores

- **Daniela Stump**, *Advogada Sócia do Escritório **Machado Meyer***;
- **Evandro Moretto**, *Professor do Instituto de Energia e Ambiente e da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da **Universidade de São Paulo***;
- **Larissa Amorim**, *Diretora de Licenciamento Ambiental do **Ibama***;
- **Márcio Severi**, *Diretor Institucional da **Argo Energia***; e
- **Sergio Suiama**, *Procurador membro da IV Câmara de Coordenação e Revisão do **Ministério Público Federal** (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural)*.

Histórico do licenciamento ambiental no Brasil

- **Início dos anos 1970** - Setor elétrico abriga as primeiras experiências de “licenciamento ambiental” no Brasil (UHE Sobradinho e Tucuruí);
- **1980** – Lei nº 6.803 obriga a apresentação de “*estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto*” previamente à construção de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares;
- **1981** – Lei Nº 6.938 estabelece o “*licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras*” como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Art. 9º, parágrafo IV);
- **1986** – Resolução Conama 001 passa a exigir a elaboração de EIA para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente; e
- **1988** – Constituição Federal (art. 225º , inciso IV) estabelece a necessidade de elaboração de EIA para atividade “potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”.

Histórico do licenciamento ambiental no Brasil

Profusão de instrumentos normativos



Histórico do licenciamento ambiental no Brasil

Profusão de instrumentos normativos



Profusão de agentes intervenientes e atores interessados



Aumento de abrangência e complexidade



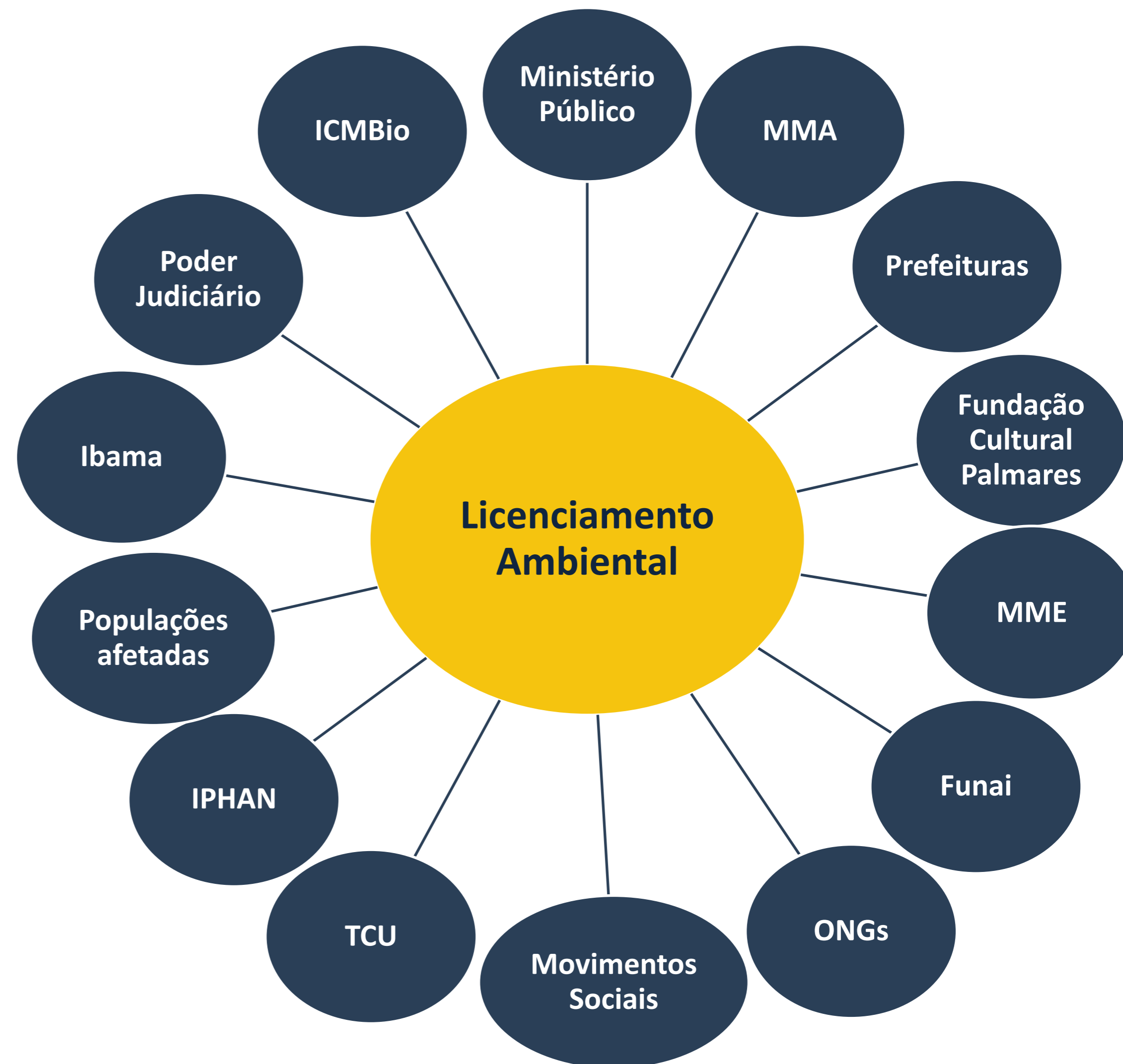
Não observação das regras que disciplinam as intervenções no processo



Ausência de uma lei geral que discipline a matéria



Imprevisibilidade e insegurança jurídica



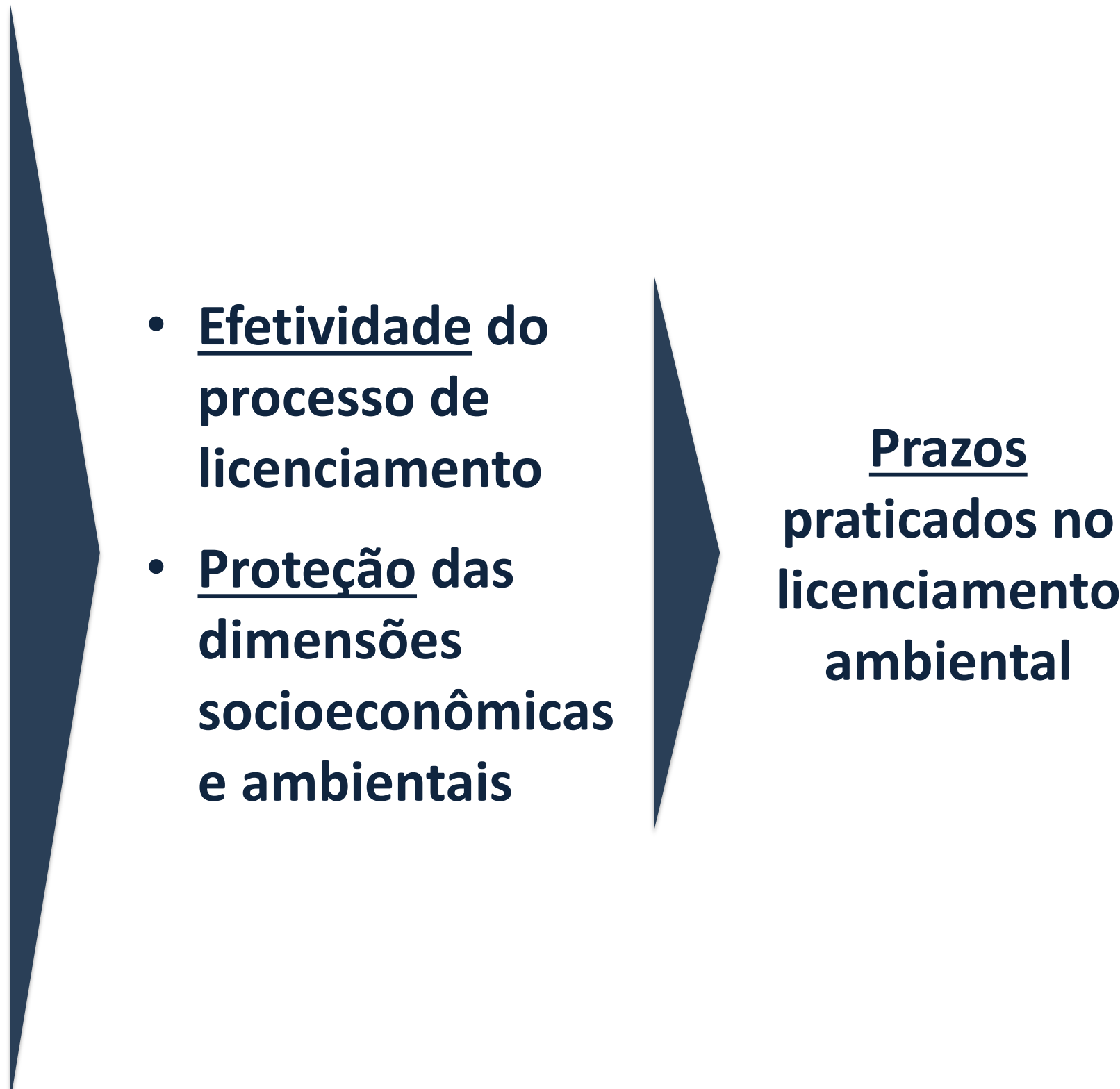
Situação atual do licenciamento ambiental

- Reconhecimento generalizado da necessidade de mudanças (órgãos ambientais, empreendedores, academia)
 - Associação Brasileira de Avaliação de Impacto – (ABAI, 2014)
 - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – (ABEMA, 2013)
 - Confederação Nacional da Indústria – (CNI, 2013)
 - Ministério Público da União – (MPU, 2004)
 - Câmara dos Deputados – (Hofman, 2015)
 - Diversos estudos acadêmicos

Situação atual do licenciamento ambiental

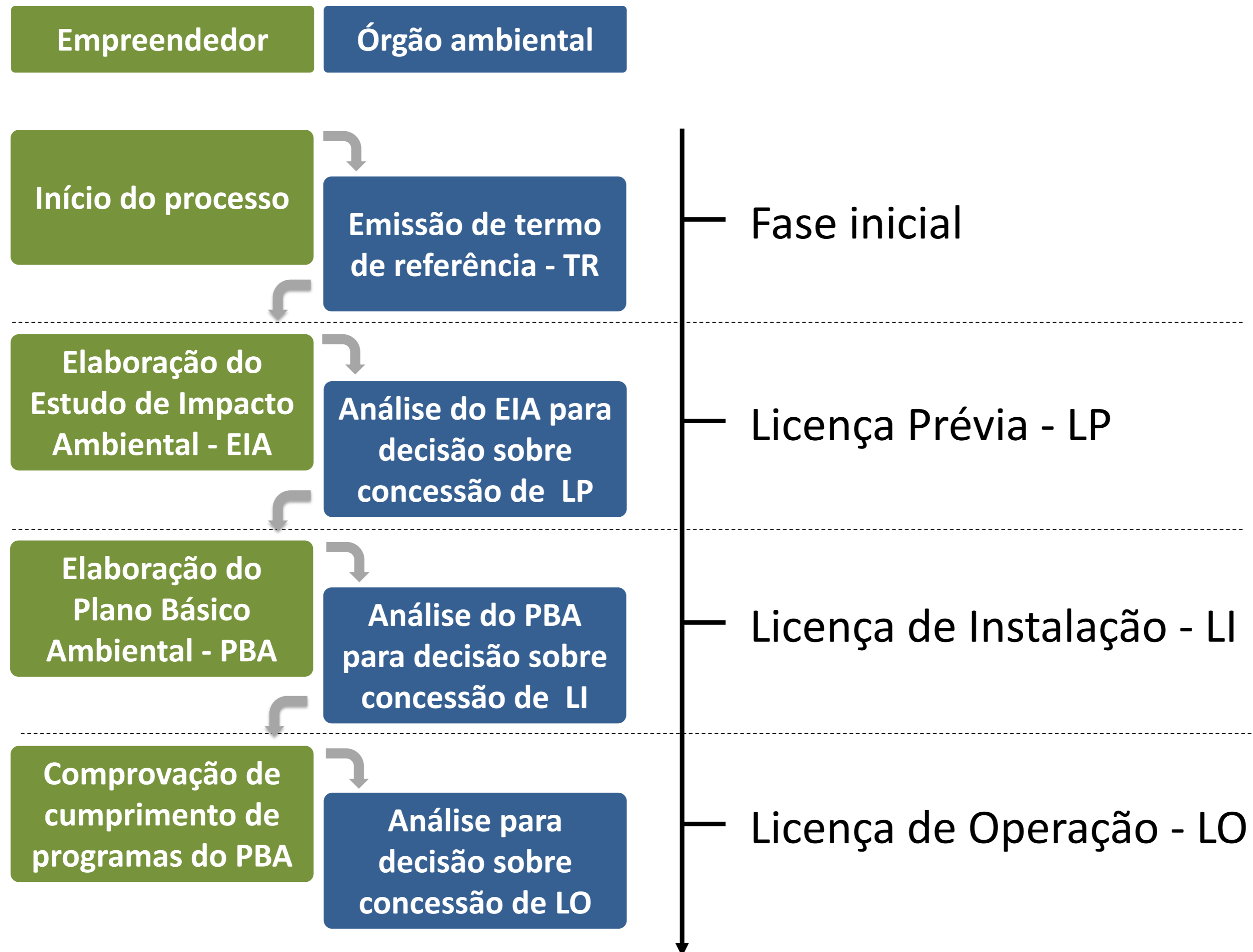
- Reconhecimento generalizado da necessidade de mudanças (órgãos ambientais, empreendedores, academia)

- Qualidade dos estudos ambientais aquém do esperado;
- Insegurança jurídica: responsabilização criminal de agentes ambientais;
- Excesso de expectativa da sociedade: licenciamento é visto como panaceia para as questões de cunho socioeconômico e ambiental;
- Discussões socioambientais concentradas na fase prévia do licenciamento ambiental;
- Faltam canais de comunicação com a sociedade ao longo do processo;
- Incerteza quanto a prazos processuais e tomada de decisão do órgão ambiental;
- Paralisações de obras e cancelamentos de licenças por meio de ações judiciais;
- Incerteza quanto a exigências adicionais (por exemplo, na forma de condicionantes de licença).

- 
- Efetividade do processo de licenciamento
 - Proteção das dimensões socioeconômicas e ambientais

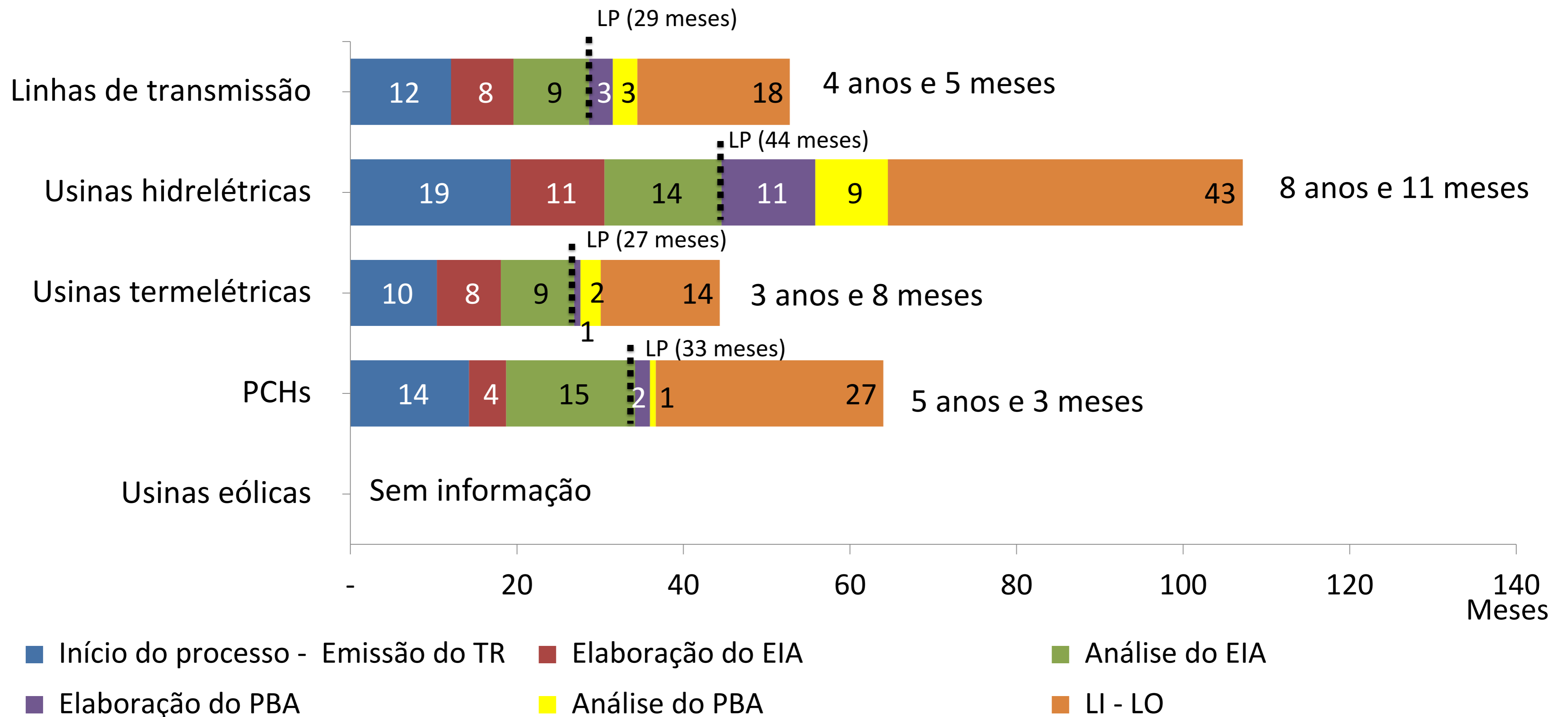
Prazos
praticados no
licenciamento
ambiental

Situação atual do licenciamento ambiental



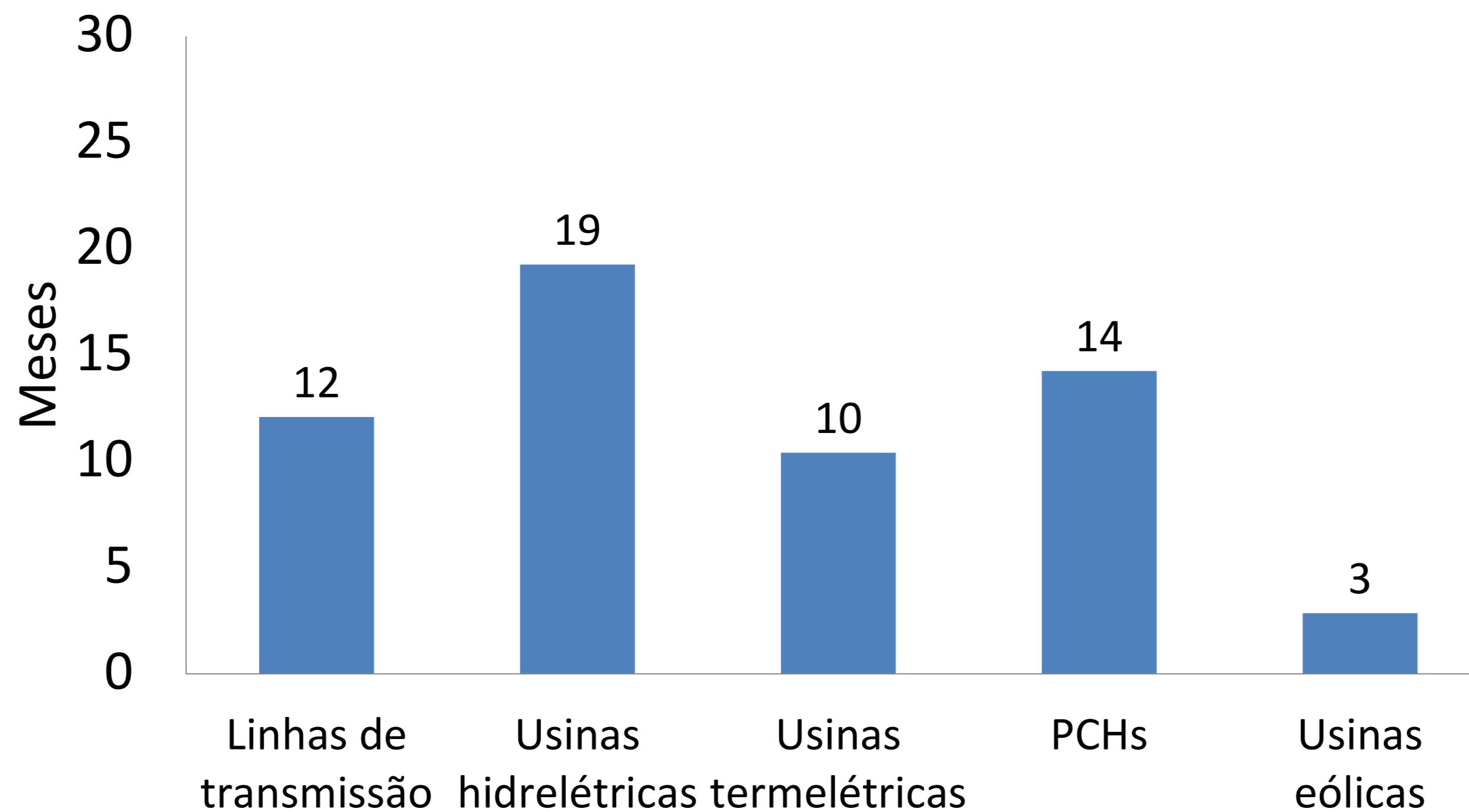
Situação atual do licenciamento ambiental: prazos

- Duração do licenciamento



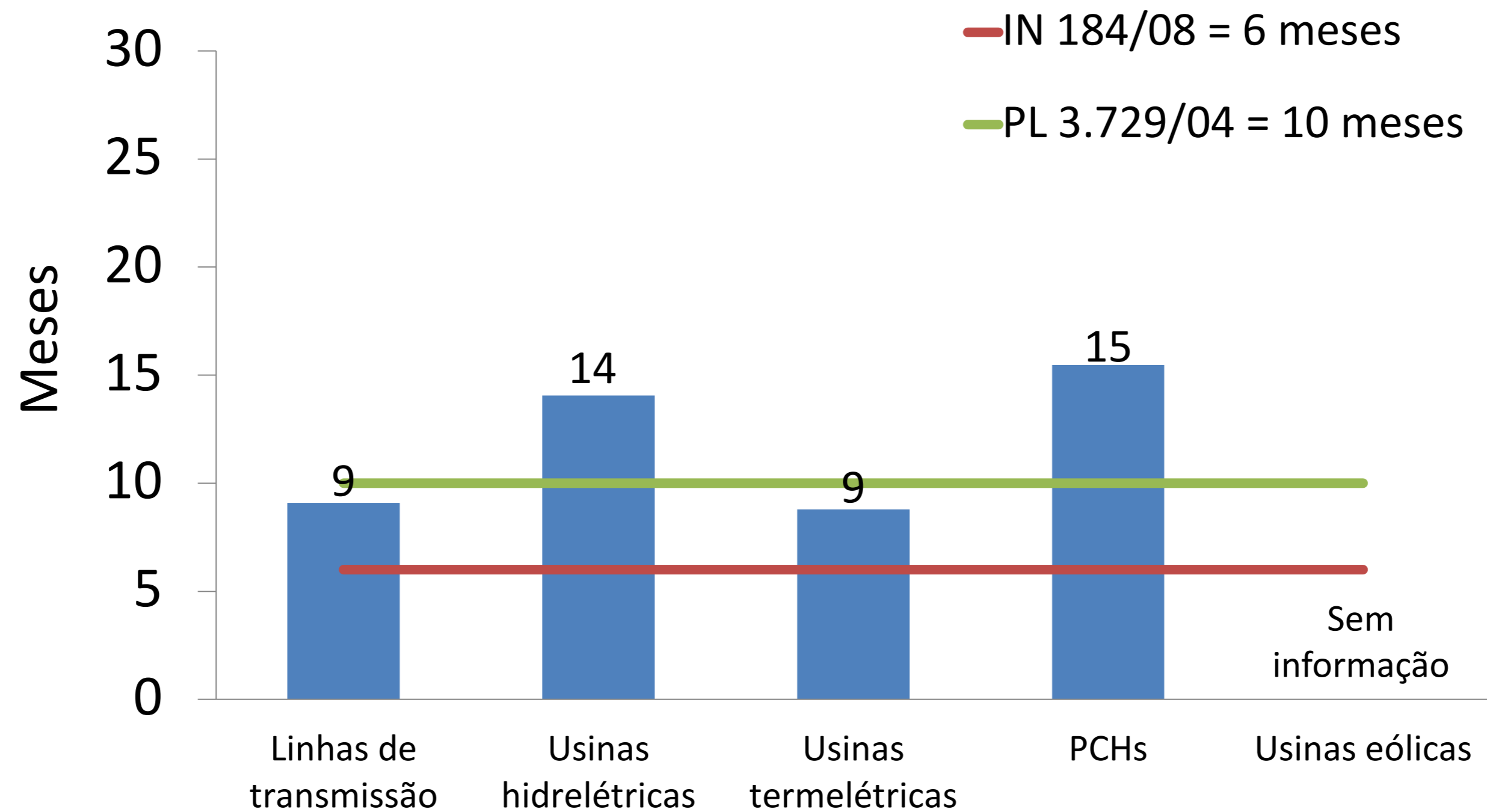
Situação atual do licenciamento ambiental: prazos

- Tempo médio entre o Início do Processo e a Emissão do Termo de Referência



Situação atual do licenciamento ambiental: prazos

- Tempo médio de análise do EIA



Situação atual do licenciamento ambiental: prazos

A redução do tempo do processo de licenciamento ambiental pode ser atingida a partir da **redução da duração de etapas burocráticas não relacionadas à análise dos estudos ambientais** (e.g. emissão do TR, comunicação entre agentes intervenientes, *check list* dos estudos protocolados).

Custo de degradação

- Além da dimensão econômico-financeira, atrasos no licenciamento ambiental acarretam degradação das condições socioeconômicas e ambientais da região de inserção do empreendimento em análise. Essa degradação se materializa na forma de:
 - Aumento da ocupação irregular de áreas próximas ao local de inserção do empreendimento com o objetivo de recebimento de indenizações (e.g. construção de moradias, garimpos ilegais);
 - Desmatamento irregular das áreas que futuramente serão atingidas pelo empreendimento;
 - Expectativa, por parte das comunidades afetadas, quanto ao início do processo de desapropriação de imóveis, recebimento de indenizações e demais medidas compensatórias.

O projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental em perspectiva

- O projeto de Lei 3.729/2004, conhecido como a “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, está em discussão no Congresso Nacional.

Em relação ao setor elétrico, a versão atual do projeto de Lei Geral do Licenciamento **representa avanços** no sentido de proporcionar maior eficiência do licenciamento ambiental sem colocar em risco a proteção ao meio ambiente e à sociedade.

O projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental em perspectiva

IN Ibama 184/2008	PL 3.729/2004*
<p>Art. 25. Para a emissão da Licença Prévia, o empreendedor <u>deverá apresentar</u> ao Ibama, quando couber, a <u>Certidão Municipal</u>, a qual declara que o local de instalação do empreendimento está em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo ou documento similar.</p>	<p>Art. 11. O licenciamento ambiental <u>independe</u> da emissão da <u>certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano</u> emitida pelos municípios, bem como autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.</p>
<p>Art. 11. O prazo de elaboração de <u>TR</u> é de <u>60 dias</u> corridos a partir da instauração do processo.</p>	<p>Art. 19 § 4º. A autoridade licenciadora terá o prazo máximo de <u>30 (trinta dias)</u> dias para disponibilização do <u>TR</u> ao empreendedor, a contar da data do requerimento.</p>

*Parecer do relator, Dep. Mauro Pereira, na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

O projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental em perspectiva

Portaria Interministerial 60/2015	PL 3.729/2004*
<p>Art. 7. Os órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental deverão apresentar ao IBAMA manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental exigido para o licenciamento, nos prazos de até <u>noventa dias</u>, no caso de EIA/RIMA (...)</p>	<p>Art. 31. A <u>autoridade envolvida</u> apresentará manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo equivalente à <u>metade do prazo</u> concedido para a autoridade licenciadora, contado da data de recebimento da solicitação.</p>
IN Ibama 184/2008	PL 3.729/2004*
<p>Art. 20. O prazo para a análise técnica do estudo ambiental será de <u>180 dias para EIA/RIMA</u>.</p>	<p>Art. 32. O processo de licenciamento ambiental respeitará os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados a partir da entrega do estudo ambiental pertinente e demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:</p> <p>I – <u>10 (dez) meses para a LP</u>, quando o estudo ambiental exigido for o EIA;</p>

*Parecer do relator, Dep. Mauro Pereira, na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

O projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental em perspectiva

IN Ibama 184/2008	PL 3.729/2004*
<p>Art. 18. Após recebido o estudo ambiental o Ibama providenciará a realização da <u>verificação do estudo</u>, definindo sua aceitação para análise ou sua devolução, com devida publicidade.</p> <p>§ 1º O <u>prazo</u> de verificação do estudo é de <u>até 30 dias</u>, neste período o empreendedor deverá fazer apresentação do EIA com vistas a comprovar o atendimento do TR.</p>	<p>Art. 32 § 2º. O requerimento de licença <u>não</u> será admitido quando, no prazo de <u>15 (quinze) dias</u>, a autoridade licenciadora identificar que o EIA ou demais estudos ambientais protocolados não apresentem os <u>itens listados no TR</u>, gerando a necessidade de reapresentação do estudo, com reinício do procedimento e da contagem do prazo.</p>

*Parecer do relator, Dep. Mauro Pereira, na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

Propostas para o aprimoramento do licenciamento ambiental

- Redução do tamanho dos EIAs, principalmente a partir do aumento da objetividade dos diagnósticos;
- Definição de regras para a quantidade e a seleção dos municípios que sediarão audiências públicas, permitindo ao empreendedor antecipar o prazo de 45 dias para realizar as audiências públicas. O órgão ambiental conservaria a prerrogativa de realizar audiências públicas adicionais, caso entendido como necessário;
- Estabelecimento, no início do licenciamento, de uma agenda de reuniões de acompanhamento do processo entre o órgão ambiental, o empreendedor e os demais órgãos intervenientes;
- Redução, para cinco dias, do prazo do *check list* dos estudos protocolados no órgão ambiental.
- Manutenção do prazo para análise do EIA conforme a Instrução Normativa 184/08 do Ibama (180 dias).

Propostas para o aprimoramento do licenciamento ambiental

Situação atual	Propostas de alteração
IN 184/2008: Necessidade de emissão de certidão municipal atestando conformidade com legislação aplicável ao uso e ocupação do solo.	PL 3.729/2004: Extinção da necessidade de emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano pelos municípios.
IN 184/2008: Emissão do TR em até 60 dias.	PL 3.729/2004: Emissão de TR em até 30 dias.
Portaria Interministerial 60/2015: 3 meses para manifestação dos órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental.	PL 3.729/2004: Prazo de manifestação dos órgãos intervenientes equivale à metade do prazo do órgão ambiental (5 meses, no caso do EIA).
IN 184/2008: <i>Check list</i> em até 30 dias.	PL 3.729/2004: <i>Check list</i> em até 15 dias; Instituto Acende Brasil: <i>Check list</i> em até 5 dias.
IN 184/2008: Análise do EIA em até 180 dias.	PL 3.729/2004: Análise do EIA em até 300 dias (10 meses). Instituto Acende Brasil: Análise do EIA em até 180 dias.
Prática: Estudos extensos, pouco objetivos, que sobrecarregam o corpo técnico do Ibama.	Instituto Acende Brasil: Redução do tamanho do EIA, especialmente a partir de diagnósticos mais objetivos.
Prática: Ibama coordena realização de audiências públicas, inclusive selecionando os municípios.	Instituto Acende Brasil: Maior autonomia para o empreendedor realizar audiências públicas, resguardando a prerrogativa do órgão ambiental para requisitar audiências adicionais.
Prática: Reuniões com o órgão ambiental são realizadas quando solicitadas, sem que haja um cronograma formal previamente estabelecido.	Instituto Acende Brasil: Realização de reuniões de alinhamento, periódicas e formalmente estabelecidas, entre o órgão ambiental, o empreendedor e demais órgãos intervenientes.

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

- Diferentes ferramentas de planejamento do setor elétrico e territorial estão à disposição dos órgãos públicos brasileiros;
- O licenciamento ambiental não utiliza estas ferramentas, caracterizando-se como um evento isolado que desconsidera as informações acumuladas ao longo do processo de concepção dos empreendimentos analisados.

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

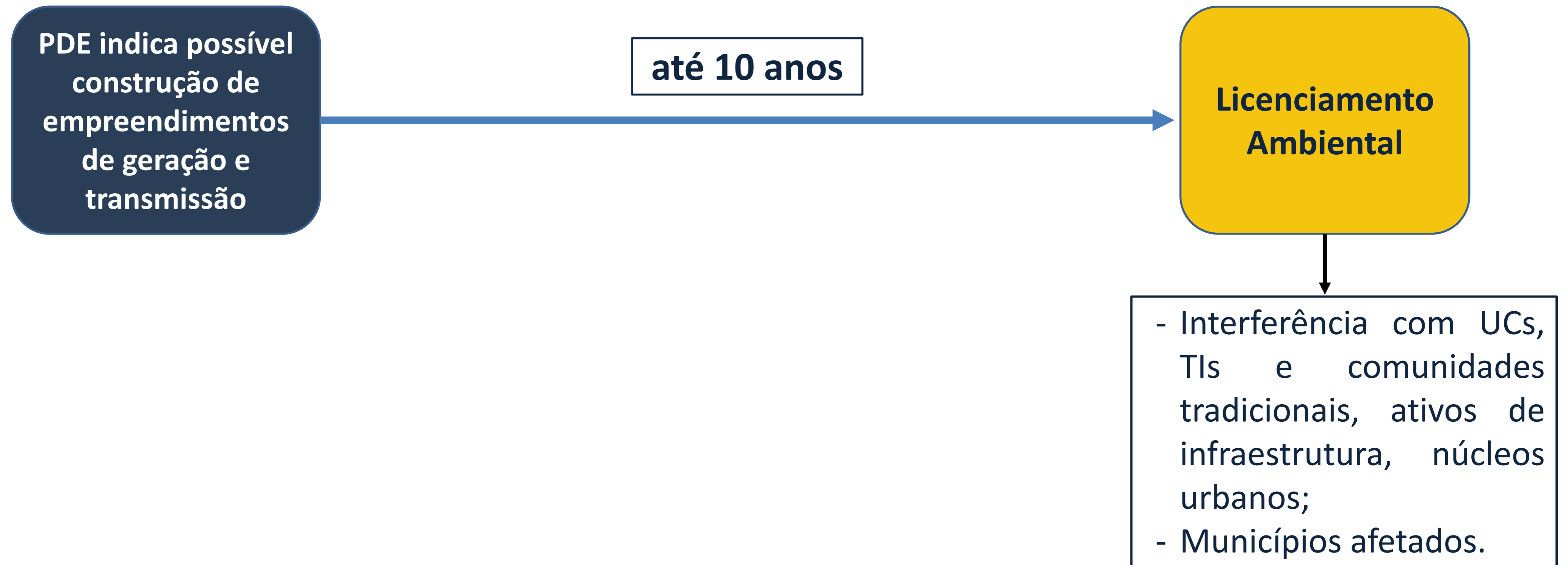
- Ferramentas de **planejamento do setor elétrico** que incorporam as variáveis ambientais e territoriais
 - Inventários hidrelétricos e relatórios R1 e R3 (linhas de transmissão)
 - Localiza espacialmente os potenciais identificados (eixo + reservatório) e o corredor percorrido pela LT;
 - Permite a identificação de interferências com unidades de conservação, terras indígenas, comunidades tradicionais, ativos de infraestrutura e núcleos urbanos;
 - Prevê o levantamento de informações secundárias sobre a biodiversidade potencialmente afetada pelos empreendimentos identificados.
 - Atlas eólicos e solares

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

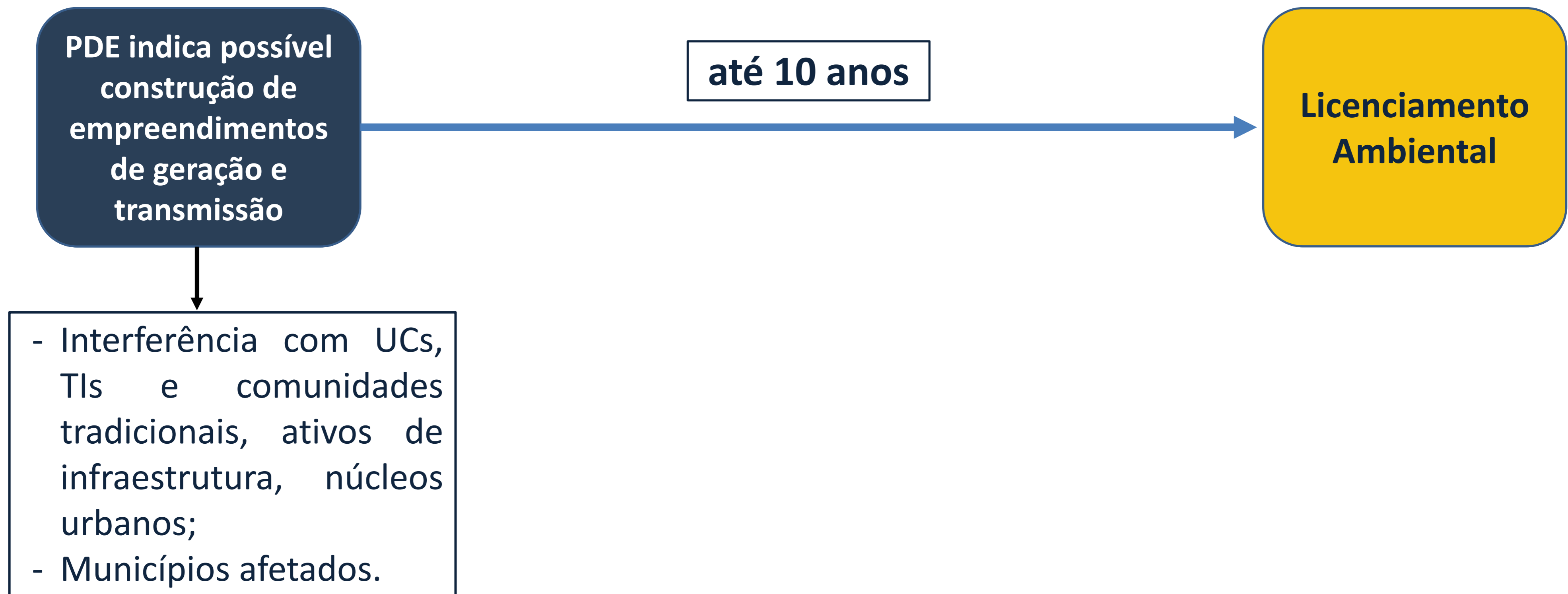
- **Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE)**
 - “(...) documento informativo voltado para toda a sociedade, com uma indicação, e não determinação, das perspectivas de expansão futura do setor de energia sob a ótica do Governo” ¹
- Apesar de não se tratar de um documento determinativo, a inclusão de empreendimentos do setor elétrico no PDE, cujos atributos socioeconômicos e ambientais são conhecidos, deveria desencadear uma série de procedimentos que antecipassem discussões hoje conduzidas no licenciamento ambiental.

¹ <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Decenal-de-Expansao-de-Energia-2026>

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento



O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento



O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

A antecipação, para a fase de planejamento, do tratamento de questões de cunho socioeconômico e ambiental que não dependam de informações geradas na fase de licenciamento pode contribuir para a eficiência e eficácia do processo de análise da viabilidade ambiental de empreendimentos do setor elétrico.

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

- **Ferramentas de planejamento territorial**
 - Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)
 - Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)
 - Avaliação Ambiental Integrada (AAI)
 - Planos Diretores de Recursos Hídricos
 - Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH)
 - Planos de bacia

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

- **Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)**

- Objetiva “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas” (Art. 3º do Decreto Nº 4.297, de 10 de julho de 2002).

Apesar de conter um grande volume de informações relevantes para a avaliação de impactos ambientais de empreendimentos de infraestrutura, o ZEE não incorpora o planejamento do setor de energia e, portanto, não é considerado ao longo do licenciamento ambiental de projetos do setor elétrico.

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

- **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)**

- “(...) processo de identificação de impactos ambientais e de alternativas que os minimizem na implantação de políticas e projetos governamentais. A avaliação será utilizada na elaboração das propostas dessas ações estratégicas, sistematizando os resultados e sua utilização para tomadas de decisão ambientalmente sustentáveis.”¹

- **Avaliação Ambiental Integrada (AAI)**

- “(...) objetiva identificar os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados por um conjunto de empreendimentos em planejamento, construção e operação em uma unidade territorial, bem como delimitar as áreas de fragilidade e potencialidade socioambiental, mapear os principais conflitos e desenvolver indicadores de sustentabilidade.”²

¹ <http://www.semad.mg.gov.br/avaliacao-ambiental-estrategica>

² <http://www.meioambiente.mg.gov.br/gestao-ambiental/avaliacao-ambiental-integrada>

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

- Benefícios da adoção de uma abordagem ampla durante o planejamento da expansão da oferta de eletricidade:
 - Licenciamento ambiental integrado, contemplando mais de um empreendimento (previsto no PL 3.729/2004);
 - Formação de corredores prioritários para empreendimentos lineares (linhas de transmissão, gasodutos, rodovias, ferrovias);
 - Melhor aplicação de recursos oriundos de compensação ambiental (maior escala de investimento);
 - Antecipação da discussão sobre as implicações socioeconômicas e ambientais de um conjunto de projetos de infraestrutura (incluindo a elétrica), permitindo que o licenciamento concentre-se apenas nos impactos de cada empreendimento;
 - Otimização da disposição locacional de empreendimentos de geração, com ganhos de eficiência em ativos de infraestrutura (*e.g.* parques híbridos: eólicos e solares) e ambientais;
 - Maior segurança jurídica para os empreendedores e instituições envolvidas no licenciamento ambiental, que passariam a lidar com projetos integrados a uma proposta de desenvolvimento regional.

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

Ferramentas de planejamento como a AAE e a AAI podem contribuir para que a expansão da oferta de eletricidade seja planejada e avaliada de forma sistêmica, permitindo a identificação de oportunidades de otimização do aproveitamento dos recursos naturais para a geração e transmissão de eletricidade.

Essa perspectiva, no entanto, desafia os modelos de planejamento energético e licenciamento ambiental vigentes e demandam maior integração entre os agentes públicos responsáveis por estes temas.

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

- Contribuições do PL 3.729/2004

- Art. 22. Nos casos de atividades ou empreendimentos localizados na mesma área de influência, a autoridade licenciadora poderá aceitar estudo ambiental para o conjunto, dispensando a elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento (...).
- Art. 23. Independentemente da titularidade do licenciamento, no caso de implantação de atividade ou empreendimento na área de influência de outro já licenciado, poderá ser aproveitado o diagnóstico ambiental constante no estudo ambiental anterior, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento e resguardado o sigilo das informações previsto em lei.
- Art. 38, parágrafo único: “A AAE será realizada pelos órgãos responsáveis pela formulação e planejamento de políticas, planos e programas governamentais, ou conjuntos de projetos estruturantes, de desenvolvimento setorial ou territorial”.
- Art. 39 §1º “Os resultados da AAE poderão conter diretrizes para, se for o caso, orientar o licenciamento ambiental.”
- Art. 39 §2º “A AAE não poderá ser exigida como requisito para o licenciamento ambiental e sua inexistência não obstará ou dificultará o processo de licenciamento”

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

O PL 3.729/2004 contribui para aumentar a eficiência do licenciamento ambiental. No entanto, as principais oportunidades de promoção de maior racionalidade na avaliação de impactos ambientais de empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica estão associadas ao **planejamento em etapas anteriores ao licenciamento.**

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

- Limitações do PL 3.729/2004
 - Não contribui para conferir maior previsibilidade ao licenciamento ambiental, pois se limita a tratar da AAE;
 - Atualmente, é comum que seja exigido, no âmbito do licenciamento ambiental, a elaboração da AAI.

O licenciamento ambiental e as ferramentas de planejamento

O licenciamento ambiental não é a fase adequada para a elaboração de estudos de planejamento territorial. Ao contrário do que vem sendo praticado, essa abordagem deve anteceder o licenciamento ambiental e contribuir para a sua eficácia e objetividade.

O PL 3.729/2004 deveria ser mais claro e preciso quanto à inexigibilidade de elaboração de estudos com perfil de planejamento na fase de licenciamento ambiental. Ao invés de se limitar à AAE, o PL deve fazer referência a qualquer estudo com este caráter.

Propostas para o aprimoramento do licenciamento ambiental

Situação atual	Propostas de alteração
Prática: Licenciamento ambiental individualizado por empreendimento.	PL 3.729/2004: Possibilidade de licenciamento ambiental de mais de um empreendimento concomitantemente.
Prática: Diagnósticos baseados em dados secundários raramente são aceitos.	PL 3.729/2004: Possibilidade de aproveitamento dos dados de diagnóstico ambiental de estudos anteriores.
Prática: AAI, em algumas ocasiões, é cobrada na forma de condicionante de licença.	PL 3.729/2004: Inexigibilidade de elaboração de AAE no âmbito do licenciamento ambiental. Instituto Acende Brasil: Formalização da inexigibilidade de qualquer estudo de planejamento durante a fase de licenciamento ambiental.
Prática: Discussão sobre aspectos socioeconômicos e ambientais dos empreendimentos excessivamente concentrada no licenciamento ambiental.	Instituto Acende Brasil: Antecipação da discussão dos aspectos socioeconômicos e ambientais de empreendimentos do setor elétrico para a fase de planejamento.
Prática: ZEEs não contribuem para a avaliação da inserção de empreendimentos de geração e transmissão de eletricidade no contexto de desenvolvimento regional.	Instituto Acende Brasil: Incorporação das informações dos planos do setor elétrico (geração e transmissão) nos ZEEs.
Prática: Planejamento energético não é alvo de análises socioambientais que abranjam o conjunto de empreendimentos que poderão ser implantados.	Instituto Acende Brasil: Aplicação da AAE e a AAI ao planejamento energético, de forma a proporcionar um entendimento sistêmico sobre a implicação do planejamento setorial sobre o meio ambiente e a sociedade.

Referências bibliográficas

- ABAI - Associação Brasileira de Avaliação de Impacto. (2014). Propostas para modernização do Licenciamento Ambiental no Brasil. http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Sintese_seminarios_licenciamento_2014.pdf.
- ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. (2013). Novas Propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil. Brasília. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- CNI - Confederação Nacional da Indústria. (2013). Proposta da indústria para o aprimoramento do licenciamento ambiental. Brasília. <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00003693.pdf>.
- MPU - Ministério Público da União. (2004). Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental. https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/deficiencias-em-estudos-de-impacto-ambiental/@@download/arquivo/Deficiencias_em_estudos_de_imapcto_ambiental.pdf.
- Hofmann, R. M. (2015). Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil. Brasília. <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que visa a aumentar o grau de **Transparência e Sustentabilidade do Setor Elétrico Brasileiro**. Para atingir este objetivo, adotamos a abordagem de **Observatório do Setor Elétrico** e estudamos as seguintes dimensões:

Para saber mais acesse:
www.acendebrasil.com.br

