



Relatório Técnico

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) - Câmara Técnica de Controle Ambiental (CTCA). Grupo de Trabalho sobre licenciamento ambiental de empreendimento de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica. Referência: Processo Nº 02000.002302/2012-90, de 30 de outubro de 2012.

1. Introdução

Trata-se de discussão resultante da avaliação de proposta de resolução apresentada pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM), do Estado do Rio Grande do Sul, fundamentada no reconhecimento da importância dos empreendimentos de geração de energia elétrica por meio de usinas eólicas, que se evidencia com a crescente participação do setor na matriz energética brasileira e com o consequente aumento de demanda pelo licenciamento ambiental.

A proposta de resolução apresenta-se em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na Carta dos Ventos, documento assinado em 18 de junho de 2009 pelo Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia, Fórum Nacional de Secretários de Estado para Assuntos de Energia, além de autoridades do Poder Legislativo e do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, que teve como objetivo estimular o estabelecimento de ações e políticas públicas voltadas a efetivar, de forma eficiente e racional, a exploração do potencial eólico



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

nacional como fonte energética. Dentre as diretrizes estabelecidas na Carta dos Ventos consta a harmonização do processo de licenciamento ambiental para projetos eólicos, que deveria ser realizada de forma conjunta com os órgãos estaduais de meio ambiente.

Segundo informações constantes na Carta dos Ventos, estima-se que o país apresente potencial eólico de 143.000 MW, considerando apenas a área continental. Este potencial está associado às características geográficas e climáticas, além da grande extensão territorial. A energia eólica se apresenta como fonte complementar à hidroeletricidade, uma vez que os ventos são mais fortes no período em que os rios estão com mais baixa vazão. Destaca-se também que a expansão dos sistemas eólicos abre novas oportunidades tecnológicas, o que fomenta a instalação de indústrias e a geração de emprego e renda, além de representar maior diversificação na matriz energética nacional, aumentando o percentual de energia renovável.

Deve-se ressaltar, no entanto, que os empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica não são isentos de impactos ambientais negativos, sendo, portanto, efetiva ou potencialmente poluidores. Tais empreendimentos estão associados a 28 impactos ambientais potenciais, conforme concluiu pesquisa realizada com órgãos ambientais do país (fls. 21 a 29). Os principais impactos causados foram agrupados em 7 categorias, que estão associadas a: fauna; ruído; implantação; uso do solo, erosão e drenagem; alterações paisagísticas; interferência eletromagnética e impactos socioeconômicos.

2. Avaliação

A proposta de resolução ora em análise sugere o estabelecimento de uniformização dos procedimentos de licenciamento, o que pode ser viabilizado com a elaboração de resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que cumpre papel de norma geral, estabelecendo os requisitos mínimos a serem observados pelos órgãos ambientais no país e conferindo mais qualidade ao processo de licenciamento ambiental.

A proposta, inicialmente constituída por quatro capítulos contendo definições e procedimentos, simplificado e ordinário, para o licenciamento ambiental





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

de parques eólicos, foi submetida à apreciação da Câmara Técnica de Controle Ambiental, na ocasião da realização da sua 4ª reunião, realizada nos dias 23 e 24 de abril de 2013, após ser encampada pelo IBAMA, em atendimento à recomendação realizada pela Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos (CONJUR), que observou a necessidade de atendimento ao disposto no art. 8º, inciso I, da Lei 6.938/81, que estabelece que compete ao CONAMA, estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. A CONJUR solicitou também prévia instrução dos autos com análise e manifestação da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (SMCQ/MMA), que segundo relatado pelo proponente conduziu a discussão do assunto junto aos órgãos ambientais e concluiu pela necessidade de harmonização dos procedimentos e diretrizes de licenciamento ambiental utilizados pelos diferentes integrantes do SISNAMA.

Conforme informado na Nota Informativa nº 017/2012/DLAA/SMCQ, de 19 de dezembro de 2012, o Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental (DLAA/SMCQ) realizou junto aos órgãos estaduais de meio ambiente e ao IBAMA questionário que, segundo relatado, permitiu visão geral da situação do licenciamento de empreendimentos eólicos no país e uma melhor compreensão das principais dificuldades encontradas. Segundo a mesma nota, dados do Balanço Energético Nacional indicaram que a potência instalada para geração de energia eólica no país aumentou 53,7%, ou 498 MW, em 2011, resultando em uma capacidade instalada de 1.426 MW ao final do mesmo ano. Como resultado da busca de estratégias para harmonização do licenciamento ambiental de projetos eólicos, concluiu-se que o melhor instrumento seria norma específica para esta finalidade.

Neste sentido, evidenciou-se como necessária a definição de critérios que confirmem celeridade aos procedimentos de licenciamento ambiental, sem que, no entanto, ocorra perda de qualidade na análise técnica.

Durante reunião da CTCA realizada no dia 06.08.2013, se deliberou pela criação de Grupo de Trabalho para aprimorar a proposta de resolução, que já contemplava sugestões da referida Câmara. Foi definido que o referido GT seria coordenado pela presidente da CTCA, Sr. Raimundo Deusdará, tendo sido também designado o membro Tadêu Santos como vice-coordenador e o membro André França



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

como relator. Os demais membros indicaram especialistas para colaborar com o desenvolvimento da proposta de resolução.

A primeira reunião do Grupo de Trabalho foi realizada no dia 22.08.2013, tendo sido elaborada proposta, que diferentemente da proposta original apresentada pelo proponente, se mostrou tão simplificada que a Câmara Técnica de Controle Ambiental, em sua 6ª reunião, realizada no dia 17.10.2013, deliberou pelo retorno da proposta para o Grupo de Trabalho para aprimoramento da mesma.

A segunda reunião do Grupo de Trabalho foi realizada nos dias 28 e 29.01.2014. Nesta ocasião, a diretora do DCONAMA, Adriana Mandarino, abriu a reunião cumprimentando a todos e sugerindo que a reunião fosse iniciada com a apresentação dos membros presentes. Foi constatada a presença de muitos participantes que não estiverem presentes na primeira reunião do GT, de forma que se fez necessária uma contextualização. Em seguida, a diretora lembrou que se trata da 2ª reunião do GT sobre empreendimentos eólicos e destacou que a matéria foi pautada em regime de urgência e que deverá ser encaminhada para a Câmara Técnica de Controle Ambiental (CTCA), com reunião prevista para ser realizada nos dias 11 e 12.02.2014.

A metodologia proposta e aprovada pelo GT foi a apresentação das propostas de emendas elaboradas pelos setores participantes e em seguida a disposição das propostas de forma agrupada, de forma a permitir a visualização das mesmas considerando os pontos centrais da discussão. A diretora lembrou que o GT não possui caráter deliberativo e havendo mais de um entendimento, as propostas seriam encaminhadas para deliberação da CTCA.

Dentre os principais pontos discutidos destacam-se os seguintes:

- a) Ana Lúcia Dolabella (MMA) ressaltou a importância do tema pautado para o avanço de resultados para atingir os objetivos pretendidos pela Política Nacional de Mudanças Climáticas e previstos na Carta dos Ventos. Foi destacada a ausência de procedimentos padronizados entre os estados, o que representaria dificuldades para o setor. A necessidade do fomento da energia eólica e de se avançar na uniformização de procedimentos também foi destacada. A servidora lembrou que o licenciamento de empreendimentos eólicos na



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

maioria das vezes é de competência estadual e manifestou entendimento de que além de padronizar os procedimentos, deveriam ser definidos prazos para a tramitação de processos.

- b) Eugênio Spengler (Abema – Gov. BA) destacou a organização crescente do setor e a importância da maior participação de fontes renováveis na matriz energética brasileira. Destacou também que o estabelecimento de procedimentos complexos para o licenciamento destas fontes compromete o alcance desse objetivo, uma vez que a dificuldade envolvida no licenciamento de fontes renováveis e não renováveis, em muitos casos, é a mesma. Lembrou que o tema começou a ser discutido antes da publicação da Lei Complementar nº 140/11, considerando porte, potencial poluidor e localização, e que, salvo exceções, trata-se de licenciamento de competência estadual. Ressaltou a importância do entendimento de que os entes federativos são autônomos e de que as resoluções propostas devem respeitar isso. O representante da Abema relatou que há notável evolução da tecnologia para aproveitamento do potencial eólico, citando como exemplo a utilização de pás mais elevadas e com menor rotação, configuração esta diferente da existente há poucos anos e que representa um menor potencial poluidor desses empreendimentos. O representante da Abema lembrou sobre a necessidade de se garantir os avanços conquistados pelos estados com o estabelecimento de metodologias, estudos e procedimentos de análise e que a padronização de tais procedimentos, sem considerar as realidades regionais do país, constituiria retrocesso. Destacou também que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) não é necessariamente garantia da abordagem adequada de um determinado aspecto, citando como exemplo a existência de dunas, ao passo que agrega



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

complexidade ao licenciamento. Por outro lado, destacou devem ser considerados alguns aspectos importantes, como existência de rota de aves migratórias, de sítios de reprodução e de comunidades tradicionais como quilombolas e comunidades de fundo de pasto, sendo esta última bastante comum no Estado da Bahia. Além disso, manifestou preocupação com o estabelecimento de modelo de termo de referência, lembrando que qualquer avanço ou aperfeiçoamento poderá ficar comprometido, pois para ser contemplado demandaria alteração de uma resolução do Conama, cujo procedimento não é trivial. Desta forma, entendeu o representante de que a competência originária é dos estados, que têm autonomia para definir procedimentos de acordo com as características regionais. Finalmente, concluiu ser a favor de orientação geral, mas sem avançar sobre a competência dos estados.

- c) André França (Abema – Gov. RJ) concordou com os apontamentos realizados pelo Sr. Eugênio Spengler e complementou manifestando preocupação com o estabelecimento em resolução de prazos inexecutáveis, tais como os que estão sendo propostos, o que poderia caracterizar condição de ilegalidade para o órgão ambiental, lembrando que a Lei Complementar nº 140/11 determina que os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento. O representante da Abema pelo Estado do Rio de Janeiro sugeriu que fossem adotados os prazos estabelecidos na Resolução Conama nº 237/97, que estabelece prazo de 12 meses para o licenciamento de empreendimentos sujeitos à elaboração de EIA/RIMA e de 6 meses para os demais, o que já representa considerável desafio para os órgãos ambientais, que operam com demanda bastante superior à capacidade de análise e atendimento.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- d) Cecileine Martins (MME) afirmou que há convergência com proposta da Abema, mas reforçou o entendimento do MME de se estabelecer procedimentos e prazos em uma norma nacional, ainda que como referência ou sugestão, em especial para órgãos ambientais que não tenham procedimentos estruturados.
- e) Dra. Eliana Peres Torelly (MPF) destacou avanço em relação à proposta inicial que era mais concisa e não abordava todos os pontos de interesse. Manifestou preocupação com a possibilidade de alguns estados poderem diminuir o nível de exigências de forma a atrair investimentos pelo setor. Apresentou também quadro resumo sobre o licenciamento nos estados e destacou a importância do processo ser transparente e atender a todas as áreas envolvidas. Manifestou entendimento de que o licenciamento deve ser simplificado, mas não único e não mínimo. Destacou também a importância da consideração de aspectos como comunidades tradicionais, rotas de aves migratórias e pterofauna.
- f) Hassan Sohn (Apromac) destacou que a norma inicialmente atingiu um minimalismo tal que corria o risco de desaparecer e perder o propósito. Destacou os desafios frente à Lei Complementar nº 140/11 e que o país precisa avançar para ser de fato uma federação. Entendeu que o mínimo a ser exigido deve estar claro, mas a resolução deve oferecer garantias para a sociedade de que uma unidade federada não ficará aquém a ponto de caracterizar uma concorrência desleal entre os estados. Reconheceu que os empreendimentos eólicos estão entre aqueles que apresentam menor impacto. Finalmente sugeriu que a resolução distinguisse três pontos: critérios para dispensa de licenciamento; critérios para licenciamento simplificado; e critérios para licenciamento com EIA/RIMA, com



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

possibilidade do poder público financiar estudo amplo antecipando sinergia entre os empreendimentos.

- g) Tadêu Santos (ONG Sócios da Natureza) leu parecer elaborado pelo Sr. Paulo Brack, professor da UFRGS e ex-conselheiro do Conama e manifestou preocupação com o estabelecimento de prazos na resolução, que representa uma forma de pressionar os técnicos dos órgãos ambientais, o que poderia comprometer a qualidade da análise ambiental. Reconheceu que os empreendimentos eólicos apresentam impacto menor do que aqueles causados por outros empreendimentos de geração de energia elétrica, citando como exemplo as termelétricas a carvão. O representante da ONG Sócios da Natureza manifestou, entretanto, preocupação com determinados aspectos ambientais, citando como exemplo áreas de preservação permanente, comunidades tradicionais, capacidade de suporte, impactos sinérgicos e rotas de aves migratórias.
- h) Adriana Mandarino (DConama) sugeriu que fosse realizada a definição dos pontos centrais para facilitar a discussão e a possível harmonização entre as propostas. Após as considerações apresentadas, ficou definida estruturação geral constituída por: Considerandos; Objeto; Definições; Procedimentos gerais; Procedimento simplificado; Procedimento de licenciamento por EIA/RIMA; Disposições gerais e Disposições finais e transitórias.
- i) Raimundo Deusdará (MMA), coordenador do GT, destacou a necessidade de se estabelecer o entendimento de que a simplificação que está sendo proposta está relacionada aos procedimentos de licenciamento e não ao licenciamento propriamente dito, visto que o que se pretende não é a flexibilização do licenciamento nem o comprometimento de sua qualidade.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Em seguida foi realizada comparação ponto a ponto das propostas apresentadas pelo MME e Abema. Constatou-se que a proposta da Apromac foi baseada em uma versão anterior e que sua estruturação diferia substancialmente da proposta elaborada pelo MME e Abema. Além disso, tal proposta considerou premissas diferentes, uma vez que segundo entendimento da Apromac o EIA deve ser aplicado como regra e o procedimento simplificado como exceção, enquanto a proposta da Abema e MME considerou que, devido ao impacto ambiental, muitas vezes considerado baixo, a regra geral é a do procedimento simplificado e trata o condicionamento à elaboração de EIA como exceção, se limitando aos empreendimentos capazes de causar significativo impacto ambiental, conforme previsão estabelecida na Resolução Conama 01/86. As representantes do MPF registraram que entendem que se devem definir as atividades para as quais caberia o licenciamento simplificado e estabelecer que o licenciamento das demais atividades deveria ser condicionado à elaboração de EIA/Rima.

No segundo dia de reunião, o GT retomou os trabalhos abrindo uma proposta preliminar consolidada entre MME e Abema e em seguida abriu a discussão quanto ao mérito dos artigos, permitindo a contribuição dos demais membros presentes para a construção de uma proposta de resolução.

Tadêu Santos (ONG Sócios da Natureza) lembrou sobre a necessidade de se adotar medidas preventivas para aves migratórias, citando como exemplo sistemas com emissão de ondas em baixa frequência para evitar a colisão de aves nas pás. As representantes do MPF solicitaram que o setor apontasse soluções técnicas.

Moara Giasson (Ibama) manifestou entendimento de que a resolução deveria tratar de procedimentos e não adotar via de regra medidas de mitigação, pois os estudos ambientais poderiam apontar outras medidas. Em relação a este ponto em particular, o representante da empresa Enel disse que por questões técnicas a pás estão sendo pintadas de amarelo e com luz de sinalização para aviões.

Após a leitura de todas as propostas, trabalhando-se, sempre que possível, na elaboração de um texto de consenso entre os participantes, a reunião do GT consolidou um documento, que será disponibilizado na página do Conama, contendo os principais pontos que deverão ser tratados na próxima reunião do referido grupo, a ser realizada no dia 10/02, em reunião que antecederá a reunião da CTCA:



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- 1 – Definição quanto a possibilidade ou necessidade de elaboração de EIA para casos específicos;
- 2 – Definição de critérios para exigência do EIA;
- 3 – Possibilidade de emissão de licença única;
- 4 – Avaliação da legalidade do estabelecimento de critérios para impedimento do licenciamento;
- 5 – Análise da obrigatoriedade ou não da audiência pública;
- 6 – Avaliação da possibilidade de licenciamento conjunto;
- 7 – Determinação quanto à definição ou não de prazos.

3. Conclusão

Ante o exposto neste relatório técnico, o grupo de trabalho concluiu pelo encaminhamento para terceira reunião, a ser realizada no dia 10.02.2014, para em seguida, encaminhar proposta de resolução para a Câmara Técnica de Controle Ambiental (CTCA), com reunião prevista para os dias 11 e 12.02.2014, restando pendentes de avaliação os pontos destacados neste relatório.

Este é o relatório técnico.

Rio de Janeiro, 07 de fevereiro de 2014

André Luiz Felisberto França - Relator
Membro Titular da CT Controle Ambiental
Governo do Estado do Rio de Janeiro