



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



ENERGIA EÓLICA NO RIO GRANDE DO NORTE: REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO

Luiz Augusto Melo e Souza Modesto¹
Patrícia Santos Fagundes²

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O mundo tem enfrentado o acirramento das questões climáticas nas últimas décadas. Em decorrência disso, a busca por fontes limpas de energia e o incremento na escala de sua geração são temas centrais quando se fala em desenvolvimento sustentável em todo o planeta.

Uma das mais propagadas fontes renováveis de energia é a eólica, que nada mais é do que a captação de parte da energia cinética do vento por uma turbina, que, ao ser rotacionada, é transformada em energia elétrica (COSERN, 2003, p. 9).

No Brasil, se observou um rápido crescimento na geração deste tipo de energia. Entre os anos de 2008 e 2009 não houve registro de produção de energia de fonte eólica em todo o país (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2009, p. 14). Em julho de 2021 se observou, apenas nas regiões Norte e Nordeste, uma geração de 8.755 MW proveniente da fonte eólica, correspondente a 15,5% da matriz energética nacional, além de uma capacidade instalada de aproximadamente 18.000 MW (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2021, p. 28-30).

Nesse contexto de aceleração na geração de energia eólica, o Rio Grande do Norte, em virtude do seu amplo potencial natural (geografia, relevo, clima etc), tem merecido destaque. Em março de 2021, a operação dos parques eólicos no estado foi responsável pela geração de 4.948 MW, com expectativa de rápido incremento de 1.415 MW (SEDEC/RN, 2021, p. 3).

O trabalho desenvolvido no projeto de fortalecimento institucional da gestão ambiental e territorial no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA) ganha relevância uma vez que a conservação da biodiversidade é um dos componentes essenciais para a sustentabilidade no contexto de transição energética e expansão da energia eólica no estado do Rio Grande do Norte.

Assim, uma atuação dialogada entre o IDEMA e Procuradoria-Geral (PGE) se mostra fundamental para o fortalecimento e a promoção da gestão ambiental, por meio da cooperação e do planejamento de diretrizes jurídicas estratégicas.

¹ Bacharel em direito pela UFRN. Mestre em direito constitucional pela UFRN. Bolsista da FUNCITERN com atuação no projeto de fortalecimento institucional da gestão ambiental e territorial no âmbito do IDEMA, em consonância com o plano de trabalho aprovado pela FUNCITERN sob orientação da Prof^a. Dra. Ana Mônica Medeiros Ferreira. E-mail: luizaugustomelo@hotmail.com

² Bacharel em direito pela UFRN. Especialista em Direito Legislativo e Políticas Públicas pelo IAL. Bolsista da FUNCITERN com atuação no projeto de fortalecimento institucional da gestão ambiental e territorial no âmbito do IDEMA, em consonância com o plano de trabalho aprovado pela FUNCITERN sob orientação da Prof^a. Dra. Ana Mônica Medeiros Ferreira. E-mail: patriciafagundes_@hotmail.com



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é de apresentar as atividades desenvolvidas na PGE de forma exploratória, com enfoque no setor eólico como elemento de Gestão Ambiental. O estudo fornece subsídios suficientes para o conhecimento inicial das práticas exercidas no licenciamento ambiental, bem como para a análise preliminar das principais demandas que envolvem o tema.

Enquanto procedimento metodológico para o desenvolvimento deste estudo, foram realizadas pesquisas bibliográficas, estatísticas e legislativas em relação à temática abordada, como também o levantamento e a descrição das atividades em questão.

ENERGIA EÓLICA: REFLEXÕES JURÍDICAS INICIAIS

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, conforme dispõe o art. 1º, da Constituição Federal. A organização político-administrativa do Estado brasileiro compreende estes Entes Federativos, todos autônomos entre si, nos termos do art. 18, *caput*, da Constituição Federal.

No âmbito do sistema federativo, as competências legislativas e administrativas são repartidas ou compartilhadas entre os Entes Federados, se estabelecendo uma harmonia nas atividades estatais. Esse sistema constitucional prevê a descentralização do poder em vários centros autônomos coordenados.

Em se tratando de matéria ambiental, a Constituição Federal, em seu art. 23, incisos III, VI e VII, se ocupou de prever a competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente, combater a poluição e preservar a fauna, a flora e as florestas.

A existência de competências comuns ambientais não significa, necessariamente, a sobreposição de competências de forma desordenada, mas a reunião de esforços entre os Entes Federados em busca da consecução do bem comum a ser tutelado (MACHADO, 2013, p. 18).

Isso ocorre porque o Brasil adotou, para as competências comuns elencadas no dispositivo constitucional acima citado, o modelo de Federalismo Cooperativo, conforme se depreende do Parágrafo Único, do art. 23, da Constituição Federal.

O chamado federalismo cooperativo tem por objetivo evitar a sobreposição inútil e dispendiosa da atuação dos entes estatais (BIM; FARIAS, 2015), sendo pautado por uma racionalidade que visa evitar o desperdício dos escassos recursos públicos, através da cooperação e da coordenação entre eles.

A Lei Complementar Federal n.º 140, de 08 de dezembro de 2011, foi editada exatamente com o objetivo de regulamentar o Federalismo Cooperativo em relação às competências comuns ambientais elencadas no art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal. A partir dela, o Legislador se debruçou sobre essas competências, passando a distribuí-las, com base em critérios de racionalidade, entre os Entes Federados.

Ressalvados os casos de empreendimentos necessariamente licenciados pela União (art. 7º) e pelos Municípios (art. 9º), coube aos Estados o exercício da competência de licenciar as atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, conforme se observa do art. 8º, inciso XIV, da Lei Complementar Federal n.º 140/2011, no que se inserem os parques eólicos que pretendem se instalar no Rio Grande do Norte.



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



O LICENCIAMENTO PARA AS ATIVIDADES DE GERAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Considerada uma fonte limpa e renovável, a geração de energia eólica demanda a instalação de numerosos e, muitas vezes, extensos parques eólicos. Em março de 2021, por exemplo, o Rio Grande do Norte já contava com 175 (cento e setenta e cinco) parques eólicos em funcionamento em diversos municípios (SEDEC/RN, 2021, p. 3).

A construção, a instalação e a operação dos empreendimentos reclamam prévia análise quanto a eventuais danos ambientais. Isso se concretiza através do adequado licenciamento ambiental, de modo a se analisar os possíveis impactos ambientais e estabelecer requisitos a serem cumpridos com a finalidade de impedir ou minimizar os danos, sendo, portanto, um instrumento essencial para a preservação do meio ambiente (TRENNEPOHL, 2008).

Em que pese a energia eólica ser considerada uma fonte de energia limpa, a comunidade científica vem evidenciando nos últimos anos que os processos relativos à sua geração podem causar alterações nos componentes ambientais, ecológicos, na paisagem e na topografia dos terrenos, além de soterramento de lagoas e impacto na fauna, na flora e na saúde das pessoas que fazem parte das comunidades do entorno.

O licenciamento ambiental das atividades eólicas, no estado do Rio Grande do Norte, é realizado pelo IDEMA, autarquia estadual que atua como entidade executora do Sistema Estadual do Meio Ambiente, coordenando, executando, formulando e supervisionando a Política Estadual do Meio Ambiente, conforme art. 6º, III, da Lei Complementar n.º 272/2004.

O licenciamento ambiental foi introduzido no Brasil por meio da Lei Federal n.º 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e posiciona o licenciamento ambiental como um dos instrumentos para um desenvolvimento econômico sustentável. A Política Nacional do Meio Ambiente deve ser compreendida como o conjunto dos instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economias brasileiras (ANTUNES, 1992, p. 79).

A Resolução n.º 237/1997, do CONAMA, em seu art. 1º, inciso I, define o licenciamento ambiental como um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou passíveis de causar degradação ambiental.

Conforme a mesma Resolução, existem três tipos de licenças ambientais, quais sejam: (i) Licença Prévia (LP), que é concedida na fase de planejamento do empreendimento, servindo para aprovar sua localização e concepção, atestando sua viabilidade e estabelecendo requisitos básicos a serem cumpridos; (ii) Licença de Instalação (LI), a qual autoriza a instalação ou atividade do empreendimento de acordo com o já aprovado na LP; e (iii) Licença de Operação (LO), responsável por autorizar a operação do empreendimento após verificado o efetivo cumprimento das licenças anteriores.

O IDEMA exerce o licenciamento ambiental das atividades de energia eólica com base na Lei Complementar n.º 272/2004, na Resolução n.º 279/2001, do CONAMA, até o ano de 2014, e, a partir de então, de forma restritiva, na Resolução n.º 462/2014, do CONAMA.



15º CONGRESO

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



A ATUAÇÃO DA PGE/RN NO CONTEXTO DA EXPANSÃO EÓLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

O assessoramento e a consultoria jurídica do IDEMA são reservados à PGE, consoante dispõe o art. 132, da Constituição Federal. O art. 32, da Lei Complementar n.º 240/2002, reservou à Procuradoria do Patrimônio e da Defesa Ambiental (PPDA), órgão integrante da estrutura administrativa da PGE, a competência para expedir pareceres e recomendações em processos de cunho ambiental, bem como para exercer a representação judicial do IDEMA.

O licenciamento de empreendimentos de geração de energia eólica foi objeto de apreciação pela PGE por ocasião do Memorando n.º 231/2019, expedido no Processo Administrativo n.º 01110030.001823/2019-57. O documento se prestou a analisar as atividades das Fontes de Energia Renovável e a legislação aplicada no estado, expondo os desafios e as dificuldades enfrentadas, além de elencar recomendações ao IDEMA.

Entre as dificuldades apontadas está a falta de critérios objetivos na disponibilização dos processos de licenciamento para análise por parte da PGE. É fato que o tema carece de regulamentação, pois não existem critérios objetivos previamente determinados que indiquem quais processos de licenciamento devem ser obrigatoriamente submetidos à apreciação da PGE e quais podem ser examinados unicamente pelo órgão próprio de assessoria jurídica do IDEMA.

Na sistemática atual os processos são remetidos à PGE mediante livre escolha do IDEMA e/ou através de solicitação da PGE. Com isso, se observa que processos iguais podem ter tramitações diferentes. Ademais, casos com potencial repercussão ambiental e de grande importância podem deixar de ser analisados pela PGE, o que, em princípio, eleva a possibilidade de implicações e desdobramentos de ordem administrativa e judicial.

É comum, *exempli gratia*, que processos de licenciamento que não contaram com o assessoramento jurídico prévio da PGE acabem resultando em demandas judiciais futuras, as quais aportam na Procuradoria para fins de defesa judicial sem que tenha havido conhecimento prévio do caso, exatamente em razão da ausência de envio quando ainda tramitava na via administrativa.

Além de representar inobservância aos preceitos constitucionais e legais relativos à competência da PGE, na prática, se observa que a manutenção desse sistema tende a causar inconformidade nos procedimentos adotados, agravamento na lentidão da tramitação dos feitos, imprevisibilidade (até mesmo à aleatoriedade) no agir estatal e, em última análise, aumento na judicialização.

Outro ponto de dificuldade indicado pela PGE tem sido o enquadramento, como regra, dos empreendimentos eólicos como de pequeno potencial poluidor, dispensando a exigência do EIA/RIMA, com base apenas no RAS, estudo menos complexo, que não contempla todos os aspectos que um empreendimento de maior porte exige, o que, por vezes, impossibilita a análise completa dos impactos ambientais e a atuação mais eficaz por parte do Poder Público.

Para o licenciamento prévio dos empreendimentos eólicos, o IDEMA tem exigido do empreendedor, via de regra, a realização do RAS, em razão da aplicação da Resolução n.º 001/2011, do CONEMA, que considera tais empreendimentos, indiscriminadamente, como de baixo potencial poluidor, não sendo levados em consideração outros aspectos como o porte, a localização e o potencial poluidor da atividade.



15º CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Com a edição da Resolução n.º 462/2014, do CONAMA, havia expectativa, que restou não se confirmando até o presente momento, de redução dos impactos adversos, uma vez que se passou a prever que o enquadramento do potencial poluidor dos empreendimentos de geração de energia eólica deve considerar três aspectos: o porte, a localização e o potencial poluidor.

A par disso, a Resolução n.º 01/1986, do CONAMA, dispõe que o licenciamento de usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW, dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

Porém, ao se examinar a regulação no âmbito estadual, percebe-se que a Resolução n.º 02/2014, do CONAMA, fixou para os empreendimentos eólicos os seguintes potenciais poluidores: micro (até 5MW); pequeno (entre 5 e 15MW); médio (entre 15 e 45MW); grande (entre 45 e 135MW) e excepcional (acima de 135MW).

Apesar do exercício de competência discricionária para a fixação dos portes de usinas e do enquadramento sobre as dimensões dos empreendimentos, a PGE se posicionou no sentido de não se verificar força normativa para a resolução estadual se sobrepôr aos critérios fixados na resolução federal no tocante aos critérios de fixação do potencial poluidor e de não haver espaço para afastar a regra prevista na Resolução n.º 01/1986, do CONAMA, que impõe a exigência de EIA/RIMA para empreendimentos acima de 10MW.

A não exigência do EIA/RIMA nestes casos impede a participação direta da sociedade civil e científica e das comunidades do entorno no processo de licenciamento, pois as audiências públicas só são exigíveis quando há EIA/RIMA. Também é efeito da exigência menos criteriosa do RAS a não obrigatoriedade de o empreendedor arcar com a compensação ambiental, visto que, por lei, ela só é exigível nos casos de EIA/RIMA.

As recomendações apresentadas pela PGE, dentro de suas competências legais de assessoramento e consultoria, visam direcionar o licenciamento para uma análise técnica dos impactos ambientais decorrentes da instalação de empreendimentos de energia eólica no estado, de modo a impedir ou a mitigar a ocorrência de danos ambientais, de garantir um procedimento participativo, além de viabilizar importante fonte de receita e investimentos ambientais, consubstanciado na cobrança de compensação ambiental, que não deve ser renunciado.

Por fim, é notável que as recomendações endereçadas pela PGE ao IDEMA são fruto do desenvolvimento de mecanismos e de estudos realizados em conjunto pelos órgãos, sempre em busca de realizar adequações nos processos de licenciamento, a fim de possibilitar, ao mesmo tempo, a proteção ao meio ambiente e aos recursos ecológicos do estado do Rio Grande do Norte e maior segurança jurídica aos investimentos socialmente responsáveis e sustentáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo desenvolvido demonstrou que é crescente a importância da geração de energia eólica para a matriz energética no Brasil, de modo que esta fonte renovável tende a assumir um protagonismo significativo no processo de transição energética do país e nas políticas públicas que visam à efetivação do desenvolvimento sustentável.

A maturação e a aceleração desse processo passam pela adequada interlocução entre os diversos atores envolvidos, sejam públicos ou privados, no que se inclui a busca constante pelo aperfeiçoamento dos procedimentos de licenciamento ambiental dos empreendimentos de



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



energia eólica para se garantir o equilíbrio ecológico e o desenvolvimento sustentável, deveres do estado e direito fundamental da sociedade.

No estado do Rio Grande do Norte, o aprimoramento das práticas ambientais tem sido objeto de análise da PGE e do IDEMA, de modo que foram detectados, em um primeiro momento, alguns aspectos que carecem de regulamentação formal mais precisa e de ajustes na praxe adotada, conforme recomendações da Procuradoria exaradas no Processo Administrativo SEI n.º 01110030.001823/2019-57.

Sem dúvidas, a realização de trabalhos, como o presente, e a adoção de revisões sistemáticas nos procedimentos adotados são salutares na promoção do refinamento das rotinas de trabalho, da proteção ao meio ambiente, da celeridade na tramitação dos processos e da segurança jurídica para o Poder Público e os administrados.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paula Bessa. **Curso de Direito Ambiental:** doutrina, legislação e jurisprudência. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

BIM, Eduardo Fortunato. FARIAS, Talden. **Competência ambiental legislativa e administrativa.** Revista de informação legislativa: v. 52, n. 208. 2015.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. **Monitoramento do sistema elétrico brasileiro:** boletim julho 2009. 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/energia-eletrica/publicacoes/boletim-de-monitoramento-do-sistema-eletrico/2011-1/boletim_monitoramento_sistema_elxtrico_jul_09.pdf>. Acessado em: 02 nov. 2021.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. **Boletim mensal de monitoramento do sistema elétrico brasileiro:** agosto/2021. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/energia-eletrica/publicacoes/boletim-de-monitoramento-do-sistema-eletrico/2021/boletim-de-monitoramento-do-sistema-eletrico-agosto-2021.pdf/@@download/file/Boletim%20de%20Monitoramento%20do%20Sistema%20El%C3%A9trico%20-%20agosto-2021.pdf>>. Acessado em: 02 nov. 2021.

COSERN, Companhia Energética do Rio Grande do Norte. **Potencial eólico do Estado do Rio Grande do Norte.** 2003. Disponível em: <<https://www.doccity.com/pt/atlas-eolico-do-rn/4810535/>>. Acessado em: 02 nov. 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 21 ed. Malheiros: São Paulo, 2013.

RIO GRANDE DO NORTE, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico. **Boletim trimestral da fonte eólica no RN.** N.º 1. Maio/2021. Disponível em: <<http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/sedec/DOC/DOC000000000257164.PDF>>. Acessado em: 12 maio 2021.

TRENNEPOHL, Terence. **Direito Ambiental.** 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2008.