

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO**  
**FGV DIREITO RIO**

**DANIELA GARCIA GIACOBBO**

**UMA ANÁLISE REGULATÓRIA DO LICENCIAMENTO**  
**AMBIENTAL PARA A GERAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA NO**  
**BRASIL E A JUDICIALIZAÇÃO DO SETOR**

Rio de Janeiro

2019

**DANIELA GARCIA GIACOBBO**

**UMA ANÁLISE REGULATÓRIA DO LICENCIAMENTO  
AMBIENTAL PARA A GERAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA NO  
BRASIL E A JUDICIALIZAÇÃO DO SETOR**

Dissertação para a obtenção de grau de  
mestre apresentada à Escola de Direito do  
Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.  
Linha de Pesquisa: Economia, intervenção e  
estratégias regulatórias

Orientador: Rômulo Silveira da Rocha  
Sampaio

Coorientadora: Patrícia Regina Pinheiro  
Sampaio

Rio de Janeiro

2019

Giacobbo, Daniela Garcia

Uma análise regulatória do licenciamento ambiental para a geração de energia eólica no Brasil e a judicialização do setor / Daniela Garcia Giacobbo. – 2018.

178 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

Orientador: Rômulo Silveira da Rocha Sampaio

Coorientadora: Patrícia Regina Pinheiro Sampaio

Inclui bibliografia.

1. Energia eólica - Legislação.
  2. Licenças ambientais - Brasil.
  3. Direito ambiental.
  4. Energia elétrica - Aspectos ambientais
- I. Sampaio, Rômulo Silveira da Rocha. II. Sampaio, Patrícia Regina Pinheiro. III. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDD – 341.3471

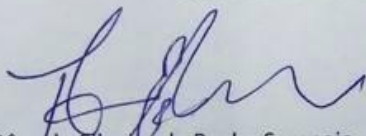
Daniela Garcia Giacobbo

**"A OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA OS  
EMPREENHIMENTOS DE GERAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA PODERÁ REDUZIR A  
JUDICIALIZAÇÃO DO SETOR?"**

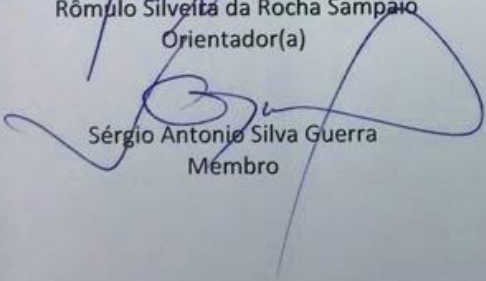
dissertação apresentado(a) ao Curso de Mestrado Acadêmico em Direito da Regulação  
do(a) Escola de Direito do Rio de Janeiro para obtenção do grau de Mestre(a) em  
Direito da Regulação.

Data da defesa: 11/02/2019

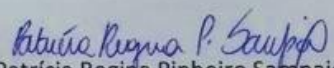
**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**



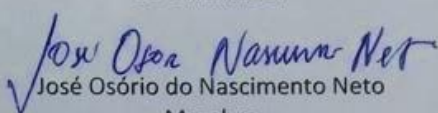
Rômulo Silveira da Rocha Sampaio  
Orientador(a)



Sérgio Antonio Silva Guerra  
Membro



Patrícia Regina Pinheiro Sampaio  
Co-Orientador



José Osório do Nascimento Neto  
Membro

## **DEDICATÓRIA**

Para os meus filhos, Álvaro e Octávio, apoio e amor sempre presentes.

Para os meus pais, Eunice e Luiz Arthur, pelo imenso amor e o incentivo de uma vida.

Para os que sabem que uma sociedade sustentável é possível.

“- Eu só quero ver como eles vão arrecadar. Os castelhanos têm tudo que querem, fácil e ligeiro. Nós temos que depender das ordens do Rio. De nada nos adiantou elevarem o Rio Grande a capitania. Não vai adiantar nada também a gente ter a Corte no Rio de Janeiro. Vamos continuar aqui embaixo abandonados e esquecidos como sempre. Mas na hora do aperto eles vêm com esses pedidos de auxílio, porque o país está mal, porque isto e porque aquilo...”.

“A Câmara Municipal de Santa Fé tinha aderido à revolução. Bibiana não sabia nem queria saber se era verdade ou não. Não entendia bem aquela guerra. Uns diziam que os farrapos queriam separar a Província do resto do Brasil. Outros afirmavam que eles estavam brigando porque amavam a liberdade e porque tinham sido espezinhados pela Corte”.

“A voz de sua mãe. A voz do velho. A voz do vento”.

“- E o senhor viu mesmo alguma dessas engenhocas? Perguntou Bibiana”.

(Érico Veríssimo, **O Tempo e o Vento**. Trechos de O Continente, VI. 1 e 2, 1949)

Eu vi muitas dessas “engenhocas de vento” e acredito nelas para desenvolverem e unirem o Brasil...

## RESUMO

GIACOBBO, Daniela Garcia. **Uma análise regulatória do licenciamento ambiental para a geração de energia eólica no Brasil e a judicialização do setor.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

Este trabalho busca analisar a complexidade do arcabouço normativo-regulatório que rege o licenciamento ambiental para os empreendimentos de geração de energia eólica, verificada pela falta de precisão e de articulação entre os normativos expedidos pela União e pelos estados federados e, também, com relação aos editados por outros sistemas do Estado-Administração, como os do Setor Elétrico Brasileiro. O que se busca inferir é se essa complexidade prejudica a efetividade do processo de licenciamento ambiental, aumentando a judicialização e levando a um cenário de incerteza jurídica, o que pode gerar uma disputa por investimentos entre estados e um obstáculo à expansão da fonte. A hipótese de que a complexidade pode aumentar a judicialização será verificada mediante a análise de referenciais teóricos e estudos qualitativos que expõem a falta de efetividade e a inaptidão do atual arcabouço para esclarecer e resolver importantes questões como, por exemplo, a competência para legislar, com a análise do entendimento jurisprudencial dos Tribunais Regionais Federais da 4ª e da 5ª Região, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Superior Tribunal de Justiça. Especificamente quanto à regulação da fonte eólica em superfície terrestre, será confrontada a hipótese de que a pretendida otimização do licenciamento ambiental para a fonte poderá não resultar na diminuição de conflitos e de demandas judiciais, uma vez que estão envolvidos no processo outros sistemas associados que também necessitam de uma legislação clara e simplificada, além das componentes sociais, econômicas e culturais que tornam complexo o processo por influenciarem a análise do impacto do empreendimento, mesmo em um procedimento potencialmente simplificado. A própria característica dessa modalidade de geração, que permite o uso compartilhado do espaço, pode aumentar a complexidade normativo-regulatória. Porque o licenciamento ambiental é um importante instrumento de controle ambiental que deve ser valorizado, aprimorado e modernizado para conferir eficiência ao SEB, defender-se-á a ideia de que seja reorganizado o atual marco regulatório paralelamente à adoção de uma leitura sistêmica das normas desse arcabouço com outras expedidas pelos demais sistemas envolvidos no processo. De igual modo, defende-se uma mudança de padrão de gestão ambiental, bem como de interpretação e de controle jurisdicional, a ser pautado por uma maior eficiência e pela preocupação com as consequências das decisões, o que contribuirá para diminuir a insegurança jurídica e a potencial judicialização de conflitos, quando da implantação dos empreendimentos de geração de energia eólica.

Licenciamento ambiental. Geração de energia eólica. Arcabouço normativo-regulatório.

## ABSTRACT

GIACOBBO, Daniela Garcia. **A regulatory analysis of environmental licensing for wind power generation in Brazil and the judicialization of the sector**. 2018. Dissertation (Masters in Law of Regulation) - Rio de Janeiro Law School of the Getúlio Vargas Foundation, Rio de Janeiro, 2018.

This work seeks to analyze the complexity of the normative-regulatory framework that governs environmental licensing for wind generation enterprises, verified by the lack of precision and articulation between the norms issued by the Federal Government and the federal states, as well as those edited by other systems of the Administration, such as those of the Brazilian Electricity Sector. What is sought to be inferred is whether this complexity impairs the effectiveness of the environmental licensing process, increasing the judicialization and leading to a scenario of legal uncertainty, which can generate a dispute for investments between states and an obstacle to the expansion of the source. The hypothesis that complexity increases the judicialization will be verified through analyze of studies about the lack of effectiveness and inaptitude of the current framework to solve important issues - such as the competence to legislate - and, also, through the analyze of the jurisprudential understanding of the Federal Regional Courts of the 4th and 5th Region, Court of Justice of the State of Rio Grande do Sul and Superior Court of Justice. Specifically regarding the regulation of the wind power source on the surface, will be confronted the hypothesis that the intended optimization of environmental licensing for the source may not result in the reduction of conflicts and judicial demands, since other associated systems are involved in the process, which requires clear and simplified legislation. The social, economic and cultural components also make the process complex by influencing the analysis of the impact of the enterprise, even in a potentially simplified procedure. The very characteristic of this generation modality, which allows the shared use of space, can increase the normative-regulatory complexity. Because environmental licensing is an important instrument of environmental control that must be valued, improved and modernized to give efficiency to the SEB, will be defended the reorganization of the current regulatory framework in parallel to the adoption of a systemic reading of the norms of this framework with the ones issued by the other systems involved in the process. Likewise, will be argued that must be a change in the pattern of environmental management, as well as in interpretation and judicial control, to be guided by greater efficiency and concern with the consequences of decisions, in order to reduce legal uncertainty and the potential judicialization of conflicts when implemented wind power generation projects.

Environmental licensing. Generation of wind energy. Normative-regulatory framework.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica

ABEEólica - Associação Brasileira de Energia Eólica

Abema - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

AC - Apelação Cível

ACP - Ação Civil Pública

ADA - Área Diretamente Afetada

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AG - Agravo de Instrumento

AgRg - Agravo Regimental

AGU - Advocacia Geral da União

AIA - Avaliação de Impacto Ambiental

AID - Área de Influência Direta

AII - Área de Influência Indireta

Aneel - Agência Nacional de Energia Elétrica

APA - Área de Proteção Ambiental

APP - Área de Preservação Permanente

AResp - Agravo em Recurso Especial

ASV - Autorização de Supressão de Vegetação

Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CAR - Cadastro Ambiental Rural

CCEE - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

Cepam - Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado da Bahia

CF/1988 - Constituição Federal de 1988

CFlo - Código Florestal

CGU - Controladoria Geral da União

CMSE - Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico

CNPE - Conselho Nacional de Política Energética

Conjur - Consultoria Jurídica

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CRA - Centro de Recursos Ambientais

CTN - Comissão Tripartite Nacional

Coema - Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará

D.E. - Diário Eletrônico

DJ-e - Diário de Justiça Eletrônico

DL - Decreto-lei

DUP - Declaração de Utilidade Pública

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EPE - Empresa de Pesquisa Energética

FCP - Fundação Cultural Palmares

Fepam - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler/RS

Funai - Fundação Nacional do Índio

GD - Geração Distribuída

GW - Gigawatt

*GWEC - Global Wind Energy Council*

Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IN - Instrução Normativa

Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Km - Quilômetro

kV - Quilovolt

kW - Quilowatt

LC - Lei Complementar

LI - Licença de Instalação

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

LIO - Licença de Instalação e Operação

LL - Licença de Localização

LO - Licença de Operação

LP - Licença Prévia

LS - Licença Simplificada

LT - Linha de Transmissão

MDB/RR - Partido do Movimento Democrático Brasileiro/Roraima

MDB/RS - Partido do Movimento Democrático Brasileiro/Rio Grande do Sul

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MME - Ministério de Minas e Energia

MS - Ministério da Saúde

MW - Megawatt

OJN - Orientação Jurídica Normativa

ONG - Organização Não-Governamental

ONS - Operador Nacional do Sistema

PA - Processo Administrativo

PCH - Pequena Central Hidrelétrica

PDE - Plano Decenal de Expansão de Energia

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PFE/IBAMA - Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama

PGF - Procuradoria-Geral Federal

PL - Projeto de lei da Câmara dos Deputados

PLS - Projeto de lei do Senado

PJ - Poder Judiciário

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

*PPA - Power Purchase Agreement*

Proinfa - Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica

PTC/AL - Partido Trabalhista Cristão/Alagoas

P&D - Pesquisa e Desenvolvimento

RAS - Relatório Ambiental Simplificado

REN - Resolução Normativa

REsp - Recurso Especial

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

RPPN - Reserva Particular de Patrimônio Natural

RMS - Recurso Ordinário em Mandado de Segurança

SCEE - Sistema de Compensação de Energia Elétrica

SEB - Setor Elétrico Brasileiro

SEMACE - Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará

SIN - Sistema Interligado Nacional

Sindenergia - Sindicato da Construção, Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica e Gás no Estado de Mato Grosso

Sisnama - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SS - Suspensão de Segurança

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TCU - Tribunal de Contas da União

TJRS - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

TR - Termo de Referência

TRF4 - Tribunal Regional Federal da 4ª Região

TRF5 - Tribunal Regional Federal da 5ª Região

UC - Unidade de Conservação

ZA - Zona de Amortecimento

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Identificação do problema de pesquisa.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Motivação .....</b>	<b>16</b>
<b>1.3. Metodologia empregada no estudo .....</b>	<b>17</b>
<b>2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA AS ATIVIDADES E OS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA E OS MODELOS DO SISTEMA AMBIENTAL E DO SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIROS.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1. A complexidade regulatória do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) ...</b>	<b>18</b>
2.1.1.O licenciamento ambiental na Constituição Federal, a necessária compatibilização entre os sistemas e a complexidade da legislação ambiental infraconstitucional.....	18
2.1.2. A definição das competências para licenciar e a cooperação entre os entes federativos.....	23
2.1.3.A complexidade institucional do modelo ambiental, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e a sua questionável natureza reguladora.....	28
<b>2.2. A complexidade regulatória do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) .....</b>	<b>31</b>
2.2.1. A complexidade institucional e estrutural, e o marco regulatório do SEB.....	31
2.2.2. As resoluções expedidas pela agência reguladora do SEB.....	37
<b>2.3. A regulação para o licenciamento ambiental de geração de energia eólica.....</b>	<b>40</b>
2.3.1. O cenário econômico e os desafios para o crescimento da fonte de energia eólica.....	40
2.3.2. O cenário normativo anterior à edição da Resolução CONAMA 462/2014: A Lei 6.938/1981 e as Resoluções Conama 001/1986, 006/1987, 237/1997 e 279/2001.....	44
2.3.3. O marco regulatório para a geração de energia eólica introduzido pela Resolução Conama 462/2014.....	50
2.3.4. As inovações advindas da Lei Complementar 140/2011: a delimitação da competência da União pela tipologia, o licenciamento ambiental único e a cooperação entre entes federativos.....	56
2.3.5. Os empreendimentos eólicos <i>offshore</i> e o Decreto 8.437/2015.....	59
<b>3. A JUDICIALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA AS ATIVIDADES E OS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA.....</b>	<b>63</b>
<b>3.1. Estudos sobre as prováveis causas da judicialização do licenciamento ambiental para as atividades e os empreendimentos de geração de energia eólica.....</b>	<b>63</b>
3.1.1.A percepção de quem regula e fiscaliza o setor: Um estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e um diagnóstico do Tribunal de Contas da União .....	63
3.1.2.A percepção de quem se relaciona com o setor: Um estudo feito pelo observatório Instituto Acende Brasil com agentes que atuam com o licenciamento ambiental para os empreendimentos do SEB.....	70

<b>4. UM DIMENSIONAMENTO DAS CAUSAS ESPECÍFICAS DOS CONFLITOS JUDICIAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA A FONTE DE ENERGIA EÓLICA.....</b>	<b>77</b>
<b>4.1.O problema do devido enquadramento do empreendimento eólico e a competência para licenciar.....</b>	<b>77</b>
4.1.1. O correto enquadramento, a partir dos critérios locacional, de tipologia e de porte do empreendimento, e as divergências entre os critérios das normas federais e estaduais.....	77
4.1.2. A questão dos impactos visual e acústico dos empreendimentos eólicos .....	86
4.1.3. A questão dos prazos diferenciados para a emissão de licenças .....	90
<b>4.2.O licenciamento ambiental para a geração de energia eólica e as componentes socioambientais, socioeconômicas, socioculturais e arqueológicas.....</b>	<b>92</b>
4.2.1. As componentes socioambientais, socioeconômicas, socioculturais e arqueológicas.....	92
4.2.2. A questão da manifestação dos órgãos externos ou intervenientes.....	99
4.2.3. A questão da intervenção de terceiros, como as ONGs ambientais.....	105
<b>4.3. As questões fundiárias e ambientais, e o direito de uso do imóvel dos empreendimentos eólicos e dos sistemas associados .....</b>	<b>111</b>
4.3.1. As Unidades de Conservação, as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal no contexto de empreendimentos de geração de energia eólica e de linhas de transmissão.....	111
4.3.2. As controvérsias sobre questões fundiárias e a emissão de Declaração de Utilidade Pública (DUP) para os empreendimentos eólicos e para as linhas de transmissão.....	119
<b>4.4. As licenças e as autorizações .....</b>	<b>128</b>
 <b>5. O AMBIENTE INSTITUCIONAL PROPÍCIO PARA OTIMIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA A GERAÇÃO DE ENERGIA ÉOLICA E PARA REDUZIR A TENDÊNCIA À JUDICIALIZAÇÃO.....</b>	 <b>130</b>
<b>5.1.A busca da otimização e do funcionamento sistêmico no âmbito do processo de licenciamento ambiental para a geração de energia eólica.....</b>	<b>130</b>
5.1.1. Os desafios para uma maior eficiência, com a melhora da qualidade dos processos de licenciamento ambiental por meio de um funcionamento sistêmico e de uma nova sistematização normativo-regulatória.....	130
5.1.2. A proposta de criação de uma lei geral: A introdução da Avaliação Ambiental Estratégica e a problemática da desconsideração do aspecto locacional e da dispensa dos estudos ambientais.....	134
5.1.3. A necessidade de um novo padrão de eficiência e de um controle judicial deferente: Os reflexos da Lei 13.655/2018 para o licenciamento ambiental.....	140
 <b>6.CONCLUSÕES.....</b>	 <b>146</b>
 <b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	 <b>150</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Identificação do problema de pesquisa

Este trabalho busca analisar o problema da falta de articulação existente no arcabouço jurídico-regulatório que normatiza o processo de licenciamento ambiental para as atividades e empreendimentos de geração de energia eólica no Brasil, prejudicando a sua efetividade e potencializando a judicialização o que leva, inevitavelmente, a um cenário de grande insegurança jurídica.

No desenvolvimento desta dissertação, buscar-se-á construir uma explicação para o motivo pelo qual as questões controversas envolvidas nessa modalidade de licenciamento podem acabar sendo resolvidas no âmbito do Poder Judiciário (PJ), em longas demandas ambientais que podem afetar a expansão do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), apesar da proposta de otimização advinda da Resolução 462, editada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), em 24 de julho de 2014<sup>1</sup>, que estabelece procedimentos específicos e simplificados para os empreendimentos de geração de energia eólica em superfície terrestre.

Ao longo deste estudo, será testada a hipótese de que o arcabouço jurídico-regulatório que disciplina o processo de licenciamento ambiental pode ser um entrave à expansão da fonte eólica e, conseqüentemente, de todo o SEB, por ainda não ter esclarecido conceitos e padrões necessários ao enquadramento do potencial de impacto ambiental, que também envolvem outros sistemas e subsistemas regulados pelo Estado.

A pretendida otimização dessa modalidade de licenciamento ambiental, introduzida principalmente pelo marco regulatório criado a partir das resoluções editadas pelo Conama, pode não reduzir a litigiosidade do setor, com as controvérsias envolvendo a matéria ainda sendo discutidas e decididas em processos judiciais que podem comprometer, também, a governança ambiental e a segurança jurídica.

Esse entrave em razão da ameaça de constante litigiosidade pode estar relacionado às questões jurídico-regulatórias ainda não claramente definidas nos normativos que se seguiram à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981<sup>2</sup>, quanto à competência para licenciar, diante da

---

<sup>1</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 462/2014**. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre, altera o art. 1º da Resolução CONAMA n.º 279, de 27 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Conama, 24 jul. 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=703>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>2</sup> A **Lei 6.938/1981** foi a primeira norma a dispor sobre a necessidade do licenciamento ambiental para as atividades potencial ou efetivamente causadoras de impacto ambiental. BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de**

dificuldade de enquadramento do projeto da obra de geração de energia eólica com base na tipologia e no porte do empreendimento, para aferir o potencial de impacto ao meio ambiente, mesmo após a promulgação da Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011<sup>3</sup>, editada para elucidar o problema da repartição de competências, por força do disposto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup> e, também, após a edição do Decreto 8.437, de 22 de abril de 2015, que regulamentou o artigo 7º, *caput*, inciso XIV, alínea *h* e parágrafo único<sup>5</sup> da LC 140/2011, por envolver divergências de conceituações entre essas leis gerais e as normas específicas, emitidas pelos estados federados, o que gera insegurança jurídica ao setor e aumenta a disputa entre esses entes para atraírem investimentos.

Além das questões afetas à definição da tipologia do empreendimento há, também, outras controvérsias envolvendo o critério locacional, assim como pode ser considerado como entrave a falta de clareza quanto às questões fundiárias referentes ao uso e a ocupação do território na instalação dos parques e complexos eólicos, envolvendo o direito de uso do imóvel. A falta de parâmetros mínimos nacionais quanto ao aspecto locacional para a definição do procedimento, se simplificado ou não, potencializa os conflitos normativos entre os estados federados e aumenta a judicialização.

Também são componentes que aumentam a complexidade do processo as variáveis socioambientais, socioeconômicas e socioculturais envolvidas nos estudos de viabilidade ambiental e de inventário prévios, as quais podem definir o tipo de licenciamento ambiental para os empreendimentos eólicos, como sendo um procedimento simplificado ou se, ao

---

**1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei complementar 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>4</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 02 dez. 2018. **CF/1988, art. 23.** “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...] **Parágrafo único.** *Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.*

<sup>5</sup> BRASIL. **Decreto 8.437, de 22 de abril de 2015.** Regulamenta o disposto no art. 7º, *caput*, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.



contrário, requerendo a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima), tal como determinado constitucionalmente<sup>6</sup>- dentro de uma ideia de proteção ambiental, enquanto objetivo do Estado, mas com uma avaliação abstratamente prevista na CF/1988 - e que demandam a interveniência de órgãos e entidades de outros sistemas e subsistemas regulados pelo Estado-Administração, além do ambiental e do elétrico, considerando-se que, no cenário jurídico-regulatório atual, todos se inter-relacionam.

Ademais, as componentes relacionadas ao licenciamento ambiental exigido para a construção e instalação das linhas de transmissão de energia elétrica, imprescindíveis para a conexão dos empreendimentos de geração eólica ao sistema centralizado, igualmente envolvem a resolução de questões fundiárias complexas, o que pode gerar longas disputas contenciosas.

Assim, tendo como ponto de partida referenciais teóricos que dão indicativos de que a falta de efetividade do atual arcabouço jurídico-regulatório ambiental pode gerar uma situação de constante litigiosidade, procurar-se-á confrontar a hipótese em questão por meio de estudos qualitativos, que se dedicaram a examinar especificamente o problema dos entraves regulatórios e dos gargalos existentes no processo de licenciamento ambiental para as obras e empreendimentos de geração de energia do SEB, em particular o da fonte eólica.

Para se testar a hipótese de que a falta de efetividade regulatória cria situações de conflitos, com consequente judicialização dos processos administrativos de licenciamento ambiental para a geração de energia eólica, analisar-se-á a jurisprudência relativa à matéria dos Tribunais Regionais Federais da 4ª e da 5ª Região (TRF4 e TRF5), do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Essa análise reflexiva, feita por meio do método analítico indutivo, ao traçar um panorama da legislação e da regulação ambiental, revisará a atuação dos órgãos licenciadores, federais e estaduais, e do poder normativo dos conselhos e autarquias integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), comparativamente às decisões judiciais exaradas no âmbito dos referidos tribunais, na tentativa de se verificar se a falta de clareza das normas relativas ao licenciamento ambiental para as atividades e empreendimentos de geração de

---

<sup>6</sup> **CF/1988, art. 225.** “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público [...] IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade*”.

energia eólica, que ainda possuem conceitos jurídicos indeterminados e que são desarticuladas dos demais sistemas, aliada à complexidade das situações fáticas, geraria um constante e crescente movimento de judicialização e uma situação de ineficiência no SEB e no Sisnama.

Para se confrontar a referida hipótese, além dos referenciais teóricos, analisar-se-á três estudos qualitativos que expõem os entraves existentes no licenciamento ambiental do SEB, no cenário anterior e posterior à edição da LC 140/2011 e da Resolução Conama 462/2014, essa, específica para o licenciamento de atividades e empreendimentos de geração de energia eólica na superfície terrestre.

O primeiro estudo expõe as conclusões do debate promovido em abril de 2011, pelo Instituto Acende Brasil<sup>7</sup>, observatório e centro de estudos que desenvolve ações e projetos para aumentar o grau de transparência e sustentabilidade do setor elétrico nacional. O segundo deles, elaborado em julho de 2015, pela então consultora legislativa da Câmara dos Deputados Rose Mirian Hofmann - “Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil”<sup>8</sup>, teve como base estudo de casos de implantação de empreendimentos de geração e de transmissão do SEB, investigando os diversos problemas envolvidos no exercício das competências institucionais dos órgãos licenciadores federais, assim como a complexidade normativa e a desorganização estrutural e institucional dos sistemas elétrico e ambiental, o que gera uma maior judicialização. Por fim, será utilizado o relatório das conclusões de um diálogo público realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>9</sup>, em outubro de 2017, que apontou no sentido de que o grande desafio do processo de licenciamento ambiental é melhorar o nível de sua eficiência. Os diagnósticos foram obtidos por meio de debates com diversos atores do processo, realizados para discutir os problemas relacionados ao processo de licenciamento ambiental federal para os empreendimentos e atividades de produção e oferta de energia elétrica, tendo como resultado propostas alternativas aos marcos regulatórios então vigentes e uma maior articulação.

É importante ressaltar que tais estudos se dedicaram a analisar o processo de viabilização ambiental das grandes obras de geração de energia elétrica do SEB, incluindo os

---

<sup>7</sup> VII FÓRUM INSTITUTO ACENDE BRASIL LICENCIAMENTO AMBIENTAL: A BUSCA DA EFICIÊNCIA. 2011, Brasília, DF. São Paulo, SP: **Boletim de Energia N. 12**, ano 2011. Disponível em: [http://www.acendebrasil.com.br/media/boletins/arquivos/Energia\\_12.pdf](http://www.acendebrasil.com.br/media/boletins/arquivos/Energia_12.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>8</sup> HOFMANN, Rose Mirian. Estudo. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Área XI - Meio Ambiente e Temas Afins, julho de 2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>9</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Coleção Diálogo Público. **Licenciamento socioambiental nos empreendimentos de infraestrutura**. Brasília: TCU, 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licenciamento-socioambiental-nos-empreendimentos-de-infraestrutura-colecao-dialogo-publico.htm>. Acesso em: 02 dez. 2018.

empreendimentos eólicos, razão pela qual o debate girou em torno do licenciamento ambiental federal, o que, no entanto, não inviabilizará, nem restringirá o escopo da atual pesquisa.

Dentro da linha de pesquisa Economia, Intervenção e Estratégias Regulatórias, escolheu-se o recorte no licenciamento ambiental para a geração de energia eólica em razão da crescente importância dessa fonte renovável no SEB e diante da constatação de que o mais importante e integrador mecanismo de regulação ambiental - ainda que a Constituição Federal e a legislação de regência tenham eleito outros mecanismos de gestão e de controle de bens, de recursos e de serviços ambientais-, tem apresentado problemas e falhas no seu processamento e execução, o que compromete não só o funcionamento dos referidos sistemas e a sua expansão, mas, também, o do setor de infraestrutura e o de serviços envolvidos na implantação dos empreendimentos eólicos. Será investigado se essa ineficiência advém da complexidade das normas que regulam o processo de licenciamento ambiental e da análise de valores substantivos pelos agentes que atuam no processo, por envolver questões de tecnicidade e *expertise* diferenciada, análise essa que, dependendo da tipologia do empreendimento elétrico, pode ter um prazo mais longo de duração, o que, além da judicialização, pode gerar paralisia decisória, desincentivo à modernização da máquina pública e comprometimento de toda a estrutura institucional do sistema.

Será analisada a complexidade de situações envolvendo a implantação de projetos de geração eólica que exigem interpretação e aplicação do atual arcabouço normativo-regulatório ambiental, o que servirá de fundamento para se demonstrar que fatores como a sobreposição de normas ambientais, nos âmbitos federal e estadual, e a falta de precisão da legislação ambiental - a qual, além de tudo, é desarticulada da legislação dos demais sistemas regulados pelo Estado -, agravam o problema da tendência à judicialização dos processos dessa modalidade de licenciamento ambiental.

Por meio do cruzamento das informações coletadas nos estudos qualitativos com os dados obtidos na análise jurisprudencial, pretende-se confrontar a hipótese de que quanto maior a complexidade e mais espaços em aberto deixados pela legislação de regência, maior a ocorrência de demandas judiciais envolvendo os processos administrativos de licenciamento ambiental para a geração de energia eólica e os sistemas associados. Ressalte-se que existem limitações impostas a essa técnica metodológica porque a edição da Resolução Conama 462/2014, que especificamente normatiza a fonte em superfície terrestre, é relativamente recente, razão pela qual o resultado da pesquisa jurisprudencial poderá não revelar as questões controversas discutidas em demandas ajuizadas após a edição do referido regulamento, em razão de ainda não terem sido julgadas em grau de recurso. Por outro lado, poder-se-á chegar

à constatação de que não há decisões transitadas em julgado envolvendo a REN 462/2014 justamente porque diminuíram as controvérsias em torno dessa modalidade de licenciamento, o que pode ser um indicativo de uma redução do número de demandas após a edição do regramento, levando à uma conclusão contrária, no sentido de que, efetivamente, haverá uma menor judicialização caso buscada a otimização e a simplificação do processo de licenciamento ambiental para a fonte de geração de energia eólica.

Para se comprovar a origem das falhas e dos problemas verificados pela pesquisa jurisprudencial e pelos estudos referidos, referentes ao desempenho dos órgãos atuantes no processo de licenciamento ambiental para os empreendimentos de geração de energia eólica, passa a ser importante analisar, primeiramente, a forma como o sistema foi criado e ainda é estruturado, analisando-se a questão da divisão de competências em razão do pacto federativo<sup>10</sup> - decorrência da própria previsão constitucional, uma vez que a Constituição Federal de 1988 concedeu a todos os entes federados autonomia administrativa (principalmente, nos termos do art. 23, III, VI e VII, da CF/1988)<sup>11</sup>, legislativa (forte no art. 24, VI, VII e VIII, e § 2º da CF/1988)<sup>12</sup> e governamental -, e da complexidade organizacional, porquanto o sistema é composto por inúmeros órgãos, conselhos e autarquias, nos três níveis federativos, o que remonta à época de sua criação, forte no artigo 6º da Lei 6.938/1981<sup>13</sup>.

A análise da complexidade organizacional será importante para o dimensionamento das causas do problema de uma possível e crescente tendência à judicialização, decorrente de dificuldades na interpretação do complexo arcabouço jurídico-regulatório relativo ao licenciamento ambiental. Pelo fato de o sistema apresentar uma estrutura complexa e hierarquizada - tendo como ápice o Ministério do Meio Ambiente (MMA)<sup>14</sup>-, e que é, ao

<sup>10</sup> **CF/1988, art. 1º.** “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]”.

<sup>11</sup> **Art. 23.** “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] **III** - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...] **VI** - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; **VII** - preservar as florestas, a fauna e a flora”.

<sup>12</sup> **Art. 24.** “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] **VI** - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; **VII** - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; **VIII** - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

<sup>13</sup> **Lei 6.938/1981, art. 6º.** “Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado [...]”.

<sup>14</sup> Para Rômulo Sampaio “A racionalidade do sistema institucional tem o seu pilar fundamental no Ministério do Meio Ambiente enquanto órgão central com a função de ‘planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente’. É órgão com função gerencial, mas sem poderes normativos ou de fiscalização na área ambiental”, funções que, para o

mesmo tempo, descentralizada, porquanto composta por autarquias federais, mas, também, por inúmeros órgãos e conselhos desprovidos de autonomia, concorrentes nas três esferas de governo -, pode haver uma maior dificuldade na interpretação do arcabouço normativo-regulatório pelos agentes licenciadores e pelos postulantes das licenças, e, via de consequência, mais falhas na solução das questões envolvidas na instalação dos projetos e obras de geração de energia eólica, pretendendo-se comprovar no presente estudo que a descentralização sem autonomia acaba por transferir as decisões administrativas para os tribunais, em longos processos judiciais que afetam a governança.

O controle jurisdicional feito por meio do julgamento de demandas ambientais em que o objeto, de alguma forma, envolva escolhas do administrador e que tenha reflexos na eficiência dos processos de licenciamento ambiental (como, por exemplo, a omissão ou a má atuação na análise, liberação ou fiscalização de projetos e de serviços impactantes ao meio ambiente), só poderia ocorrer despedido de uma carga valorativa, uma vez que a ponderação de valores substantivos é própria de decisões político-administrativas e não o é do Poder Judiciário. A embasar o desenvolvimento da hipótese de que, diante da percepção de uma fragilidade do processo de licenciamento ambiental pelos órgãos estaduais e federais há um controle judicial mais intenso, nas demandas ambientais estaduais e federais, analisar-se-á a teoria sobre o controle judicial deferente<sup>15</sup>.

O presente estudo estará dividido em quatro capítulos, além desta introdução e das conclusões. O segundo capítulo será dedicado à tarefa inicial de compreender a complexidade da legislação ambiental e da estrutura organizacional do modelo do Sisnama, com as suas falhas estruturais, a partir da verificação do contexto histórico em que foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), até o momento atual. Para se provar a necessidade ou não de uma melhora do marco regulatório e de uma nova sistematização da matéria, por meio de uma lei geral para o licenciamento ambiental, que seja mais articulada com os demais sistemas, analisar-se-á a regulação atual do processo de licenciamento ambiental para os empreendimentos de geração e de transmissão de energia eólica também dentro de um contexto histórico e econômico, questionando-se a natureza reguladora das resoluções emitidas pelo Conama, em especial a REN 462/2014, que normatiza especificamente a

---

autor, são exercidas, respectivamente, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (SAMPAIO, Rômulo S. R. Regulação Ambiental. In: GUERRA, Sérgio (Org). **Regulação no Brasil. Uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FGV, 2014, p. 336. ISBN: 978-85-225-1339-0).

<sup>15</sup> JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de uma administração pública complexa: A experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2016. ISBN: 978-85-392-0316-1.

geração de energia eólica a partir da fonte em superfície terrestre. Serão analisadas as inovações introduzidas pela Lei Complementar 140/2011 - e o Decreto 8.437/2015, que a regulamentou - como a descentralização das competências, com a obrigatoriedade do licenciamento ambiental em um único nível e a cooperação entre os entes federativos, assim como as suas falhas. Compreendida a estrutura do Sisnama, analisar-se-á a estrutura do SEB e a falta de sincronia entre os respectivos marcos regulatórios e a necessidade de uma integração de ambos os sistemas.

A partir da contextualização feita, enfrentar-se-á o problema específico do êxito (ou não) da pretendida otimização para o licenciamento ambiental dos empreendimentos de geração de energia eólica, com suporte nos estudos coletados, no terceiro capítulo. Assim, para a formulação da hipótese para o problema da judicialização dos processos de licenciamento ambiental para os empreendimentos e atividades de geração de energia eólica, o terceiro capítulo será dedicado a analisar as conclusões e as propostas de melhora advindas dos estudos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, do TCU e do Instituto Acende Brasil, entidades que debateram as possíveis causas para as falhas ainda existentes no processo de licenciamento ambiental para os projetos de obras do setor elétrico nacional.

Na segunda parte do presente estudo, a partir do quarto capítulo, será feito o dimensionamento das causas específicas do problema, focando-se nas dificuldades enfrentadas quando do devido enquadramento legal para a viabilização de um licenciamento simplificado, dedicando-se à tarefa de comprovar a hipótese de que as controvérsias decorrentes da complexidade do arcabouço jurídico-regulatório e a falta de definição de conceitos das normas que regem o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades de geração eólica podem redundar em demandas judiciais também complexas, por meio da análise da jurisprudência em especial do TJRS e dos TRF4 e TRF5, que têm jurisdição sobre a matéria.

Especificamente no tocante ao êxito de um licenciamento ambiental uniforme e otimizado, será ponto central de análise, neste capítulo, a problemática do correto enquadramento nas normas de regência, a partir de uma definição legal e segura dos critérios locacional, de porte e do potencial de impacto ambiental, pelos órgãos ambientais, diante de possíveis divergências, ainda existentes, entre as normas gerais e as específicas, entre a legislação federal e as normas estaduais. Será analisada a pouca aptidão do atual marco regulatório em apontar os critérios definidores de “baixo impacto ambiental” ou de “baixo potencial poluidor”, em razão da presunção relativa de impacto ambiental, em conceituar os impactos positivos e negativos, e em definir as medidas de controle, mitigadoras e

compensatórias para fins de configuração de um licenciamento ambiental simplificado. Também será analisada a problemática dos impactos acústico e visual, bem como os prazos diferenciados. A importância do critério locacional será ressaltada a partir de uma análise sobre as questões fundiárias envolvidas na implantação das atividades e dos empreendimentos, os quais podem afetar Áreas de Preservação Permanente (APP) e áreas de Reserva Legal e, por isso, demandarem outro tipo de licenciamento para os parques e complexos eólicos, ou serem resolvidas por meio do direito de uso do imóvel, principalmente no contexto de viabilização dos sistemas associados, como a construção e implantação das linhas de transmissão, imprescindíveis para a conexão da energia eólica produzida ao sistema elétrico centralizado.

Focar-se-á na complexidade e na repercussão socioambiental do processo de licenciamento ambiental, como fator impeditivo à simplificação pretendida, diante da possibilidade de os impactos de um parque ou complexo eólico afetarem sítios arqueológicos, comunidades quilombolas ou povos tradicionais, com impactos socioculturais diretos ou, mesmo, indiretos. Neste capítulo quarto, também será abordada a questão da necessária manifestação dos possíveis órgãos intervenientes, assim como da intervenção do terceiro setor, por meio de Organizações Não-Governamentais (ONGs) ambientais, que provocam um desequilíbrio no processo de licenciamento ambiental, no caso de ajuizarem demandas sem embasamento legal. Também será analisada a distinção entre licenças e autorizações, feita pela REN 462/2014, para fins de otimização do processo.

Se aprovada a sistematização da matéria, por meio de lei geral, em razão da tentativa de simplificação do processo ou pela introdução de novos conceitos como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), objeto de iniciativas legislativas em nível federal, como o Projeto de lei (PL) 3.729/2004<sup>16</sup>, o PL 654/2015<sup>17</sup>, o Projeto de lei do Senado (PLS) 168/2018<sup>18</sup>, além da

---

<sup>16</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.729, de 8 de junho de 2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Dispõe que para a instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, será exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), com ampla publicidade; regulamentando a Constituição Federal de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em 02 dez. 2018.

<sup>17</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 654, de 29 de setembro de 2015**. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Cria o licenciamento ambiental especial, procedimento administrativo específico destinado a licenciar empreendimentos de infraestrutura estratégicos. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>18</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 168, de 10 de abril de 2018**. Regulamenta o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica. Cria a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, estabelecendo normas gerais para o licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente e institui a avaliação ambiental estratégica

Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 65/2012<sup>19</sup>, existirão novos desafios para uma maior otimização do processo de licenciamento ambiental para a fonte eólica, o que será analisado no quinto e último capítulo deste estudo.

Assim, concluir-se-á pela necessidade de uma maior integração entre os sistemas ambiental e elétrico, que poderá advir de uma nova sistematização jurídico-regulatória da matéria, além da adoção de novos padrões de eficiência administrativa, a serem legitimados a partir das prescrições da nova lei que veio para mudar os paradigmas do Direito Público, a Lei 13.655<sup>20</sup>, de 25 de abril de 2018, ao acrescentar dez dispositivos ao Decreto-lei 4.657/1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sugerindo-se, além de um maior consequencialismo, um controle judicial mais deferente com o juízo técnico dos administradores ambientais, caso otimizado o processo, de modo a afastar a judicialização dos processos de licenciamento ambiental para a fonte de geração de energia eólica e seus sistemas associados.

## 1.2. Motivação

A ideia da pesquisa surgiu da constatação da existência de peculiaridades no atual modelo de licenciamento ambiental brasileiro, o qual é complexo, desprovido de clareza nos seus conceitos normativo-jurídicos, devido à incompletude e à sobreposição das normas e leis de regência, o que acaba por ensejar uma tendência à judicialização dos conflitos.

Assim, este trabalho pretende ser uma contribuição para o estudo do Direito da Regulação Ambiental e, especificamente, para o debate em andamento no país relativo à tentativa de sistematização regulatória ambiental por meio de leis gerais ou leis quadro, para promover um ambiente regulatório com mais eficiência, previsibilidade e segurança jurídica na efetivação dos processos de licenciamento ambiental e dos demais atos decisórios relativos à autorização de obras e serviços de empreendimentos de geração de energia elétrica e de

---

(AAE). Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132865>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>19</sup> BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição 65, de 13 de dezembro de 2012**. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>20</sup> BRASIL. **Lei 13.655 de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.



infraestrutura, em especial os da fonte eólica, imprescindíveis à governança e ao desenvolvimento do Brasil.

A partir da investigação e da constatação de que existe um *deficit* na atual legislação de regência, com uma desarticulação do sistema ambiental dos demais sistemas regulados, o que gera tal tendência à judicialização, a proposta do presente estudo é a de que seja superado o desafio de reorganização do sistema e de sua integração, a partir de uma mudança regulatória que confira um cenário de mais estabilidade e de segurança jurídica ao licenciamento ambiental, o que também poderá ocorrer a partir da vigência da nova LINDB, gerando maior eficiência nas relações administrativas e jurídicas entre os concessionários, permissionários e autorizados de serviços públicos de geração e de transmissão de energia elétrica, e os órgãos e agentes licenciadores do Sisnama.

A proposta de um novo modelo de licenciamento ambiental adquire particular importância em um momento em que há uma tentativa do Poder Legislativo, em conjunto com a academia, de conferir uma maior efetividade às normas de Direito Público, o que, certamente, se refletirá em uma maior eficiência do Estado - Administração, no ano em que se celebra os trinta anos do Direito Constitucional Ambiental, a partir da inclusão do capítulo exclusivo sobre a matéria ambiental, na Constituição Federal de 1988.

### **1.3. Metodologia empregada no estudo**

Tomando-se por base referenciais teóricos que dão indícios do problema da judicialização das controvérsias envolvidas no atual modelo de licenciamento ambiental será feita uma abordagem reflexiva, por meio de um método analítico indutivo, sobre a necessidade de otimização do processo, a partir do aprimoramento do atual marco regulatório, para reverter tal tendência.

A escolha pelo recorte no processo de licenciamento ambiental para as atividades e empreendimentos de geração de energia eólica deveu-se à crescente importância da fonte na matriz elétrica brasileira, na medida em que passa de uma modalidade de geração de energia de reserva e complementar para se tornar estratégica ao constante suprimento da demanda e, conseqüentemente, à expansão do SEB, e porque o licenciamento ambiental é um importante instrumento de comando e controle, que deve ter uma função de integração sistêmica, ainda que inserido em uma ordem jurídico-regulatória complexa.

Essa análise reflexiva revisará a atuação dos órgãos, conselhos e autarquias integrantes do Sisnama que possuem natureza normativa, assim como dos órgãos que compõem o SEB e

cuja atuação se relaciona ao processo de licenciamento ambiental, a partir de referenciais teóricos e de três estudos qualitativos realizados por setores que regulam e que atuam no sistema, e por meio de uma pesquisa jurisprudencial.

A metodologia analítica será utilizada para testar a hipótese de que o problema da judicialização do modelo atual de licenciamento ambiental para a fonte de geração de energia eólica tem como causa a intrincada questão de descentralização das competências, a ausência de definição de conceitos imprescindíveis para o enquadramento dos projetos de obras e a complexidade estrutural dos sistemas, com a sua desarticulação, o que gera insegurança jurídica expondo a decisão administrativa a uma maior intervenção judicial.

## **2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA AS ATIVIDADES E OS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA E OS MODELOS DO SISTEMA AMBIENTAL E DO SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIROS**

### **2.1. A complexidade regulatória do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)**

#### **2.1.1. O licenciamento ambiental na Constituição Federal, a necessária compatibilização entre os sistemas e a complexidade da legislação ambiental infraconstitucional**

O caráter difuso dos bens ambientais pode justificar não só a amplitude da sua tutela, explicitamente assegurada pela CF/1988, a qual determinou que a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é atribuição do poder público e de toda a coletividade, nos termos do artigo 225<sup>21</sup>, como, também, torna mais complexas as relações jurídicas decorrentes, em razão do amplo rol de titulares ou sujeitos de direitos (por envolver toda uma população, com reflexos não só em uma, mas em várias gerações), e muito mais intrincado o funcionamento do sistema jurídico ambiental (por estarem em risco direitos coletivos e não somente direitos individuais homogêneos) e a própria estrutura do Estado-Administração.

Assim, em razão de uma titularidade difusa dos bens ambientais, tem-se, por conseguinte, uma ampla tutela ambiental (com um amplo controle difuso), mas há uma falta de clareza do texto constitucional quanto à delimitação da competência para essa tutela ambiental, posto que concedido um amplo espectro de possibilidades de proteção dos bens ambientais, em razão do art. 225 da CF/1988, nos três níveis federativos, sempre que houver um dano ou uma ameaça de dano ambiental, dentro de uma ideia de prevenção. A tutela

---

<sup>21</sup> **CF/1988, art. 225.** *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.*

inibitória indistinta e concorrente, apesar de necessária, pode, no entanto, causar uma sobreposição de competências de modo a comprometer as funções normativas e executivas dos órgãos e entidades ambientais. Ou seja, a falta de clareza quanto à repartição de competências compromete o exercício do poder regulamentar, papel atribuído ao Conama<sup>22</sup>, assim como o exercício das funções executivas, como as fiscalizatórias, papel atribuído preponderantemente ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - mas, também, aos demais órgãos e conselhos ambientais, nos três níveis federativos -, dificultando o enquadramento do ato administrativo à lei cabível ao caso concreto.

Exemplificando-se com o recorte no licenciamento ambiental para os empreendimentos do setor elétrico: sabe-se que o impacto de uma obra sobre o meio ambiente, na maioria das vezes, ultrapassa o âmbito do local onde será construída, sendo que esses empreendimentos são também questionados pelos possíveis impactos e conflitos socioambientais e socioculturais que possam provocar, mesmo que sejam classificados como de menor porte ou potencial de impacto, com reflexos em várias gerações. Esse potencial de vários impactos na coletividade cria, por conseguinte, potenciais conflitos, os quais precisam ser resolvidos por meio de decisões administrativas que requerem um correto enquadramento nas inúmeras regras e normas vigentes, e não apenas por meio de uma interpretação constitucional quanto à competência para licenciar, por envolverem uma complexidade de situações fáticas.

A falta de solução dada pelo legislador constituinte, diante da ausência de regras claras quanto à competência legislativa e administrativa ambientais, pode dificultar a atuação dos órgãos e entidades ambientais, principalmente nas suas atribuições fiscalizadoras e decisórias. Em razão da disposição quanto à competência concorrente - e supletiva- para legislar (art. 24, VI, VII e VIII, e art. 24, § 2º, da CF/1988), bem como pela previsão da competência comum administrativa, ou seja, para decidir e fiscalizar sobre matéria ambiental (art. 23, III, VI e VII, da CF/1988), pode-se dizer que, de certa forma, a Constituição Federal privilegiou a descentralização, a partir do momento em que concedeu a todos os entes federados autonomia administrativa, legislativa e governamental.

---

<sup>22</sup> Registre-se que o Conama exerce função tipicamente regulamentar, não podendo ser equiparado a órgão regulador “*conquanto possua a atribuição de organizar o sistema ambiental ou de adaptar as normas às situações do contexto fático, por meio de suas resoluções*” (GIACOBBO, Daniela Garcia. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e as perspectivas para a implantação de uma agência reguladora ambiental. *In*: GUERRA, Sérgio (Org.). **Teoria do estado regulador - Volume III**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, p. 249. ISBN: 978-85-362-7680-9).

No tocante à competência concorrente entre a União (normas gerais) e os estados (normas específicas) para legislar sobre o licenciamento ambiental, impende reconhecer que tal matéria envolve certas especificações e explicitações que não seriam próprias de normas gerais (até em razão do princípio da especialidade), mas essas “tem sido tão detalhadas que não sobra espaço para normas específicas”<sup>23</sup>, o que torna ainda mais complexa a sua interpretação e aplicação.

No ponto, defende Paulo Affonso Leme Machado, para quem o licenciamento ambiental é feito pelo sistema de autorização<sup>24</sup>:

[...] a legislação federal - no que concerne às normas gerais - é obrigatória para os Estados no procedimento da autorização [...]. Importa distinguir que a norma geral federal não invade a competência dos Estados ao se fazer presente no procedimento da autorização. A norma federal - por ser genérica - não deverá dizer qual o funcionário ou o órgão incumbido de autorizar (matéria típica da organização autônoma dos Estados), mas poderá dizer validamente quais os critérios a serem observados com relação à proteção do meio ambiente<sup>25</sup>.

É importante ressaltar que o legislador constituinte concedeu autonomia aos estados para exercerem a competência legislativa plena, inexistente lei federal sobre normas gerais, em atendimento às suas particularidades<sup>26</sup>.

Nesse sentido, tem-se que as obras e os empreendimentos do setor elétrico, bem como os serviços públicos deles decorrentes, diante de suas especificidades ou características intrínsecas, têm sido considerados, de um modo geral, como de significativo potencial de impacto ambiental, o que demanda o procedimento de licenciamento completo, precedido do EIA e do respectivo RIMA (com três etapas: Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO, nas quais estão previstas a elaboração de diferentes relatórios e a realização de audiências públicas), tal como determinado pela CF/1988 (inc. IV do §1º do art. 225<sup>27</sup>), requerendo, por conseguinte, a aplicação da legislação federal ou, mesmo, de

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. Por que não repensar os municípios e ter uma administração eficiente? **Consultor Jurídico**, São Paulo, 09 mai. 2018. Colunistas. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-08/nao-repensar-estrutura-municipios-brasileiros>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>24</sup> Paulo Affonso Leme Machado defende que o licenciamento ambiental é feito pelo sistema de autorizações porque a Constituição usou o termo “autorização” em seu Título VII (“Da Ordem Econômica e Financeira”), no art. 170, parágrafo único: “*É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei*”. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 322. ISBN: 978-85-392-0155-6).

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 335.

<sup>26</sup> **CF/1988, art. 24, § 3º**. “*Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades*”.

<sup>27</sup> **CF/1988, art. 225**. “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe*

resoluções do Conama. E nem sempre os parâmetros para o enquadramento na lei cabível à espécie são claros.

A problemática da competência comum nos processos administrativos ambientais não foi devidamente aclarada pela LC 140/2011, que é uma norma geral, no entendimento de Leme Machado<sup>28</sup>, editada para corrigir as lacunas da Lei 6.938/1981 (que instituiu a PNMA e criou o Sisnama, mas que não é uma norma procedimental) e, mais precisamente, para regulamentar os já referidos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do artigo 23 da CF/1988. Embora tenha sido editada com a meritória tarefa de dar mais clareza à repartição de competências para proteger e fiscalizar sobre a matéria ambiental, estabelecendo a obrigatoriedade do licenciamento ambiental em um único nível de competência, mas com instrumentos de cooperação institucional entre os entes federativos, descentralizando a atuação do Ibama, a referida lei complementar (e o Decreto 8.437/2015, que a regulamentou), ainda deixou em aberto critérios como o do porte e o do potencial de impacto ambiental dos empreendimentos, critérios esses que são imprescindíveis para a fixação da competência para licenciar ou autorizar. No caso das usinas e parques eólicos, o Decreto 8.437/2015 regulamentou a LC 140/2011 no sentido de fixar a competência do órgão ambiental federal apenas para os empreendimentos e atividades *offshore* e zona de transição terra-mar, deixando a explicitação dos demais critérios para as normas estaduais.

Já a REN 462/2014, que alterou o inciso IV e acrescentou o § 2º ao artigo 1º da Resolução Conama 279, de 27 de junho de 2001<sup>29</sup>, especificamente para regular o licenciamento ambiental da fonte de geração de energia eólica, dada a sua natureza e peculiaridades, trouxe alguns parâmetros para a identificação e avaliação dos impactos ambientais e das características dessas atividades e empreendimentos, para fins de elaboração do Relatório Ambiental Simplificado (RAS), principalmente no seu Anexo II, o que, contudo,

---

ao Poder Público: [...] **IV** - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

<sup>28</sup> O autor refere que “A Lei Complementar 140 é uma ‘norma geral’ no sentido do art. 24, § 1º, da CF, prevendo que ‘a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados’. A matéria tratada na referida lei complementar não é de competência privativa da União, assinalando-se que faz parte da competência concorrente, as ‘florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição’ (art. 24 VI, da CF)”. *Op. cit.*, pp. 323-324.

<sup>29</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 279/2001**. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental. Brasília, DF: Conama, 27 jun. 2001. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res01/res27901.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

talvez ainda não tenha sido suficiente para esclarecer a problemática da competência, o que será detidamente analisado no item 2.3.3 deste estudo.

A falta de precisão da legislação infraconstitucional ambiental, aliada ao problema da sobreposição de todas as normas ambientais (como as resoluções e outros normativos), nos âmbitos federal e estadual - normatização que, além de tudo, é desarticulada da legislação dos demais sistemas regulados pelo Estado -, compromete a atuação dos órgãos e entidades ambientais, afetando a eficiência na governança ambiental e levando à judicialização.

Esse cenário de complexidade, incompletude e incongruência legislativa e de competência concorrente no direito ambiental brasileiro, ou como refere Eduardo Jordão, ao analisar o direito comparado (o Caso Chevron, nos Estados Unidos da América), de “ambiguidade legislativa”, que poderia levar a uma deferência judicial - “aplicação de um controle judicial limitado que implicaria a anulação da decisão administrativa apenas nos casos extremos em que a solução dada pela administração pública fosse *impermíssível (irrazoável)*”<sup>30</sup>, ao contrário, dificulta a atuação dos agentes ambientais. Conforme leciona Leme Machado, em caso de aplicação incorreta ou de forma parcial da legislação federal, os órgãos estaduais e seus agentes têm o dever de anular “a autorização concedida ou de pedir a tutela do Poder Judiciário para decretar a anulação”<sup>31</sup>, uma vez que o ato já nasceu viciado.

Essa é uma das conclusões contidas no mencionado relatório “Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil”, o qual será pormenorizadamente analisado no terceiro capítulo deste estudo, na subseção 3.1.1, que identificou que o processo de licenciamento ambiental no Brasil - incluindo o da fonte eólica - ocasiona demora nos investimentos em razão do excesso de atos normativos, registrando que “as licenças são reguladas, direta ou indiretamente, por cerca de 30 mil diferentes instrumentos legais produzidos pelos governos federal e estaduais”<sup>32</sup>, sendo que “essas regras muitas vezes são incongruentes, além de apresentarem sobreposições”<sup>33</sup>. O que se emenda, no sentido de que essa situação de conflito de competências oferece poucas oportunidades para a resolução consensual dos litígios, transferindo as decisões administrativas para os tribunais.

Além da incongruência e da sobreposição, a consultora legislativa Rose Hofmann também se refere à falta de clareza e que o excesso de normativos se dá em razão da expansão

---

<sup>30</sup> JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de uma administração pública complexa**: A experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. São Paulo: Ed. Malheiros, 2016, p. 203. ISBN: 978-85-392-0316-1

<sup>31</sup> *Op. cit.*, p. 335.

<sup>32</sup> HOFMANN, Rose Mirian. Estudo. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa, Área XI – Meio Ambiente e Temas Afins, p. 53. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>33</sup> *Id.*

do número de “normas inferiores - portarias, instruções normativas e ordens de serviço”, concluindo pela “consequente inaplicabilidade do arcabouço legal”<sup>34</sup>.

Em razão dessa complexidade, se requerida, a tutela do Poder Judiciário acaba sendo feita a partir de uma análise substantiva, adentrando em conceitos subjetivos - *ex vi* os de impacto socioambiental, impacto socioeconômico e impacto sociocultural, como será analisado nos acórdãos transcritos - além de envolver questões de jurisdição constitucional - a competência para a prática do ato administrativo ambiental de licenciamento. Além disso, muitas vezes são postos em causa vários juízos de valor, que podem dizer respeito a outros setores regulados, exigindo uma interpretação jurisdicional que faça uma leitura de compatibilização entre os sistemas, nos termos do artigo 170, inciso IV, da CF/1988<sup>35</sup>. Tais conceitos, no entender da consultora, são explicitados por “normas inferiores”, diante da falta de clareza e da indeterminação jurídica do conteúdo tanto dos dispositivos constitucionais como do das normas infraconstitucionais.

Tal constatação de dificuldades de interpretação e aplicação do arcabouço normativo-legal será corroborada pela análise das conclusões dos estudos qualitativos abordados no terceiro capítulo, nas subseções 3.1.1 e 3.1.2.

#### 2.1.2. A definição das competências para licenciar e a cooperação entre os entes federativos

A Constituição Federal exige o estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade *potencialmente* causadora de significativa degradação ambiental, como podem ser consideradas as atividades direta e indiretamente envolvidas na implantação dos empreendimentos de geração de energia eólica. A questão é qual o ente que definirá o potencial degradador ou poluidor do empreendimento e os limites desse potencial, tendo o legislador constituinte delegado à lei complementar essa definição. E essa lei ainda é incompleta.

É importante ressaltar que a problemática da definição da competência para licenciar é anterior à CF/1988, quando o licenciamento ambiental era exigido, nas esferas federal, estadual e municipal, para as obras que representavam dano ambiental *efetivo* ou *potencial*.

---

<sup>34</sup> *Id.*

<sup>35</sup> **CF/1988, art. 170.** “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

A falta de clareza dos dispositivos legais quanto ao processo de licenciamento ambiental remonta à instituição da PNMA, que criou, de forma inovadora para a época, o Conama. Ao órgão do Sisnama foram atribuídas algumas funções próprias, como estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental de atividades poluidoras. Nos termos do art. 8º, I, da Lei 6.938/1981<sup>36</sup>, houve deferência à competência dos estados federados e de seus respectivos órgãos ambientais para a concessão de licenças, caracterizando uma busca de cooperação entre os entes federativos sem que tenha havido uma delimitação clara do sistema de repartição.

O Conama é disciplinado pelo inciso II do artigo 6º da referida lei e regulamentado pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990<sup>37</sup>, consistindo em um colegiado com função consultiva e normativa para reger, no âmbito de sua competência, as questões ambientais, com a participação de representantes do governo, da sociedade civil, da comunidade científica e do Ministério Público. Todavia, a competência atribuída por lei ao Conama, para expedir resoluções em matéria ambiental, representou, na prática, quase que uma delegação legislativa, imprópria a resoluções de órgãos do Executivo, pela amplitude do seu poder discricionário e em razão de inovações trazidas à própria lei que originou o conselho.

Ainda que considerado que o Conama é desprovido de função legal e regulatória (o que será analisado no item seguinte), é importante ressaltar que houve uma meritória tentativa de solução da questão da distribuição das competências, com a instituição de um sistema de licenciamento ambiental único, pela Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, que especificamente assim dispôs no seu artigo 7º<sup>38</sup>. Já no § 2º do art. 2º da referida resolução<sup>39</sup>, o Conama tentou estabelecer como seriam as atribuições comuns aos entes federativos.

Para Talden Farias, a REN 237/1997 foi o primeiro normativo a falar em atividades e empreendimentos que, não sendo *potencialmente* causadores de *significativa* degradação do meio ambiente - como, em tese, são os de geração de energia da fonte eólica -, teriam estudos

<sup>36</sup> **Lei 6.938/1981, art.8º.** “Compete ao CONAMA: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”.

<sup>37</sup> **BRASIL Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm). Acesso em: 02 dez. 2018

<sup>38</sup> **BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução 237/1997.** Brasília, DF: Conama, 19 dez. 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 02 dez. 2018. **Art. 7º.** “Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores”.

<sup>39</sup> **Resolução Conama 237/1997, art. 2º, § 2º.** “Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo I, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”.



ambientais diferenciados, de menor complexidade, a serem definidos pelo órgão ambiental competente. Segundo o autor, embora não houvesse consenso na doutrina quanto à taxatividade ou não das atividades relacionadas no Anexo 1 da referida resolução para as quais exigido o licenciamento, por outro lado, poderia ser entendido que quanto às atividades sem *potencial significativo* de degradação ambiental seriam exigidos só estudos ambientais, completando:

Se de acordo com o *caput* do artigo 10 da Lei nº 6.938/81 o licenciamento é exigido em relação às atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, o estudo e o relatório de impactos ambientais são exigidos apenas em relação às atividades potencial ou efetivamente causadores de significativa degradação ambiental. Se o impacto ambiental não for significativo, deverão ser aplicados os estudos ambientais, de natureza menos complexa, elencados no inciso III do art. 1º da Resolução nº 237 do CONAMA. [...] O *caput* do art. 12 da Resolução nº 237/97 do CONAMA prevê a possibilidade de exigência dos estudos ambientais para as atividades simplesmente potencial ou efetivamente poluidoras ao determinar que ‘o órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade’<sup>40</sup>.

De qualquer forma, em havendo a previsão de estudos ambientais diferenciados, com prazos reduzidos, ou, mais especificamente, uma otimização do licenciamento por meio de um procedimento simplificado, nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da referida resolução<sup>41</sup> (assim como na resolução posteriormente editada pelo Conama, especialmente para as fontes renováveis de energia, a REN 279/2001, no art. 2º, inc. I,<sup>42</sup>) o fato é que, até a edição da LC 140/2011 remanesce sem solução pela legislação de regência a questão da competência para estabelecer os critérios de impacto ambiental, imprescindíveis para definir o procedimento

<sup>40</sup> FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, pp. 70-71. ISBN: 978-85-7700-683-0.

<sup>41</sup> **Art. 12.** “O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. § 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. § 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades”.

<sup>42</sup> **Resolução Conama 279/2001, art. 2º.** “Para os fins desta Resolução, são adotadas as seguintes definições: **I** - Relatório Ambiental Simplificado RAS: os estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídio para a concessão da licença prévia requerida, que conterá, dentre outras, as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação”.

para a autorização de empreendimentos como os de geração de energia eólica. A falta de solução e de clareza dos normativos gerou questionamentos judiciais dos processos de licenciamento ambiental, por meio de inúmeras demandas judiciais que suscitavam a sua inconstitucionalidade, diante da exigência de lei complementar pelo mencionado parágrafo único do art. 23 da CF/1988, como os seguintes precedentes jurisprudenciais da Terceira Turma do TRF4: Agravo de Instrumento 5011723-93.2011.4.04.0000, Relatora Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, D.E. 23.08.2011; AG 5003411-65.2010.4.04.0000, Relator Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva, D.E. 21/07/2010<sup>43</sup>.

No caso específico da geração de energia eólica, por ser uma nova fonte renovável e diante de suas particularidades (por representar um potencial de impacto não totalmente revelado, ainda que não aparente apresentar, em um primeiro momento, um potencial *significativo* de degradação ambiental), a falta de definição objetiva dos critérios nos regramentos representou um entrave à sua implantação e à sua consolidação no cenário energético brasileiro.

Além disso, os parques eólicos foram sendo instalados em estados com características geográficas e topográficas próprias, mas, em sua maioria, localizados na região litorânea, a qual possui uma sensibilidade ambiental maior, razão pela qual além de ter recebido um tratamento diferenciado por parte do Conama, com a posterior edição da REN 462/2014, houve a transferência ao órgão competente pelo licenciamento de cada estado a tarefa de anuir com o enquadramento no procedimento simplificado da Resolução Conama, respeitando o dispositivo constitucional que determina tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental. Assim, atendendo à determinação do constituinte, na busca da devida delimitação ao sistema de repartição de competências, foi editada a LC 140/2011, com a instituição do

---

<sup>43</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). **Agravo de Instrumento 5011723-93.2011.4.04**. Relatora: Des. Fed. Maria Lúcia Leiria. D.E. 23 de agosto de 2011. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018. **Agravo de Instrumento 5003411-65.2010.4.04.0000**. Relator Des. Fed. Fernando Quadros da Silva. D.E. 21 de julho de 2010. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

licenciamento ambiental por um único ente federativo, nos termos do artigo 13<sup>44</sup>, mas com instrumentos de cooperação, de acordo com os incisos do artigo 4º e *caput* do 5º<sup>45</sup>.

Na visão de Leme Machado, a tentativa para que fosse evitada a sobreposição de atuação entre os entes federativos não foi alcançada pela LC 140/2011, em razão da falta de delinação das atribuições administrativas em matérias amplas, pois sustenta o autor que

Entre as finalidades contidas no art. 3º, está a de evitar-se a “sobreposição entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições”. A lei complementar, contudo, não consegue, por ela mesma, evitar essa sobreposição, isto é, a duplicidade ou até a intervenção triplíce como se vê em matérias como “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei”. Essa competência está prevista para a União, art. 7º, XII; para os Estados, art. 8º, XII; e para os Municípios, art. 9º, XII. Dessa forma, enquanto não vier uma lei adequada para a matéria aludida, não pode vigorar o art. 13, *caput*, com a licença ambiental ou a autorização ambiental somente por um único ente federativo, pelo menos, no que concerne às matérias em que a delinação das atribuições administrativas não foi feita<sup>46</sup>.

Como se vê, o autor não defende a unicidade do licenciamento ambiental, pois, para ele, “no federalismo podem existir interesses públicos de vários aspectos em que a simultaneidade do exame administrativo não leva, necessariamente, a um estado de conflitos entre os entes federativos”<sup>47</sup> e que o exame conjunto por esses “pode propiciar o aporte de um maior e melhor conhecimento sobre o empreendimento a ser licenciado e autorizado e a utilização de tecnologias não degradadoras do meio ambiente”<sup>48</sup>, chegando a afirmar que “o licenciamento ambiental obrigatório por um único ente federativo, além de contrariar a

---

<sup>44</sup> **LC 140/2011, art. 13.** “Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. § 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador. § 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo”.

<sup>45</sup> **Art. 4º.** “Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor; II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal; III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar; VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar”. **Art. 5º.** “O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente”.

<sup>46</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 184. ISBN: 978-85-392-0155-6.

<sup>47</sup> *Ibid.* p. 324.

<sup>48</sup> *Id.*

Constituição da República, representa a supervalorização da rapidez de empreender-se no país”<sup>49</sup>.

Discorda-se do posicionamento defendido por esse autor, mesmo que, como referido, a geração de energia eólica seja considerada uma fonte de energia ainda não totalmente revelada, que emprega tecnologias diferenciadas, principalmente no caso das torres eólicas marítimas, que necessitam de uma engenharia mais complexa para a sua instalação, podendo causar um *significativo* impacto no ambiente marinho. Todavia, é necessário distinguir-se entre competência para normatizar, para licenciar e para fiscalizar as atividades, essa, sim, comum a todos os entes federativos e sem grau hierárquico, quer dentro de uma ideia de cooperação ou de uma atuação supletiva - ou, ainda, subsidiária, conforme proposto pela LC 140/2011.

Assim, importante é uma delimitação clara das respectivas competências para que não ocorram tantos questionamentos judiciais das decisões administrativas, conforme será analisado no decorrer deste estudo.

### 2.1.3. A complexidade institucional do modelo ambiental, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e a sua questionável natureza reguladora

Antes de se analisar o problema da falta de articulação existente no arcabouço jurídico-regulatório que normatiza o processo de licenciamento ambiental para as atividades e empreendimentos de geração de energia eólica no Brasil, bem como o da falta de articulação entre os marcos jurídico-regulatórios do sistema ambiental e do sistema elétrico, cumpre, primeiramente, compreender-se a complexa estrutura do Sisnama.

A institucionalização da política de gestão ambiental iniciou com a edição da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, quando foi criada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e, no seu artigo. 6º, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), “uma figura abstrata que congrega diversos órgãos e autarquias que dividem os poderes de regulação, normatização, controle, fiscalização e adjudicação administrativa”<sup>50</sup>. Os órgãos que compõem o Sisnama são: o Conselho de Governo, o Conama, o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama e os órgãos ambientais seccionais, regionais e locais.

---

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 325.

<sup>50</sup> GIACOBBO, Daniela Garcia. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e as perspectivas para a implantação de uma agência reguladora ambiental. In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Teoria do estado regulador - Volume III**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, p. 235. ISBN: 978-85-362-7680-9.

A Lei 6.938/1981 criou, de forma inovadora para a época, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), previsto no inciso II do art. 6º<sup>51</sup> e regulamentado pelo Decreto nº 99.274/1990. Mas a competência atribuída por lei ao Conama - colegiado com função consultiva e normativa para expedir resoluções em matéria ambiental e que tem a participação de representantes do governo, sociedade civil, comunidade científica e Ministério Público-, representou, na prática, uma delegação legislativa, imprópria a resoluções, em razão das inovações trazidas e pela amplitude do seu poder discricionário.

Essa função de estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental de atividades impactantes ao meio ambiente, embora fazendo referência à concessão pelos Estados (e seus respectivos órgãos ambientais) e à supervisão pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - autarquia criada pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989<sup>52</sup> -, ocorreu em face das indefinições da própria Lei 6.938/1981 e, também, pela premência de uma resposta para a execução das políticas ambientais, introduzida a partir do modelo constitucional de tutela preventiva do meio ambiente da CF/1988. As funções normativas previstas na PNMA foram sendo consolidadas, na maior parte, pelas resoluções do Conama, mas, também, por instruções normativas dos diversos órgãos da Administração, como o Ibama, com procedimentos diversos. Para fazer cumprir o capítulo da CF/1988 relativo à proteção ambiental era necessário a explicitação das etapas e dos critérios para a obtenção de licenças e autorizações, pena de não se viabilizarem as instalações de empreendimentos de energia e do setor de infraestrutura, de mineração, agroindustriais, de projetos urbanísticos, de tratamento de resíduos sólidos, e de tantos outros indispensáveis ao desenvolvimento da economia nacional, mas impactantes ao meio ambiente. De fato, em virtude da necessidade de explicitação de uma lei não procedimental e que continha conceitos jurídicos indeterminados e normas em aberto, as resoluções do Conama extrapolaram a função típica regulamentar na medida em que inovaram, “estabelecendo diretrizes não só no âmbito federal, mas sujeitando todos os demais entes federados”<sup>53</sup>,

---

<sup>51</sup> **Art. 6º.** “Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: [...] **II** - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.

<sup>52</sup> BRASIL. **Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.** Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 241.

“embora não representem autorizações dadas pelo legislador, não havendo como inovar na ordem jurídica”<sup>54</sup>.

Essa exorbitância legal tem sido questionada, conforme se verifica na jurisprudência: ADI 3074 AgR/DF. Ag. Reg. Na Ação Direita de Inconstitucionalidade. Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 13/06/2014; REsp 910647/RJ, Rel. Ministra Denise Arruda, DJ-e 29/10/2008; RMS 41551/MA; Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 2013/0068789-3, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJ-e 27/05/2014; AC n.5008269-39.2011.404.7200/SC, Rel. Des. Fed. Fernando Quadros da Silva, D.E. 09/12/15<sup>55</sup>.

Como será visto nos itens a seguir, as resoluções do Conama também usaram conceitos vagos e abertos, com pouca densidade legislativa, causando dificuldades na interpretação e aplicação pelo órgão licenciador, resultando em uma maior judicialização, o que poderia ser “decorrência de um processo de abertura de margens de decisão para os órgãos administrativos dado pelo próprio legislador”<sup>56</sup>, na visão de Andreas Krell.

Da mesma forma, a competência do Ibama para licenciar atividades com *significativo* potencial de impacto ambiental não ficou clara nas resoluções do Conama, embora o disposto

<sup>54</sup> *Ibid.* p. 249.

<sup>55</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Agravo regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade AgR 3.074/DF**. Constitucional. Natureza secundária de ato normativo regulamentar. Resolução do Conama. Inadequação do controle de constitucionalidade. Precedentes. Agravo desprovido. Agravante: Associação Cemitérios Brasil – Acembra. Agravado: Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Relator: Min. Teori Zavascki. DJe 27 de junho de 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2187792>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 910647/RJ**. Processual Civil. Administrativo. Recurso Especial. Embargo de obra. Área de relevante interesse ecológico. Análise de eventual infringência a preceitos constitucionais. Impossibilidade. Violação do art. 535 do CPC. Não-ocorrência. Impacto ambiental de âmbito nacional. Necessidade de licenciamento expedido pelo Ibama. Análise de suposta ofensa a dispositivo de resolução. Não-enquadramento no conceito de “lei federal”. Alegada ausência de motivação do ato impugnado. Matéria de prova. Súmula 7/STJ. Relatora: Min. Denise Arruda. DJe 29 de outubro de 2008. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=910647&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 02 dez. 2018. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 41551/MA**. Administrativo. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Licença ambiental. Construção de linha de transmissão de energia entre os estados do Pará e Maranhão. Obras com significativo impacto ambiental. Competência para expedição da licença ambiental pertencente ao Ibama. Anulação do Auto de Infração e do Termo de Interdição das obras exarado pelo órgão estadual do Maranhão - GEMARN. Relator: Min. Benedito Gonçalves. DJe 27 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=2013%2F0068789-3+ou+201300687893&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). **Apelação Cível 5008269-39.2011.4.04.7200/SC**. Administrativo. Ambiental. ICMBio. Ação de Anulação de Auto de Infração. Cerceamento de Defesa. Inocorrência. Ônus da prova do autor. Área de Preservação Permanente. APP. APA Baleia Franca. Linha da Cumeada. Legalidade dos atos administrativos. Multa aplicada. Ausência de indicação dos critérios objetivos usados. Revisão. Redução. Relator: Des. Fed. Fernando Quadros da Silva. D.E. 10 de dezembro de 2015. Disponível: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>56</sup> KRELL, Andreas J. A recepção das teorias alemãs sobre “conceitos jurídicos indeterminados” e o controle da discricionariedade no Brasil. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n.º 23, janeiro/fevereiro de 2004, p. 47.

na REN 237/1997 (no inciso IV do art. 1º e no art. 4º<sup>57</sup>), assim como também não ficou devidamente estabelecido na própria LC 140/2011, como analisar-se-á a seguir.

O caso específico do licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos de geração de energia eólica, onde pretendida uma otimização, é bem emblemático, pois exige a aferição do potencial de impacto ambiental pelo administrador, com o devido enquadramento legal, além da aprovação pelos respectivos conselhos ambientais estaduais, o que configura uma gestão descentralizada, tal como preceituado pela LC 140/2011, sendo “hipótese de delegação do poder deliberativo e normativo para os órgãos colegiados (os conselhos do meio ambiente), e que ocorre nas três esferas da Federação, a demonstrar a fragmentação de um modelo que, mesmo consagrado pela Constituição Federal de 1988, dá pouca efetividade ao ordenamento jurídico”<sup>58</sup>.

Além do mais, na visão de Rômulo Sampaio, a existência de diversas autarquias, órgãos e conselhos, “para tratar dos diferentes aspectos do meio ambiente gera ineficiência e produz a sensação de falta de efetividade do controle das normas ambientais vigentes”<sup>59</sup>, ressaltando-se, ainda, que, embora ao Ibama tenha sido reservado o papel de executor das políticas executivas do Conama, com a criação, em 2007, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), aquele perdeu a gestão das Unidades de Conservação (UCs), o que pode comprometer uma atuação com visão sistêmica, exigindo uma maior articulação entre ambas autarquias.

Para se provar a necessidade ou não de uma melhora do marco regulatório e de uma nova sistematização da matéria, por uma lei geral para o licenciamento ambiental, que seja mais articulada com os demais sistemas, analisar-se-á a regulação atual do processo de licenciamento ambiental para os empreendimentos de geração de energia eólica, nos capítulos a seguir.

---

<sup>57</sup> **Resolução Conama 237/1997, art. 1º.** “Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: [...] **IV – Impacto Ambiental Regional:** é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados”. **Art. 4º.** “Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: **I** - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União. **II** - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; **III** - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; **IV** - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica”.

<sup>58</sup> *Op. cit.* p. 244.

<sup>59</sup> SAMPAIO, Rômulo S. R. Regulação Ambiental. In: GUERRA, Sérgio (Org). **Regulação no Brasil. Uma visão Multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FGV, 2014, p. 344. ISBN: 978-85-225-1339-0.

## 2.2. A complexidade regulatória do Setor Elétrico Brasileiro (SEB)

### 2.2.1. A complexidade institucional e estrutural, e o marco do regulatório do SEB

Estruturado de forma hierarquizada, com a coordenação do Ministério de Minas e Energia (MME) e composto por múltiplos órgãos, com diversos agentes atuando nos subsistemas de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, o SEB deve ser compreendido como um todo interligado, onde os órgãos, apesar de terem competências definidas, são interdependentes, no assim denominado Sistema Interligado Nacional (SIN), que é operado pelo Operador Nacional do Sistema (ONS).

A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), criada pela Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996<sup>60</sup> e regulamentada pelo Decreto 2.335, de 6 de outubro de 1997<sup>61</sup>, é autarquia em regime especial, vinculada ao MME, que tem, como agência reguladora que é, entre as suas competências, a tarefa de regular a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica, promover as atividades de outorga de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica, bem como a tarefa de fiscalizar e implementar as políticas e diretrizes do governo federal no SEB.

Por esse motivo, pode-se chegar à conclusão de que só a otimização do licenciamento ambiental para os empreendimentos de geração de energia eólica pode não ser suficiente para minimizar a judicialização do setor, em razão da dependência que esses empreendimentos possuem das extensas linhas de transmissão (LTs), as quais, nos últimos anos, têm apresentado, na sua construção, atrasos e questionamentos judiciais, devido à interferência em áreas ambientalmente protegidas, como será verificado do diagnóstico do estudo técnico do TCU e da recomendação dada pelo órgão no Acórdão 1.631-2018 do Processo Administrativo (PA) nº 019.228-2014-7, a ser analisado na subseção 2.3.1.

No modelo vigente do SEB, embora mandatória a separação da prestação de serviço público de distribuição de energia elétrica com o de geração e o de transmissão - a chamada desverticalização do setor, nos termos do que preceitua o art. 8º da Lei 10.848, de 15 de março

---

<sup>60</sup> BRASIL. **Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>61</sup> BRASIL. **Decreto 2.335, de 06 de outubro de 1997**. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2335.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.HTM). Acesso em: 02 dez. 2018.



de 2004<sup>62</sup>-, há uma estrita dependência entre os subsistemas para o fim de viabilizar o escoamento e o fornecimento da energia elétrica que é gerada, sendo que é “facultada a operação conjunta de atividades de transmissão e de geração de eletricidade”<sup>63</sup>. Essa interdependência é particularmente sentida quando há entraves no processo de licenciamento ambiental, segundo a autora Joísa Dutra, para quem as “dificuldades no processo de licenciamento ambiental, antes circunscritas ao segmento de geração, começam a criar obstáculos e acarretar ônus no segmento de transmissão, com reflexos em toda a cadeia de energia elétrica”<sup>64</sup>. Lembrando-se que os projetos de geração, para entrarem em operação, precisam, além da licença ambiental emitida pelo órgão competente e do contrato para a venda de energia (*Power Purchase Agreement - PPA*), apresentar a viabilidade física de conexão, com o parecer de acesso à rede básica de distribuição ou às demais instalações de transmissão, que são os sistemas associados.

Contudo, não há no marco regulatório do SEB qualquer normativo que trate ou faça referência à necessidade de um processo de licenciamento ambiental integrado para as obras de geração e de transmissão de energia elétrica, face à essa possibilidade de operação conjunta, objetivando otimizar a instalação ou mesmo a regularização dos empreendimentos de energia.

Especificamente no caso do licenciamento ambiental das linhas de transmissão de energia elétrica, o artigo 4º, inciso VI, da Lei 10.847, de 15 de março de 2004<sup>65</sup>, atribui à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) a tarefa de obter a LP para habilitar os

---

<sup>62</sup> BRASIL. **Lei 10.848, de 15 de março de 2004**. Conversão da MPv 144/2003. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm). Acesso em: 02 dez. 2018. **Art.8º.** “ Os arts. 4º, 11, 12, 15 e 17 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações: [...]§ 5º As concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica que atuem no Sistema Interligado Nacional - SIN não poderão desenvolver atividades: I - de geração de energia elétrica; II - de transmissão de energia elétrica; III - de venda de energia a consumidores de que tratam os arts. 15 e 16 desta Lei, exceto às unidades consumidoras localizadas na área de concessão ou permissão da empresa distribuidora, sob as mesmas condições reguladas aplicáveis aos demais consumidores não abrangidos por aqueles artigos, inclusive tarifas e prazos; IV - de participação em outras sociedades de forma direta ou indireta, ressalvado o disposto no art. 31, inciso VIII, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nos respectivos contratos de concessão; ou V - estranhas ao objeto da concessão, permissão ou autorização, exceto nos casos previstos em lei e nos respectivos contratos de concessão”.

<sup>63</sup> DUTRA, Joísa Campanher. Regulação do setor elétrico no Brasil. In: GUERRA, Sérgio (Coord.). **Regulação no Brasil. Uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. p. 246. ISBN: 978-85-225-1339-0.

<sup>64</sup> *Ibid.* p. 251.

<sup>65</sup> BRASIL. **Lei 10.847, de 15 de março de 2004**. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética - EPE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.847.htm). Acesso em: 02 dez. 2018. **Art.4º.** “Compete à EPE: [...]VI - obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia elétrica, selecionados pela EPE”.

empreendimentos de transmissão a participarem das licitações públicas, o que em tese otimizaria o processo, mas que, segundo Vlândia Regis, não tem ocorrido na prática, remanescendo a competência dos órgãos ambientais, até em razão das “características complexas decorrentes de sua extensão a qual muitas vezes atravessa diversos biomas”, tornando “impossível essa providência prévia”<sup>66</sup>.

Desse modo, a competência para licenciar as LTs cabe ao Ibama, quando a LT estiver situada em mais de um estado, nos termos do art. 7º, XIV, *e*, da LC 140/2011, ou quando caracterizada situação, reconhecida pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), como de segurança ao suprimento da demanda ou que o sistema de transmissão esteja associado a empreendimento estratégico, tal como indicado pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), conforme dispõe o art. 3º, § 3º, do Decreto 8.437/2015<sup>67</sup>. Mas se a LT não se encaixar nas hipóteses de competência federal antes elencadas, a competência para licenciar será do órgão estadual, ou mesmo municipal, conforme tipologia definida pelos respectivos conselhos ambientais. Como também verificar-se-á mais detalhadamente no quarto capítulo, existem inúmeras questões relacionadas à localização e à tipologia dos projetos que demandam uma necessária articulação entre os marcos regulatórios do SEB e do Sisnama, uma vez que a competência para licenciar as LTs pode caber, por exemplo, ao Ibama, mas com a dependência de atos administrativos de cunho “técnico” que são exarados no âmbito do SEB, como, por exemplo, o CNPE e o CMSE.

Por seu turno, o MMA editou, em 26 de outubro de 2011, a Portaria 421<sup>68</sup>, que dispõe, no seu Capítulo III, sobre o licenciamento ambiental federal simplificado para o subsistema de transmissão de energia elétrica, com a possibilidade de um procedimento ordinário ou de um procedimento simplificado, de acordo com o grau de impacto ambiental. Há que ressaltar, no entanto, que se trata de uma portaria e que essa é dirigida ao procedimento de licenciamento

---

<sup>66</sup> REGIS, Vlândia Viana. Demora na obtenção de licenciamento ambiental: a necessária preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de transmissão de energia elétrica. In: ROCHA, Fábio Amorim da (Coord.). **Temas relevantes no direito de energia elétrica - Tomo VI**. Rio de Janeiro: Synergia, 2017, p. 289. ISBN: 978-85-68483-63-3.

<sup>67</sup> **Decreto 8.437/2015, art. 3º**. “*Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, caput, inciso XIV, alíneas “a” a “g”, da Lei Complementar nº 140, de 2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os seguintes empreendimentos ou atividades:[...] § 3º A competência para o licenciamento será da União quando caracterizadas situações que comprometam a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético, reconhecidas pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE, ou a necessidade de sistemas de transmissão de energia elétrica associados a empreendimentos estratégicos, indicada pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE*”.

<sup>68</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria 421/2011**. Dispõe sobre o licenciamento e a regularização ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 26 out. 2011. Disponível em: <http://www.abce.org.br/downloads/PortariaMMA421p92.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

ambiental federal para LTs enquadradas, independentemente da tensão, como de pequeno potencial de impacto ambiental. De acordo com o normativo, esse procedimento será simplificado quando a LT não tiver extensão superior a 750 km ou a área da subestação ou a faixa de servidão administrativa das LTs não implicarem em remoção de populações e em afetação de unidades de conservação de proteção integral; não estiverem localizadas em sítios de reprodução, descanso e rotas de aves migratórias; não atravessarem áreas de endemismo restrito e espécies ameaçadas de extinção; não intervierem em terras indígenas, territórios quilombolas ou em cavidades naturais subterrâneas; e não implicarem em supressão de vegetação nativa arbórea acima de 30% da área total da faixa de servidão definida por Declaração de Utilidade Pública (DUP). Dessa forma, remanescem dúvidas quanto à aplicação da portaria para o caso de LTs que conectem os empreendimentos de energia eólica *offshore* ao SIN, os quais dependerão, provavelmente, de extensas linhas em sistemas de transmissão submersos. Para as usinas eólicas *offshore* ainda não existe uma regulação específica, o que será detidamente analisado na subseção 2.3.5.

Para Paulo de Bessa Antunes, o licenciamento das subestações de energia elétrica “quando desvinculado do processo de licenciamento ambiental do respectivo sistema de transmissão e enquadráveis como de pequeno potencial de impacto ambiental, será realizado pelo procedimento simplificado”<sup>69</sup>.

Assim, verifica-se que a complexidade da matéria, aliada às particularidades e lacunas das legislações dos entes federados, e à ausência de um marco regulatório definido para ambos os sistemas, elétrico<sup>70</sup> e ambiental, os quais não se mostram articulados, pode causar divergências na interpretação e na aplicação das regras do licenciamento ambiental para os empreendimentos de energia elétrica da fonte eólica, representando um entrave à sua expansão.

É importante registrar que os parques eólicos do país podem estar localizados em regiões onde a conexão com as redes de distribuição não é fácil, o que demanda grandes obras no sistema de transmissão, lembrando-se que essas têm uma construção mais demorada que as de geração. Nos seus longos traçados, as LTs podem atravessar grande diversidade de ambientes naturais ou antropizados, o que requer, na Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), além da observância do disposto na REN 001/86, quanto à realização do EIA/Rima para as

---

<sup>69</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2017, p.204. ISBN: 978-85-97-01209-5.

<sup>70</sup> Ressalte-se que a **Lei 10.848/2004**, por si só, não pode ser considerada como um marco regulatório, pois não contempla todas as questões normativas relativas a todos os subsistemas integrantes do Setor Elétrico Brasileiro.

linhas acima de 230 kV, a análise de toda e qualquer possibilidade de interferência na flora e na fauna, quando da construção como quando da operação das LTs. E como o licenciamento ambiental dos sistemas de transmissão só tem início após a celebração do contrato de concessão, ou seja, uma vez que é licitado o projeto sem que haja uma LP que ateste a sua viabilidade socioambiental, as informações sobre os possíveis impactos são de inteira responsabilidade do empreendedor, devendo o órgão ambiental orientá-lo, de modo que a discricionariedade de quem presta informações não venha a comprometer o próprio andamento do projeto.

Os atrasos na construção das LTs têm comprometido a geração, razão por que, embora implicassem em uma total reformulação da legislação de regência, em governos anteriores, havia “movimentos dentro do setor no sentido de que seja adotado um licenciamento integrado para as obras de geração e de transmissão, ou ainda, para que as terras dos traçados sejam declaradas bens de uso público”<sup>71</sup>. Tais movimentos não se concretizaram.

Realizada em 2014, uma auditoria do TCU identificou um grande descompasso entre as obras de geração e de transmissão de energia elétrica leiloadas entre 2005 e 2012, tendo identificado como principais causas as questões ambientais. Por esse motivo, os ministros do TCU determinaram à Aneel e ao MME que, em uma ação articulada com os demais agentes do setor elétrico, “elaborassem estudos para dimensionar prazos mais compatíveis para a implantação dos empreendimentos de geração e de transmissão, prazos esses que deverão nortear o planejamento dos futuros leilões”<sup>72</sup>.

De fato, a constatação da existência de uma desarticulação entre os subsistemas do SEB e que as divergências regulatórias entre esse e o Sisnama, principalmente em razão da questão relativa à competência legislativa, dificultam a interpretação e a aplicação do arcabouço normativo-regulatório pelos órgãos e agentes ambientais, originando entraves no processo de licenciamento ambiental, mesmo após a tentativa de simplificação normativa do procedimento específico para a fonte eólica, o que causa insegurança jurídica ao setor e uma maior judicialização, pode ser comprovada pela jurisprudência do TRF4, a seguir transcrita:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. ARTIGO 273 DO CPC. REQUISITOS AUTORIZADORES. ATO ADMINISTRATIVO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. LICENÇA AMBIENTAL. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. 1. A Portaria n.º 421, de 26 de outubro de 2011, que dispõe sobre o licenciamento e a regularização ambiental federal de

<sup>71</sup>GIACOBBO, Daniela Garcia. SAMPAIO, Rômulo S. R. O licenciamento ambiental nos empreendimentos do setor elétrico. In: PASSOS DE FREITAS, Vladimir; MILKIEWICZ, Larissa (Orgs.). **Fontes de Energia & Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, p.25. ISBN: 978-85-362-6675-6.

<sup>72</sup> *Ibid*, pp.25- 26.

sistemas de transmissão de energia elétrica, define os procedimentos a serem adotados e apresentados ao IBAMA, pelas concessionárias do serviço público, para obterem a necessária licença prévia, após a apresentação do respectivo Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), para implementação dos empreendimentos e, após, as respectivas licenças de instalação e de operação. 2. Hipótese em que se verifica tratar de litisconsórcio passivo necessário, uma vez que a questão é afeta ao licenciamento de linhas de transmissão de energia elétrica, sendo competente o IBAMA, o qual deve integrar a lide (TRF4, AG 5021604-26.2013.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relator Des. Fed. FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 11/04/2014)<sup>73</sup>.

**DECISÃO:** Trata-se de agravo de instrumento interposto por ANTONIO CARLOS RIBAS DE MOURA JÚNIOR contra decisão que, nos autos de Ação Popular proposta em face de AES SUL DISTRIBUIDORA GAÚCHA DE ENERGIA S/A e COMPANHIA ESTADUAL DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA - CEEE - GT, objetivando a nulidade de atos administrativos relativos à concessão de instalação e operação de torres transmissoras de energia elétrica, na zona urbana do Município de Lajeado/RS, indeferiu o pedido de citação do INSTITUTO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA para integrar a lide. Eis o teor da decisão agravada: Tendo em vista o disposto no art. 264 do CPC ('Feita a citação, é defeso ao autor modificar o pedido ou a causa de pedir, sem o consentimento do réu, mantendo-se as mesmas partes, salvo as substituições permitidas por lei.'), indefiro a alteração requerida no evento 39. Examinando os autos, verifico que os documentos apresentados até o presente momento processual são suficientes para o julgamento da causa, sendo despicienda a produção de prova pericial e testemunhal, uma vez que a matéria em discussão é eminentemente de direito. Intimem-se. Após o decurso do prazo para recurso desta decisão, nos termos do art. 7º, V, da Lei que regula a Ação Popular, abra-se o prazo de 10 dias para alegações, findo o qual o MPF deverá ser intimado e, posteriormente, venham conclusos para sentença (evento 64 - DESP1). Entende o agravante que deve ser reformada a decisão, com a integração do IBAMA à lide, na qualidade de litisconsorte passivo necessário, uma vez o Ministério do Meio Ambiente editou a Portaria MMA n.º 421, a qual estabelece a necessidade de apresentação das respectivas licenças ambientais para os empreendimentos de transmissão de energia elétrica que estejam em operação, no prazo máximo de dois anos, com os pertinentes relatórios para subsidiar o processo de regularização ambiental e que o órgão ambiental federal é o responsável pela concessão das licenças. Aduz que incide, *in casu*, o disposto no art. 47 do CPC. Refere a necessidade de realização de prova pericial para fins de verificação da interferência das torres de transmissão de energia elétrica na ordem urbanística e no patrimônio estético e paisagístico do município, assim como para aferição da potencialidade lesiva da linha à saúde da população e ao meio ambiente. Requer, por fim, a citação do IBAMA e a intimação do Município de Lajeado/RS e dos réus para apresentarem as respectivas licenças ambientais. É o relatório. **Decido.** Inicialmente, cumpre aclarar que as novas regras insertas nos artigos 522 a 527 do Código de Processo Civil, conferidas pela Lei n. 11.187, de 19 de outubro de 2005, reservam o agravo de instrumento para impugnar decisão que inadmite a apelação (ou para discussão dos efeitos do seu recebimento), bem como para impugnar decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação. A decisão proferida na origem desafia impugnação através do instrumental, porquanto - ao menos em tese - suscetível de causar à embargante lesão grave e de difícil reparação. A Portaria n.º 421, de 26 de outubro de 2011, que dispõe sobre o licenciamento e a regularização ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica,

<sup>73</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). **Agravo de Instrumento 5011723-93.2011.4.04**. Relator: Des. Fed. Fernando Quadros da Silva. Administrativo. Processual Civil. Antecipação dos efeitos da tutela. Artigo 273 do CPC. Requisitos autorizadores. Ato administrativo. Litisconsórcio passivo. Licença ambiental. Estudo de impacto ambiental. Juntado aos autos 11 de abril de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em: 02 dez. 2018.

define os procedimentos a serem adotados e apresentados ao IBAMA, pelas concessionárias do serviço público, para obterem a necessária licença prévia, após a apresentação do respectivo Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), para implementação dos empreendimentos e, após, as respectivas licenças de instalação e de operação. Assim, em um primeiro momento, verifica-se tratar de hipótese de litisconsórcio passivo necessário, uma vez que a questão é afeta ao licenciamento de linhas de transmissão de energia elétrica, sendo competente o IBAMA, o qual deve integrar a lide. Pela petição do evento 39, verifica-se que o autor requereu a intimação dos réus para que juntassem aos autos a licença de operação das linhas de transmissão em questão, bem como a intimação do IBAMA e do Município de Lajeado. Nesse caso, o artigo 47 do CPC autoriza a formação do litisconsórcio necessário ulterior em momento anterior ao da prolação da sentença. É chamado ulterior o litisconsórcio necessário quando aferida a imprescindibilidade da sua formação, como condição de eficácia do futuro provimento jurisdicional. É cautela que preserva a eficácia dos princípios da instrumentalidade e da razoável duração do processo, na inteligência dos artigos 47 e 264 do CPC. O setor elétrico, nas formas de geração, transmissão e distribuição, é o que provoca maior efeito no meio ambiente. Toda forma de produção de energia vai impactar, de alguma forma, o ambiente natural e a sociedade diretamente atingida. De fato, somente após a realização da devida instrução probatória é possível estabelecer juízo mais seguro quanto à potencialidade lesiva da referida linha de transmissão de energia elétrica à saúde da população e ao meio ambiente do local. Registre-se que o E. STF reconheceu a existência de repercussão geral de questão constitucional suscitada em ação civil pública ambiental em que discutidos os impactos do campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia elétrica (RE 627189 RG/SP - São Paulo. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. Relator: Min. Dias Toffoli, julg. 22/09/2011, DJe-202 divulg. 19-10-2011 public. 20-10-2011). Dessa forma, presentes, no caso concreto, a verossimilhança do direito alegado e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, deve ser reformada a decisão agravada. Ante o exposto, defiro o pedido de concessão de antecipação de tutela recursal. Comunique-se ao juízo *a quo*. Intimem-se, sendo a parte agravada para os fins do artigo 527, V, do CPC. Após, voltem conclusos. Publique-se. (TRF4, AG 5021604-26.2013.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relator Des. Fed. FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 07/10/2013)<sup>74</sup>.

Como visto, também nos sistemas associados há discussão acerca da competência para licenciar, mesmo após a edição de normativo regulatório específico sobre a possibilidade de um procedimento simplificado para o licenciamento ambiental federal das LTs - a Portaria MMA 421/2011, com a questão sendo levada aos tribunais, o que pode ser um indício de que a tentativa de otimização, advinda da REN 462/2014, pode não reduzir a judicialização do setor.

### 2.2.2. As resoluções expedidas pela agência reguladora do SEB

Além de controvérsias regulatórias envolvendo a competência para licenciar os empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica, há questões técnico-

<sup>74</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). **Agravo de Instrumento 5021604-26.2013.4.04.0000**. Relator: Des. Fed. Fernando Quadros da Silva. Juntado aos autos 07 de outubro de 2013. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

científicas específicas a serem regulamentadas no processo de licenciamento ambiental para a instalação dos projetos eólicos. Se não explicitadas por meio de normativos, ainda que esses sejam de natureza infralegal, as questões podem aumentar a judicialização no setor.

A exploração da energia proveniente da fonte eólica é regulada pela Resolução Aneel 391, de 15 de dezembro de 2009<sup>75</sup>, que estabelece os requisitos para a outorga de autorização para a exploração de usinas eólicas com capacidade reduzida, com as alterações feitas pelas Resoluções Aneel 546, de 16.04.2013, REN 567, de 16.07.2013, e REN 675, de 28.08.2015. Tais resoluções explicitaram pontos importantes a serem regulados na exploração da fonte, como por exemplo, os requisitos para a obtenção e a renovação da outorga e o risco de interferência entre os parques e complexos eólicos, e os seus respectivos sistemas associados.

Segundo Carolina Carneiro Lima, “a área utilizada por um parque eólico é muito extensa” e “alcança patamar de 10MW/Km<sup>2</sup>”, enquanto que “a área efetivamente ocupada pelos aerogeradores é pequena, possibilitando o uso compartilhado com outras atividades, tais como zoneamento agrícola ou zona de pastagem”<sup>76</sup>, lembrando-se que o uso da terra onde localizados os parques eólicos requerem concessão ou permissão do direito de superfície. Quando envolvem a ocupação de imóveis rurais, em regime de servidão administrativa, há, ainda, a controvérsia acerca da obrigatoriedade ou não da inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), ponto que será devidamente analisado na subseção 4.3.2.

Assim, considerando-se essa extensão e a possibilidade de uso compartilhado da terra, a Aneel editou a Resolução 546, de 16 de abril de 2013<sup>77</sup>, que regula a obtenção e a prorrogação de outorgas, introduzindo uma metodologia para diminuir o risco de interferência entre os parques, com regras específicas para a alteração da capacidade instalada e das características técnicas. De acordo com o normativo, para a obtenção da outorga para geração de energia proveniente da fonte eólica, além de realizar a avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos<sup>78</sup> dos parques e complexos - conforme já previsto no art. 6º, II, da Resolução

<sup>75</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa 391/2009**. Estabelece os requisitos necessários à outorga de autorização para exploração e alteração da capacidade instalada de usinas eólicas, os procedimentos para registro de centrais geradoras com capacidade instalada reduzida e dá outras providências. Brasília, DF: Aneel, 15 dez. 2009. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2009391.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>76</sup> LIMA, Carolina Carneiro. **Energia Eólica**. Alternativa sustentável à produção energética e mudança no paradigma monopolista brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 140. ISBN: 978-85-519-0227-1.

<sup>77</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa 546/2013**. Altera as Resoluções Normativas n. 390 e 391, de 15 de dezembro de 2009. Brasília, DF: Aneel, 16 abr. 2013. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2011/036/resultado/ren2013546.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>78</sup> Eduardo Bim assim define os impactos cumulativos e sinérgicos: “A obra ou atividade sujeitas ao estudo ambiental se inserem em determinado contexto, não operando ou existindo isoladamente de outros empreendimentos ou atividades. Antes, reconhece a existência do outro, afastando-se da concepção de que a

Conama 001/1986<sup>79</sup>, e posteriormente reafirmado pela Resolução Conama 462/2014, as quais serão melhor analisadas nas subseções 2.3.2 e 2.3.3-, o requerente deverá apresentar à Aneel declaração de ciência da construção de novo parque eólico celebrada por titulares de parques já autorizados e que estejam localizados na região de interferência do empreendimento. Sem essas providências, o despacho de registro de requerimento de outorga poderá ser revogado.

Essa resolução da Aneel não é propriamente reguladora do processo de licenciamento ambiental, mas contém orientações e especificações técnicas e georreferenciais quanto a turbulências e impactos ambientais eventualmente provocados pelos aerogeradores de novos parques eólicos para os postulantes de licenças e outorgas, devendo ser interpretada conjuntamente com a REN 462/2014, que foi editada pelo Conama, posteriormente.

Vale lembrar que essas especificações foram determinadas pela Aneel que, como já dito, entre outras competências tem a tarefa de regular a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica e de promover as atividades de outorga de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica, sendo órgão que possui no seu quadro funcional servidores com conhecimento técnico das condições de operação e de viabilidade de conexão dos empreendimentos eólicos. Assim, tais diretrizes devem ser consideradas também no caso de procedimento simplificado de licenciamento ambiental para projetos a serem instalados em áreas de baixa sensibilidade ambiental.

Tais normativos exemplificam que há, no contexto da viabilização ou regularização ambiental de empreendimentos eólicos, inúmeros postulados, conceitos e preceitos técnico-científicos que são interdependentes, mas inseridos na esfera da discricionariedade dos órgãos reguladores dos respectivos sistemas, elétrico e ambiental, e que, portanto, não integram o mesmo arcabouço jurídico-regulatório. Tal característica dificulta a interpretação de conceitos imprescindíveis ao licenciamento ambiental pelos órgãos administrativos que conduzem e executam o processo, podendo levar a uma maior judicialização, com uma consequente dificuldade também na interpretação das decisões administrativas pelos tribunais.

---

*atividade ou empreendimento é uma ilha, em termos de impacto ambiental”* (BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 210. ISBN: 978-85-450-0535-3.). Os complexos eólicos são o melhor exemplo disso, pela possibilidade de envolverem outras fontes, como no caso dos parques híbridos, ou mesmo os sistemas de transmissão de energia elétrica para escoar a energia que é gerada.

<sup>79</sup> BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 001/1986**. Publicado no D.O.U. de 17/02/86. Brasília, DF: Conama, 23 jan. 186. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 02 dez. 2018. **Art. 6º**. “O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:[...] **II** - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.



Paralelamente à tentativa do Conama de otimizar o processo de licenciamento ambiental para a fonte de energia eólica em superfície terrestre, a Aneel editou as Resoluções 481<sup>80</sup> e 482<sup>81</sup>, ambas de 17 de abril de 2012, que instituíram o modelo de Geração Distribuída (GD) e o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) para micro (até 75 kW) e mini geradores (até 5 MW), com parâmetros atualizados pela Resolução Aneel 687, de 24 de novembro de 2015<sup>82</sup>. Nesse modelo se incluem os empreendimentos de energia eólica de *pequeno* potencial de impacto ambiental, os quais, em razão da potência instalada, em princípio demandam um licenciamento ambiental simplificado ou mesmo dispensam o processo, nos termos da REN Conama 462, no seu artigo 2º, inciso II.

Cumpre ressaltar, no entanto, que essa resolução do Conama não foi posteriormente atualizada em razão do novo limite definidor do micro gerador eólico, estipulado pela REN Aneel 687/2015, o que é mais um exemplo da falta de articulação entre os sistemas envolvidos no processo de licenciamento ambiental.

## 2.3. A regulação para o licenciamento ambiental de geração de energia eólica

### 2.3.1. O cenário econômico e os desafios para o crescimento da fonte de energia eólica

No contexto das referidas resoluções do Conama e da Aneel, verifica-se que houve um crescimento acelerado da fonte de geração eólica em superfície terrestre, desde 2009, quando participou do primeiro leilão, expansão essa que ocorreu sobretudo nas regiões Nordeste e Sul, em razão dos constantes e fortes ventos, mas, também, em decorrência da diminuição da participação das hidrelétricas, na matriz elétrica brasileira. De lá para cá, a fonte passou por significativas mudanças tecnológicas e recebeu grandes investimentos do governo federal.

De acordo com dados da Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica), instituição sem fins lucrativos e que congrega a indústria de energia eólica no país, em 2018, a capacidade instalada das usinas eólicas alcançou 14,34 GW, o que demonstra um crescimento exponencial relativamente aos 600 MW de 2009, passando de 0% para 8,2% de

---

<sup>80</sup>AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa 481/2012**. Altera a Resolução Normativa nº 77, de 18 de agosto de 2004. Brasília, DF: Aneel, 17 abr. 2012. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012481.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>81</sup>AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa 482/2012**. Estabelece as condições gerais para o acesso de micro geração e mini geração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica, e dá outras providências. Brasília, DF: Aneel, 17 abr. 2012. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012482.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>82</sup>AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa 687/2015**. Altera a Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012, e os Módulos 1 e 3 dos Procedimentos de Distribuição – PRODIST. Brasília, DF: Aneel, 24 nov. 2015. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2015687.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

toda a energia gerada, em menos de dez anos<sup>83</sup>. Atualmente, são cerca de 568 parques e complexos eólicos, além de cerca de 7.000 aerogeradores em operação em doze estados do país, e uma capacidade em construção de 4,65 GW, com investimentos de mais de 30 bilhões de dólares no país, ainda segundo a ABEEólica. Em 2012, o Brasil ocupava a 15ª posição mundial em termos de capacidade e, em cinco anos, o país saltou para a 8ª posição de capacidade instalada de energia eólica, no *ranking* do *Global Wind Energy Council (GWEC)*. Segundo dados do Boletim Mensal de Dados do ONS, referente ao mês de outubro de 2018, a energia eólica atendeu a 14% do SIN, num fator de capacidade médio de 47,58%<sup>84</sup>.

A boa qualidade de ventos, abundantes em grande parte da extensão litorânea do país, sobretudo nas regiões Nordeste e Sul, e com características de unidirecionalidade e estabilidade, elevou a média de capacidade para 41,8%, em um período de 12 meses - medido entre junho de 2017 e maio de 2018 -, enquanto a média mundial se situa em torno de 25%, sendo o fator que mais impulsionou o crescimento da fonte na matriz elétrica<sup>85</sup>.

Outro fator que contribuiu para o rápido crescimento da fonte foi a redução do custo da tecnologia, tornando-a mais competitiva com as fontes convencionais, como ressaltam Vladimir Passos de Freitas, Nicolle Uyetaqui e Henrique Cavalcanti. Segundo os autores, as turbinas utilizadas no Brasil têm “um custo baixo de manutenção, de cerca de 1,5% a 3% do valor do investimento, com durabilidade de cerca de 20 (vinte anos)”<sup>86</sup>. Apesar disso, os projetos eólicos muitas vezes necessitam obter financiamento junto a entidades bancárias privadas ou públicas, bem como de incentivos fiscais governamentais, ressaltando-se que o licenciamento ambiental é condição essencial para a obtenção desses recursos financeiros.

No momento atual, tem-se um protagonismo da fonte na matriz elétrica brasileira. Realizado pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), de acordo com a Portaria MME 121, de 4 de abril de 2018<sup>87</sup>, o Leilão de Energia Nova A-6 contratou 835 MW

<sup>83</sup> ENERGIA eólica ultrapassa marca de 14 GW de capacidade instalada. **Agência da Associação Brasileira de Energia Eólica - ABEEólica**. São Paulo, 5 nov. 2018. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/noticias/energia-eolica-ultrapassa-marca-de-14-gw-de-capacidade-instalada/>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>84</sup> OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA – ONS. **Boletim Mensal de Geração Eólica**. Brasília, outubro de 2018. Disponível em: [http://ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Boletim\\_Eolica\\_out\\_2018.pdf](http://ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Boletim_Eolica_out_2018.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>85</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENERGIA EÓLICA – ABEEÓLICA. **Boletim Anual de Geração Eólica**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-Anual-de-Geracao-2017.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>86</sup> UYETAQUI, Nicole. CAVALCANTE, Henrique. PASSOS DE FREITAS, Vladimir. A energia eólica e seus impactos ambientais no ecossistema terrestre e marinho sob um viés legal. In: PASSOS DE FREITAS, Vladimir; MILKIEWICZ, Larissa (Orgs.). **Fontes de Energia & Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, p. 174. ISBN: 978-85-362-6675-6.

<sup>87</sup> BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Portaria 121/2018**. Publicado no D.O.U. de 06/04/18. Brasília, DF: Gabinete do Ministro, 04 abr. 2018. Disponível em:

médios em 62 projetos para compra de energia elétrica a partir de 2024. Os projetos totalizaram 2.100 MW em potência instalada, sendo 1.250 MW proveniente de novos empreendimentos de geração de energia eólica<sup>88</sup>, o que evidencia a tendência de crescimento da fonte que, inicialmente, foi estimulada por uma política de incentivos, instituída pela Lei 10.438, de 26 de abril de 2002<sup>89</sup>, que criou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), e regulamentada pelo Decreto 5.025, de 30 de março de 2004<sup>90</sup>, dentro do princípio da universalização do acesso ao serviço público de energia.

Mas a falta de articulação entre os sistemas elétrico e ambiental tem repercutido na segurança energética da matriz brasileira e, consequentemente, na expansão do SEB, fazendo com que o TCU, órgão que audita e fiscaliza as concessões do serviço público de fornecimento de energia elétrica, recentemente manifestasse, por meio do acórdão 1.631-2018, no Processo 019.228-2014-7<sup>91</sup>, a determinação de que Aneel, ONS e CCEE adotassem as medidas necessárias para correção das garantias físicas para sanar as incompatibilidades entre a carga prevista e a carga total do sistema, no período entre 2014 e 2016, e em maio de 2017, dado o desequilíbrio estrutural no sistema em razão da redução da garantia física naqueles períodos, a fim de evitar eventual *déficit* de geração de energia para o período entre 2016 e 2017. Tal redução deve ser interpretada no contexto macroeconômico do período, quando a diminuição do consumo de energia elétrica acompanhou a desaceleração da indústria nacional. Para isso, o Plenário do TCU também determinou ao MME, ao MMA e ao Ibama que encaminhassem

---

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/04/2018&jornal=515&pagina=156&totalArquivos=278>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>88</sup> CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resultado consolidado dos leilões – 04/2018. Biblioteca Virtual.** São Paulo: CCEE, 2018. Disponível em: [https://www.ccee.org.br/portal/faces/aceso\\_rapido\\_header\\_publico\\_nao\\_logado/biblioteca\\_virtual?tipo=Resultado%20Consolidado&assunto=Leil%C3%A3o&\\_afzLoop=323656238613986&\\_adf.ctrl-state=3a9sgq5fq\\_18#!%40%40%3F\\_afzLoop%3D323656238613986%26tipo%3DResultado%2BConsolidado%26assunto%3DLeil%25C3%25A3o%26\\_adf.ctrl-state%3D3a9sgq5fq\\_22](https://www.ccee.org.br/portal/faces/aceso_rapido_header_publico_nao_logado/biblioteca_virtual?tipo=Resultado%20Consolidado&assunto=Leil%C3%A3o&_afzLoop=323656238613986&_adf.ctrl-state=3a9sgq5fq_18#!%40%40%3F_afzLoop%3D323656238613986%26tipo%3DResultado%2BConsolidado%26assunto%3DLeil%25C3%25A3o%26_adf.ctrl-state%3D3a9sgq5fq_22). Acesso: 02 dez. 2018.

<sup>89</sup> BRASIL. **Lei 10.438, de 26 de abril de 2002.** Conversão da MPv 14/2001. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10438.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>90</sup> BRASIL. **Decreto 5.205, de 30 de março de 2004.** Regulamenta o inciso I e os §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 3º da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, no que dispõem sobre o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA, primeira etapa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5025compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5025compilado.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>91</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 019.228-2014-7: Acórdão 1.631-2018.** Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti [desde 01/08/2014]. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=19228&p2=2014&p3=7>. Acesso em: 02 dez. 2018.

plano de trabalho, acompanhado de cronograma, em até doze meses, para identificação dos custos e benefícios econômicos e socioambientais da utilização de cada fonte ou tecnologia de geração de energia elétrica, com a realização de audiência e consultas públicas, com base em critérios de economicidade, segurança energética, respeito à legislação ambiental, à modicidade tarifária e ao cumprimento dos contratos e dos acordos internacionais, ressaltando que a fonte eólica, historicamente denominada de “energia de reserva”, em razão do grau de disponibilidade de geração inerente, embora ainda tenha uma tecnologia com maior custo e com problemas para atendimento da carga e suprimento da demanda de ponta, possui menor impacto ambiental, devendo, por isso, ser incentivada, no planejamento energético<sup>92</sup>, o que já pode ser visto no horizonte decenal do Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE de 2026, elaborado pela EPE<sup>93</sup>. O voto do relator do processo no TCU ainda fez referência ao problema dos atrasos e do descompasso entre as obras de geração e de transmissão, em razão de entraves no processo de licenciamento ambiental, tópico que voltará a ser analisado na subseção 4.3.2.

Todavia, como já referido, um importante desafio para uma maior consolidação da fonte de energia eólica na matriz elétrica brasileira é a necessidade de coordenação entre a expansão do parque gerador e o sistema de transmissão, já que até recentemente alguns parques eólicos, sobretudo no Sul do país, não conseguiam escoar sua produção devido à falta de contratação, uma vez que o último leilão promovido pela Aneel ocorreu em dezembro de 2015, além dos já mencionados atrasos na construção das redes de transmissão, cenário que pode mudar em um horizonte de curto prazo, a partir dos bons resultados dos leilões, ocorridos ainda em 2017. Para o final do ano de 2018, a Aneel, responsável pela realização dos leilões dos projetos de LTs, prevê nova licitação para concessões de exploração do serviço, objetivando evitar mais atrasos na operação do sistema.

Por fim, outro desafio para uma maior expansão da fonte, além dos entraves ocorridos no processo de licenciamento ambiental, objeto deste estudo, é a necessidade de investimento em inovações tecnológicas e em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), para o contínuo conhecimento do potencial de impacto ambiental das usinas e de seu aprimoramento, a fim de que sejam identificados os custos e benefícios econômicos e socioambientais da sua utilização.

É a partir do entendimento desse cenário que analisar-se-á a normatização específica para a regulação da fonte de geração eólica e as resoluções que antecederam a REN 462/2014.

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>93</sup> EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2026**. Brasília, julho de 2017. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Decenal-de-Expansao-de-Energia-2026>. Acesso em: 02 dez. 2018.

### 2.3.2. O cenário normativo anterior à edição da Resolução Conama 462/2014: A Lei 6.938/1981 e as Resoluções Conama 001/1986, 006/1987, 237/1997 e 279/2001

Um licenciamento menos complexo, com procedimentos simplificados, em uma única fase, para as instalações de *pequeno* potencial de impacto ambiental foi inicialmente previsto pela mencionada REN 237/1997- que tem por base o artigo 17 do Decreto 99.274/1990<sup>94</sup>, que também regulamentou a Lei 6.938/1981- a qual, nos referidos parágrafos 1º e 2º do seu artigo 12, atribuiu aos respectivos conselhos de meio ambiente dos órgãos ambientais competentes a tarefa de sua aprovação. Assim, foi dado início a um lineamento normativo tendente a “otimizar o procedimento licenciatório de determinadas atividades ou empreendimentos”<sup>95</sup> que até então não havia sido adotado, já que a outrora vigente Resolução Conama 006, de 24 de janeiro de 1986<sup>96</sup> (hoje revogada pela LC 140/2011) havia sido editada para regular o licenciamento ambiental de obras de *grande* porte de energia elétrica. Essa otimização evidentemente torna-se mais compatível com as atividades e empreendimentos *menores*, que apresentam *pequeno potencial* de impacto ambiental - ou que não são causadores de *significativa* degradação ambiental, segundo o normativo (art. 12) - dada a natureza e as características de seu funcionamento.

Os critérios do potencial de impacto ambiental, imprescindíveis para o enquadramento (o que será melhor analisado na subseção 4.1.1) para as usinas de geração de energia elétrica de fonte primária já haviam sido indiretamente definidos pelo Conama, no artigo 2º, inciso XI, da Resolução 001, de 23 de janeiro de 1986<sup>97</sup>, resolução que é abrangente na sua redação, mas que serve de base para todos os procedimentos licenciatórios dos empreendimentos de energia elétrica. Essa resolução, editada antes da CF/1988, que determina a exigência do EIA/Rima apenas para a atividade *potencialmente* causadora de *significativa* degradação do

<sup>94</sup> **Decreto 99.274/1990, art. 17.** “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis”.

<sup>95</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 823.

<sup>96</sup> BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 006/1986**. Publicado no D.O.U. de 17/02/86, Seção I, página 2550. Complementada pela Resolução n. 281/01. Dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento. Brasília, DF: Conama, 24 jan. 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=29>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>97</sup> **Resolução Conama 001/1986, 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 do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: [...] **XI** - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW”.

meio ambiente (art. 225, § 1º, IV), já previa, no referido artigo 2º, a elaboração do EIA para as atividades lá listadas em rol exemplificativo, entre elas, as usinas de geração de eletricidade acima de 10 MW.

Para Talden Farias, “o conceito de impacto ambiental da Resolução nº 01/86 do CONAMA está na esteira do conceito de meio ambiente adotado pela doutrina e pela legislação” e “está relacionado à definição que os doutrinadores de Direito Ambiental têm atribuído ao meio ambiente”<sup>98</sup>, o que, ressalta-se, pode ser muito subjetivo e aumentar a judicialização. O autor vai além, referindo a importância de se entender o significado de *potencial* impacto e de se distinguir os *impactos negativos*. Refere ele:

É importante destacar que o impacto ambiental é negativo ou adverso quando a ação resulta em um dano à qualidade de um fator ou parâmetro ambiental, ou positivo ou benéfico quando a ação resulta na melhoria da qualidade de um fator ou parâmetro ambiental, visto que muitas vezes se tem associado erroneamente impacto ambiental a uma coisa ruim. Aliás, a própria alínea c do § 1º do art. 17 do Decreto nº 99.274/90 estipula que os impactos ambientais podem ser negativos ou positivos.

É natural que a ideia dos impactos ambientais negativos esteja mais relacionada ao licenciamento do que a dos impactos ambientais positivos, já que esse instrumento surge principalmente como uma forma de prevenção. É nesse sentido que o art. 3º da Lei nº 6.938/81 traz definições diretamente ligadas ao conceito de impacto negativo sobre o meio ambiente, como degradação e poluição.

Se só existissem impactos ambientais positivos não haveria razão para o licenciamento e outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente terem sido criados, de maneira que é a existência dos impactos negativos que justifica o instrumento. Por outro lado, os impactos positivos são levados em consideração na medida em que o licenciamento ambiental procura criá-los ou aumentá-los.

É preciso destacar que o impacto não precisa ser necessariamente efetivo, podendo ser apenas potencial, pois dentro do papel preventivo do Direito Ambiental se observa que o potencial de impacto é às vezes mais importante que o impacto efetivo. Por vezes, uma atividade licenciada pouco ou nada polui efetivamente, mas tem um potencial degradador imenso<sup>99</sup>.

No caso do licenciamento ambiental para a fonte de geração eólica, é imprescindível tal definição, uma vez que a atividade pode representar ter um *baixo potencial* poluidor, mas vir a impactar o meio ambiente em razão de uma maior sensibilidade do meio onde as usinas, os parques e os complexos eólicos forem instalados.

De acordo com Luis Enrique Sánchez, a instalação de um parque eólico causa significativo impacto ambiental sem que esteja fundamentalmente associada à emissão de poluentes, em razão das interferências na flora - com ameaça de incêndios tanto na construção,

<sup>98</sup> FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 48. ISBN: 978-85-7700-683-0.

<sup>99</sup> *Ibid*, pp.49-50.

como na operação das LTs - assim como na fauna<sup>100</sup>.

A simplificação do licenciamento ambiental, com prazo reduzido, para as usinas eólicas e seus sistemas associados foi então, pela primeira vez, regulada pelo Conama por meio da REN 279/2001, revogando a exigência do EIA/Rima, de acordo com o que previa a REN 001/1986, sem definir, no entanto, os critérios para aferição do *pequeno potencial* de impacto ambiental.

De acordo com Curt e Terence Trennepohl, o normativo foi editado no bojo da crise energética de 2001, em razão da adoção, pelo governo, de medidas de racionamento, “diante dos menores índices pluviométricos dos últimos 70 anos e do crescimento do consumo na ordem de 4,1%”<sup>101</sup>. Referem os autores que “Ao prever o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos, a Resolução CONAMA 279/01 também utilizou como parâmetro o potencial de impacto ambiental, e não a capacidade de geração”<sup>102</sup>, ressaltando eles que

Diante da crise, por meio da MP 2147, de 15 de maio de 2001, foi criada a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica encarregada de estabelecer um Programa Estratégico Emergencial de Energia Elétrica e de adotar outras medidas para a redução do consumo e a ampliação da transmissão e da oferta de energia elétrica. Um dos principais objetivos deste Programa Estratégico era aumentar a oferta de energia elétrica com vistas a garantir o pleno atendimento da demanda, diversificando a matriz energética para reduzir a dependência do regime hidrológico (art. 6º, III). A Medida Provisória determinou celeridade nos processos de licenciamento, fixando prazo para a análise de estudos ambientais<sup>103</sup>.

Essa possibilidade de otimização é reconhecida pelo próprio Ibama, o que em tese, deveria orientar o órgão no sentido de ser mais objetivo nas suas exigências procedimentais. Vale lembrar que a Orientação Jurídica Normativa (OJN) 51/2015<sup>104</sup>, aprovada pelo Ibama, como parecer normativo, por meio do despacho sem nº, de 22 de abril de 2015, e que teve origem em parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama (PFE/Ibama), dispõe sobre a exigência do EIA/Rima apenas para os processos de licenciamento ambiental para

<sup>100</sup> SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impactos ambientais: conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. ISBN: 978-85-797-5090-8.

<sup>101</sup> TRENNEPOHL, Curt. TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 319. ISBN: 978-85-549-4786-6.

<sup>102</sup> *Id.*

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 323.

<sup>104</sup> ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA – Sede Nacional. **Orientação Jurídica Normativa nº 51/2015/PFE/Ibama**. Vinculação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA aos processos de licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Brasília, DF: AGU/PFE, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Daniela/Downloads/ojn\\_n\\_51\\_2015\\_%20\(14\).pdf](file:///C:/Users/Daniela/Downloads/ojn_n_51_2015_%20(14).pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

atividades *potencialmente* causadoras de *significativa* degradação ao meio ambiente. As OJNs, que representam consolidação de entendimentos e teses de repercussão nacional ou recorrentes, tanto no âmbito da PFE/Ibama, como no das Superintendências do Ibama nos estados, foram criadas para uniformizar esses entendimentos jurídicos e a interpretação da legislação ambiental, padronizando a atuação dos procuradores da PFE/Ibama e dos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal (PGF), sendo, por isso, de aplicação obrigatória quando do exercício de representação da Autarquia. O então presidente do Ibama ressaltou, no referido parecer, a impossibilidade de se conferir caráter absoluto ou categórico a normas que exigem o EIA, sob pena de desrespeito ao conteúdo semântico mínimo da Constituição, observando que “Não é o EIA que dirá se há ou não significativo impacto ambiental, senão ele seria obrigatório a todos os empreendimentos. É a experiência ou mesmo um estudo ambiental preliminar ou simplificado que dirá se existirá o impacto ambiental é significativo”<sup>105</sup>.

Há aqui uma nítida mostra da discricionariedade do órgão, ao admitir provas ou pareceres técnicos nos estudos ambientais de viabilidade de obras que afastem a exigência do EIA quando essa for completamente desarrazoada e desnecessária, podendo-se concluir que, de fato, nem todas atividades listadas no art. 2º da REN 001/1986 necessitam do EIA, principalmente após o advento da CF/1988 e da edição da REN 279/2001 que, como referido, revogou essa exigência para determinados tipos de empreendimentos. Além disso, nos termos do que dispõe o art. 2º, § 2º da REN 237/1997, “caberá o órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”, o que mostra a importância da deferência à técnica das decisões administrativas.

Ainda de acordo com o parecer, há a necessidade de uma leitura sistemática das resoluções que seguiram à REN 001/1986, a partir do disposto na CF/1988, para se entender quando o órgão ambiental competente definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento, diante de uma presunção relativa ou absoluta da ocorrência do impacto ambiental. Sobre a ausência de caráter vinculante dos estudos ambientais e pareceres técnicos ao órgão licenciador e da importância do processo decisório, Eduardo Fortunato Bim leciona que “*atos intermediários, como pareceres técnicos ou mesmo despachos, não necessariamente constituem a opinião do órgão licenciador*” sendo “somente subsídios para a

---

<sup>105</sup> *Id.*



autoridade decidir”<sup>106</sup>. E conclui o autor no sentido de que os próprios “estudos ou licenças ambientais não têm o condão de garantir nada”<sup>107</sup>.

O lineamento normativo voltado à otimização do licenciamento específico para empreendimentos de geração de energia eólica em superfície terrestre custou a se concretizar, só vindo em 2014, com a REN 462/2014, cinco anos depois da estreia da fonte nos leilões do governo, em 2009, o que pode ter ocasionado um aumento da judicialização dos conflitos no período subsequente, ante a existência de lacunas nos normativos até então existentes, relativamente à tipologia e ao *baixo* potencial de impacto ambiental.

Essa tendência, diante das lacunas existentes, pode ser exemplificada pelo seguinte acórdão do TRF5 que, ao julgar apelação cível na Ação Civil Pública (ACP) nº 17780.2010.40.58101/CE, ajuizada em 2010, entendeu, nos termos da REN 279/2001, que não obstante a avaliação técnica do órgão ambiental estadual competente para a instalação de parque eólico, havia a necessidade de realização de perícia judicial para demonstrar o efetivo alcance do impacto ambiental do empreendimento:

PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. INSTALAÇÃO DE PARQUE EÓLICO NO MUNICÍPIO DE ARACATI-CE. LICENCIAMENTO AMBIENTAL CONCEDIDO PELO ÓRGÃO ESTADUAL. SEMACE. ADOÇÃO DA RESOLUÇÃO DO CONAMA Nº 279/2001. RELATÓRIO AMBIENTAL SIMPLIFICADO (RAS). ÁREA DE DUNA. ZONA COSTEIRA. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PERÍCIA JUDICIAL PARA AFERIR A AMPLITUDE DO IMPACTO AMBIENTAL NA REGIÃO. ESTUDO E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. EIA-RIMA. INTELECÇÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E REGULAMENTARES. INCIDÊNCIA NA HIPÓTESE DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DO PRINCÍPIO DA CONSIDERAÇÃO DA VARIÁVEL AMBIENTAL NO PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. RETORNO DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM.

1. Apelação Cível manejada pelo Ministério Público Federal, em face de sentença proferida pelo Juízo da 15ª Vara Federal do Ceará (Limoeiro do Norte-CE) que, nos autos de Ação Civil Pública, julgou improcedente pleito inicialmente deduzido pelo Ministério Público do Ceará, e posteriormente conduzida pelo Ministério Público Federal, a qual visava a imediata paralisação das obras de instalação de usinas eólicas na Zona Costeira de Aracati/CE, com a consequente: a) condenação solidária dos requeridos na obrigação de retirar as fundações dos aerogeradores e efetuarem a demolição das edificações irregulares e, em caso de impossibilidade, a indenização pelos prejuízos ambientais causados ao patrimônio ambiental de Aracati/CE; b) apresentação de Plano de Recuperação das Áreas Degradadas (PRAD); c) anulação das licenças concedidas e d) condenação da SEMACE à obrigação de não licenciar nem autorizar ou permitir o início das obras sem a realização de prévio EIA/RIMA.

2. Conquanto seja conhecido o entendimento desta Corte Regional no sentido de que a produção de determinadas provas encontra-se submetida ao princípio do livre conhecimento motivo, na hipótese dos autos, a questão não se limita tão somente ao reconhecimento ou não da ocorrência de cerceamento de defesa pela rejeição da

<sup>106</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 43. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>107</sup> *Ibid.* p. 53.

realização da prova pericial, importando, em verdade, no exame da correta observância da legislação ambiental respeitante à avaliação de impacto ambiental.

3. É de se ver que a implantação de qualquer atividade que, de alguma forma, cause impacto ao meio ambiente está, necessariamente, condicionada a uma avaliação prévia (AIA- Avaliação de Impacto Ambiental), de modo a que se possa, em um primeiro momento, autorizar ou não o empreendimento, e, em segundo plano, exigir do empreendedor as medidas necessárias à correção de possíveis efeitos negativos advindos ao ecossistema.

4. Nesse passo, figuram como modalidades da mencionada AIA- Avaliação de Impacto Ambiental as seguintes espécies: a) Estudo Prévio de Impacto Ambiental; b) Relatório Ambiental Simplificado; c) Relatório Ambiental Preliminar; d) Estudo de Impacto de Vizinhança; e) Plano e Relatório de controle ambiental e f) Plano de Recuperação da área degradada - PRAD.

5. Muito embora seja da alçada do órgão ambiental competente para expedição do respectivo licenciamento apurar o possível impacto ambiental da obra ou do empreendimento, existindo nos autos manifestação de órgão ambiental federal - IBAMA - considerando que o empreendimento acarretará impacto ambiental considerável, a produção da perícia judicial requerida pelo Ministério Público afigura-se imprescindível para se dissipar qualquer dúvida acerca do efetivo alcance do impacto.

6. Posicionamento que coloca em relevo dois importantes balizadores principiológicos plenamente aplicáveis ao caso em tela: o princípio da precaução ambiental e o Princípio da Consideração da Variável Ambiental no Processo Decisório de Políticas em Desenvolvimento.

7. Embora seja indubitoso que a Usina Eólica seja de interesse social por ser indispensável à política governamental de fomento e diversificação de fontes de energia, não se é possível mitigar ou afastar a adequada tutela do meio ambiente.

8. Afigura-se, desse modo, a ocorrência de erro de procedimento no provimento impugnado, como defendido pelo Parquet Federal, por pressupor o magistrado singular, de forma absoluta, a ausência de significativo impacto ambiental das usinas eólicas instaladas e licenciadas pelos demandados, como justificativa de dispensa do EIA/RIMA no procedimento de licenciamento, com base tão somente na tipologia da Resolução do CONAMA nº 279/2001.

9. Apelação provida (TRF5, AC577816/CE, TERCEIRA TURMA, Relator Des. Fed. PAULO MACHADO CORDEIRO, julg. 30.06.2016, in DJE 15.07.2016, p. 22)<sup>108</sup>.

A determinação de realização de perícia judicial para comprovar o grau de impacto ambiental dos empreendimentos eólicos, após findo o processo de licenciamento, é contrária à racionalidade da busca pela otimização, podendo ser, por outro lado, motivo de insegurança jurídica, uma vez que um perito judicial pode ter *expertise* na área, mas nem sempre terá a mesma experiência do analista ou do técnico ambiental dos respectivos órgãos licenciadores, nem a importante visão sistêmica do todo envolvido no processo de licenciamento ambiental, ainda que atuando como um terceiro imparcial e equidistante do conflito posto em questão.

A problemática dos critérios para definição do potencial de impacto ambiental e da competência para licenciar remanesceu após a REN 462/2014, embora o normativo tenha

<sup>108</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (3. Turma). **Apelação Cível 00001778020104058101**. Relator: Des. Fed. Paulo Machado Cordeiro, julgado 30 de junho de 2016. DJE 15 de julho de 2016, p. 22. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1>. Acesso em: 02 dez. 2018.

esclarecido as hipóteses em que o empreendimento está sujeito ao licenciamento ambiental mais completo, com a elaboração do EIA/Rima, o que será analisado a seguir.

### 2.3.3. O marco regulatório para a energia eólica introduzido pela Resolução Conama 462/2014

A Resolução Conama 462/2014 foi editada no contexto da Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009<sup>109</sup>, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e do Decreto 7.390, de 9 de dezembro de 2010, hoje revogado pelo Decreto 9.578, de 22 de novembro de 2018, que prevê a obrigação de ações para o aumento da oferta de fontes alternativas de energia renováveis, como a fonte eólica, a fim de que sejam cumpridas as metas de redução de emissões de gases de efeito estufa estipuladas para o SEB (art. 19, § 1º, III, do Decreto 9.578<sup>110</sup>), consolidando uma economia de baixo consumo de carbono na geração de energia elétrica, de acordo com a primeira parte do parágrafo único do art. 11 da Lei 12.187/2009<sup>111</sup>.

A norma é clara no sentido de que não trata de empreendimentos eólicos *offshore*.

O normativo prevê a categoria de licenciamento ambiental simplificado, onde será exigida a elaboração do RAS e o licenciamento ambiental geral, quando requerida a elaboração do EIA/Rima. Assim, conforme disposição expressa do artigo 3º, caberá ao órgão ambiental licenciador a definição dos critérios de impacto para tal classificação.

Ao alterar o inciso IV e acrescentar o parágrafo 2º ao artigo 1º da REN 279/2001, objetivando normatizar especificamente o licenciamento ambiental para a fonte de geração de energia eólica em superfície terrestre, dada a sua natureza e peculiaridades, a REN 462/2014,

<sup>109</sup> BRASIL. **Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>110</sup> BRASIL. **Decreto 9.578, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm#art25](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm#art25). Acesso em: 02. dez.2018.

**Art. 19.** “Para alcançar o compromisso nacional voluntário de que trata o art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, serão implementadas ações que almejem reduzir entre 1.168 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq e 1.259 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq do total das emissões estimadas no art. 18. § 1: “Para cumprimento do disposto no **caput**, serão inicialmente consideradas as seguintes ações contidas nos planos a que se refere o art. 17: [...] **III**- expansão da oferta hidroelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis, e incremento da eficiência energética”.

<sup>111</sup> **Lei 12.187/2009, art. 11, parágrafo único.** “Decreto do Poder Executivo estabelecerá, em consonância com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, os Planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e distribuição de energia elétrica [...]”.

no seu Anexo II, buscou trazer novos parâmetros para a identificação e avaliação dos impactos ambientais, com as prováveis modificações na área de influência dessas atividades e empreendimentos, para fins de elaboração do RAS.

A referida resolução prevê, no § 2º do art. 3º, o procedimento simplificado, dispensado o EIA/RIMA, quando as usinas, parques e complexos eólicos não causarem impacto ambiental e não estiverem localizados nas exceções do § 3º, tais como: áreas de formações de dunas, planícies fluviais e de deflação, mangues e demais áreas úmidas; no bioma Mata Atlântica e quando implicar corte e supressão de vegetação primária e secundária em estágio avançado de regeneração; na Zona Costeira; em zonas de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral; em áreas regulares de rota, pouso, descanso, alimentação e reprodução de aves migratórias; em locais que venham gerar impactos socioculturais com a remoção e a inviabilização de comunidades; ou em áreas de ocorrência de espécies ameaçadas de extinção e áreas de endemismo restrito, conforme listas oficiais. Já para o licenciamento simplificado de empreendimentos e atividades em superfície terrestre, o órgão licenciador exigirá o RAS e o Termo de Referência (TR), podendo, em uma única fase, atestar a viabilidade ambiental, a localização e autorizar a implantação do empreendimento, emitindo diretamente a LI, desde que apresentadas as medidas de controle, mitigação e compensação exigidas (art. 5º, § único, REN 462/2014).

No entanto, mesmo havendo a previsão de legislação federal específica para apresentação do RAS, verifica-se a existência de divergências com normas estaduais, uma vez que “em Estados da Região Nordeste considerados grandes produtores, como o Ceará, por exemplo, a atividade de geração de energia eólica é considerada de médio potencial poluidor, segundo a Resolução Coema nº 04/2012, requerendo estudo ambiental diferenciado.”<sup>112</sup>

De fato, a divergência com normas estaduais (o que será detidamente analisado na subseção 4.1.1) é uma das principais causas de judicialização dos conflitos que ocorrem no licenciamento para a instalação dos empreendimentos eólicos, principalmente diante de eventuais diferenças de critérios entre os entes federados, que podem decorrer de peculiaridades locais e regionais.

Considerando o disposto no art. 3º, § 4º, da REN 462/2014<sup>113</sup>, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler/RS

<sup>112</sup> GIACOBBO, Daniela Garcia. SAMPAIO, Rômulo S. R. O licenciamento ambiental nos empreendimentos do setor elétrico. In: PASSOS DE FREITAS, Vladimir; MILKIEWICZ, Larissa (Orgs.). **Fontes de Energia & Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, p.24. ISBN: 978-85-362-6675-6.

<sup>113</sup> **Resolução Conama 462/2014, art. 3º:** “Caberá ao órgão licenciador o enquadramento quanto ao impacto ambiental dos empreendimentos de geração de energia eólica, considerando o porte, a localização e o baixo

(Fepam) publicou a Portaria 118, de 01 de dezembro de 2014<sup>114</sup>, para regulamentar os critérios para o licenciamento ambiental para a instalação de tais empreendimentos, no âmbito de sua competência. Esse normativo prevê que devem ser considerados dois critérios, pelo órgão ambiental, para fins de definição dos estudos prévios - EIA/Rima ou RAS - que são o porte e a localização do empreendimento. No caso de licenciamento de empreendimentos de geração de energia eólica com potência menor de 100 MW, a serem instalados em áreas de muito baixa e baixa sensibilidade ambiental (identificadas por mapa georreferenciado) será exigido o RAS. Posteriormente, foi editada a Portaria 61, de 28 de maio de 2015<sup>115</sup>, onde foram relacionadas as áreas de vulnerabilidades relevantes para as quais deverá ser exigido o EIA/Rima, considerada a existência de “áreas com atributos ambientais de relevância local situadas em regiões estaduais reputadas de baixa vulnerabilidade”, tendo sido ainda destacado que “a aferição do porte da unidade geradora de energia elétrica estabelecida de acordo com a potência instalada não guarda relação direta com o potencial lesivo do empreendimento”. Ou seja, a portaria elencou as áreas onde exigido o EIA/Rima (localização) sem, no entanto, destacar o porte e o potencial poluidor.

Ressalta-se que o parâmetro de 100 MW se afasta muito do disposto na REN 001/1986, que usava como parâmetro a potência de 10 MW para qualquer fonte primária de geração de energia, e, mais ainda, do ora utilizado pela REN 462/2014, lembrando-se que os estados e municípios nunca podem legislar oferecendo menor proteção ao meio ambiente do que a União, ente que fixa as normas gerais. Nesse sentido, o entendimento de Talden Farias:

[...] com relação à competência legislativa concorrente em matéria ambiental, é importante dizer que as normas gerais editadas pela União devem ser complementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, restando aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local, de modo a se adequar à legislação federal e à legislação estadual. O resultado disso é que o Estado e o Distrito Federal não podem contrariar as normas gerais editadas pela União, da mesma forma que os Municípios devem se coadunar às normas gerais editadas pela União e pelos Estados no caso de omissão federal [...] em matéria

---

*potencial poluidor da atividade. [...]§ 4º Caberá ao órgão licenciador estabelecer os critérios de porte aplicáveis para fins de enquadramento dos empreendimentos nos termos do caput deste artigo”.*

<sup>114</sup> RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler - FEPAM. **Portaria 118/2014**. Dispõe acerca da regulamentação do art. 3º da resolução CONAMA 462/2014 e estabelece os critérios, exigências e estudos prévios para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia a partir da fonte eólica, no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: Fepam, 01 dez. 2014. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/legislacao/arq/Portaria118-2014.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>115</sup> RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler - FEPAM. **Portaria 61/2015**. Dispõe sobre os critérios, exigências e estudos prévios para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia eólica, no Rio Grande do Sul, e estabelece o índice exigível na aplicação de recursos financeiros das respectivas medidas compensatórias. Porto Alegre, RS: Fepam, 28 mai. 2015. Disponível em: [http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARQ/PORTARIA061\\_2015.PDF](http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARQ/PORTARIA061_2015.PDF). Acesso em: 02 dez. 2018.

ambiental a legislação municipal e a estadual não podem ir de encontro à lei federal, visto que a legislação municipal terá que observar as normas gerais válidas da União e dos Estados, e os Estados e o Distrito Federal terão de observar necessariamente as normas gerais editadas pela União<sup>116</sup>.

Além disso, é importante observar que o *caput* do art. 3º da REN 462/2014 usa o parâmetro do porte/localização/potencial poluidor, apenas relacionando nos incisos os empreendimentos que não são considerados de *baixo* impacto ambiental e que exigem o EIA/Rima, como os que estiverem localizados em áreas “sensíveis”, tais como dunas, mangues, Zona Costeira e Mata Atlântica, planícies fluviais, zonas de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral e “demais áreas úmidas”, entre outros, deferindo ao órgão licenciador competente o estabelecimento dos critérios específicos.

As portarias da Fepam, embora tenham feito referência à capacidade de geração, não definiram o potencial de impacto ambiental, mas, ao contrário, elencaram mais hipóteses de licenciamento ambiental não simplificado, ressaltando-se que o contexto fático demonstra que a maioria dos complexos eólicos está localizada na costa litorânea e em áreas que atravessam a Mata Atlântica - ou em mais de uma área sensível, ao mesmo tempo. Exemplo disso é o licenciamento para o Parque Eólico Minuano, que integra o Complexo Eólico Campos Neutrais, nos municípios de Santa Vitória do Palmar e Chuí/RS o qual, por também atingir a Estação Ecológica do Taim, unidade de conservação administrada pelo ICMBio, área que conta com espécies ameaçadas de extinção, foi realizado pelo Núcleo de Licenciamento Ambiental do Ibama no Rio Grande do Sul<sup>117</sup>. Nem mesmo após a edição da Portaria 55, de 16 de agosto de 2016<sup>118</sup>, a Fepam definiu os critérios de *baixo* impacto ambiental para a energia eólica, apenas relacionando no seu anexo que linhas de distribuição de energia elétrica de até 34,5 kV são isentas de licenciamento estadual, por serem de impacto local. Tal normativo foi posteriormente alterado pela Portaria 63, de 07 de dezembro de 2017<sup>119</sup> e, mais

<sup>116</sup> FARIAS, Talden. Competência legislativa em matéria ambiental. **Jus/Revista Jus Navigandi**, Teresina, PI, 01 mai. 2007. Seção Artigos. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9811/competencia-legislativa-em-materia-ambiental/1>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>117</sup> IBAMA autoriza a operação de parque eólico no Rio Grande do Sul. **Governo do Brasil**, Brasília, 03 dez. 2014. Seção Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2014/12/ibama-autoriza-a-operacao-de-parque-eolico-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>118</sup> RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler - FEPAM. **Portaria 55/2016**. Dispõe sobre a isenção de licenciamento ambiental de atividades consideradas de baixo potencial. Porto Alegre, RS: Fepam, 16 ago. 2016. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARO/PORTARIA055-2016.PDF>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>119</sup> RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler - FEPAM. **Portaria 63/2017**. Publicado no D.O.E. - RS em 07.12.2017. Estabelece diretrizes, definições e critérios para o procedimento de licenciamento ambiental das atividades de sistema de transmissão, linhas de transmissão com tensão igual ou superior a 38kV, e subestação de energia no território do Estado do Rio Grande do Sul. Porto

recentemente, pela Portaria 86, de 13 de novembro de 2018<sup>120</sup>, que regulamenta o licenciamento ambiental para as atividades de transmissão e sub transmissão de energia, com tensão igual ou superior a 38 kw, as quais tampouco definiram os critérios de *baixo* impacto ambiental. Esse critério também se afasta muito do critério de tensão então explicitado na REN 001/1986 e, particularmente, do disposto na Portaria MMA 421/2011, que dispõe no sentido de que, independentemente de tensão, há a possibilidade de enquadramento de uma LT como sendo de pequeno potencial de impacto ambiental.

Em 2014, houve decisão do TRF4 sobre a instalação de parque eólico no Município de Cidreira/RS, em ACP ajuizada em 2010 pela Organização Não-Governamental (ONG) Instituto Curicaca, ainda sob a vigência da REN 279/2001, na qual era pretendida a suspensão do processo de licenciamento daquele parque gerador. Em consulta ao portal do TRF4, verifica-se que a ACP ainda não transitou em julgado, tendo sido interpostos diversos recursos ao longo do trâmite processual, como apelações, embargos de declaração e agravos de instrumento, o que demonstra que a judicialização - e a demora na resolução dos conflitos - pode afetar a expansão do setor e que a percepção de uma fragilidade do processo de licenciamento, quando realizado pelos órgãos estaduais, sem uma maior definição de critérios sobre o impacto ambiental, por exemplo, pode gerar um controle judicial mais intenso.

Eis a decisão exarada em sede de agravo de instrumento:

**DECISÃO:** Trata-se de agravo de instrumento interposto pela HGE - Geração de Energia Sustentável Ltda, em face de decisão do evento 101, proferida em ação civil pública promovida pelo Instituto Curicaca, que vedou que a agravante adotasse as medidas cabíveis no sentido de dar prosseguimento ao processo de licenciamento de seu Parque Eólico, nos seguintes termos: "(...) 1- Sobre a manutenção da liminar, entende este juízo que **a liminar deferida na medida cautelar preparatória nº 2009.71.00.033645-9 continua vigente** porque: (a) a decisão foi mantida pelo TRF4<sup>4R</sup>, apenas com a ressalva de afastar o impedimento de continuidade dos monitoramentos ambientais na área do empreendimento em questão; (b) o agravo nº 5000425-36.2013.404.0000 se limitou a requerer a reforma da decisão do evento 50 para que fosse afastada a exigência de anuência prévia do IBAMA para a validade da licença prévia concedida pela Fepam. 2- Forte no art. 130, do CPC, **intime-se a Fepam** para informar acerca da vigência da licença prévia de instalação do parque eólico de Cidreira (licença nº 1237/2009), no prazo de 10 dias. 3- **Intimem-se a União e o Município de Cidreira** para se manifestarem no presente feito, principalmente sobre a possibilidade de criação de Unidade de

Alegre, RS: Fepam, 29 nov. 2017. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARQ/PORTARIA063-2017.PDF>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>120</sup> RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler - FEPAM. **Portaria 86/2018**. Publicado no D.O.E. – RS em 13.11.2018. Estabelece diretrizes, definições, critérios e procedimentos de licenciamento ambiental das atividades de Sistema de Transmissão, Linhas de Transmissão com tensão igual ou superior a 38 kV e Subestação de Energia, no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: Fepam, 13 nov. 2018. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARQ/PORTARIA086-2018.PDF>. Acesso em: 02 dez. 2018.

*Conservação Federal na área, no prazo de 10 dias. 4- Indefiro o pedido de depoimento pessoal da parte autora porque os esclarecimentos pretendidos pela ré HGE em nada contribuirão para o deslinde do feito. 5- Intimem-se. 6- Após, voltem conclusos. Porto Alegre, 18 de dezembro de 2013. (Digital) CLARIDES RAHMEIER Juíza Federal Substituta".* Em suas razões, alega a agravante que a decisão agravada descumpriu o que foi determinado pelo TRF4 ao julgar o agravo de instrumento nº 5000425-36.2013.404.0000. Refere que, no referido feito, num primeiro momento, por decisão monocrática, a Relatora declinou da competência para a Justiça Estadual, asseverando que o IBAMA não era parte legítima, uma vez que as informações constantes dos autos supriam a necessidade de anuência prévia do IBAMA, asseverando que a licença prévia deferida pela FEPAM não gozava de qualquer mácula, sendo regular o andamento dos demais procedimentos do empreendimento, tornando, ainda, sem efeito a liminar proferida nos autos da ação cautelar nº 2009.71.00.033645-9. Após embargos de declaração manejados pela autora da ACP, o Tribunal reviu parte da decisão monocrática anterior tão somente para confirmar a competência da Justiça Federal diante do fato de que, não obstante a ilegitimidade do IBAMA, a ANEEL e o ICMBio (na condição de interessado) permaneciam no feito. Aduz que não restam dúvidas, portanto, de que o TRF4 declarou válida a Licença Prévia emitida pela FEPAM ao Parque Eólico da agravante, autorizando-a a prosseguir no processo de licenciamento. Pede antecipação de tutela recursal. É o relatório. **Decido.** O Instituto Curicaca ajuizou a Ação Civil Pública 5021435-84.2010.404.7100 contra a HGE - Geração de Energia Sustentável, a FEPAM, a ANEEL, o IBAMA e a UNIÃO buscando anulação de Licença Prévia concedida pela FEPAM à HGE para a construção de PARQUE DE PRODUÇÃO DE ENERGIA EÓLICA no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, em localidade entre as praias de Cidreira e Tramandaí. Foi ajuizada ação cautelar preparatória nº 2009.71.00.033645-9, sendo proferida decisão que havia suspenso a licença prévia vigente e todos os efeitos de qualquer licenciamento que tivesse como objeto o referido Parque Eólico, proibindo, ainda, a expedição de novas licenças. Entretanto, esta Corte acabou por rever tal decisão ao julgar o recurso de agravo de instrumento nº 5000425-36.2013.404.0000, interposto pela ora agravante contra decisão de 1º grau que exigia a anuência prévia do IBAMA como requisito de validade da Licença Prévia emitida pela FEPAM, nos termos seguintes: *DECISÃO MONOCRÁTICA. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. RECEBIDOS E JULGADOS COMO AGRAVO LEGAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DESNECESSIDADE DE ANUÊNCIA PRÉVIA DO IBAMA. ENTENDIMENTO EM CONFORMIDADE COM AS INFORMAÇÕES DO PRÓPRIO INSTITUTO FEDERAL DO MEIO AMBIENTE.* As informações prestadas pelo IBAMA em prol dos procedimentos adotados pela FEPAM, em especial confirmando a regularidade dos atos e sua falta de interesse em tomar qualquer providência até o momento na instalação do Parque Eólico de Cidreira suprem a Anuência Prévia, de forma que a Licença Prévia deferida pela FEPAM não goza de qualquer mácula, **sendo regular o andamento dos demais procedimentos relativos ao empreendimento.** Sanadas as demais contradições e omissões da decisão monocrática e recebidos os embargos declaratórios como agravo legal, o feito é julgado pelo Colegiado e mantida a decisão em favor da HGE sem, contudo, declinar da competência para a Justiça Estadual. A decisão ora agravada, contudo, referiu que a liminar deferida na medida cautelar preparatória nº 2009.71.00.033645-9 continuaria vigente porque (a) a decisão teria sido mantida pelo TRF4ªR, apenas com a ressalva de afastar o impedimento de continuidade dos monitoramentos ambientais na área do empreendimento em questão; (b) o agravo nº 5000425-36.2013.404.0000 teria se limitado a requerer a reforma da decisão do evento 50 para que fosse afastada a exigência de anuência prévia do IBAMA para a validade da licença prévia concedida pela Fepam. Entendo ser equivocada a decisão agravada, pois está na contramão da posição adotada por esta Corte. Restou claro no voto condutor do acórdão que julgou o agravo de instrumento nº 5000425-36.2013.404.0000 que "*Por tais motivos, mantenho a decisão monocrática nos termos em que proferida (...), garantido à HGE a adoção dos procedimentos administrativos subsequentes para a implantação do Parque Eólico sem necessidade de anuência prévia do IBAMA...*". Assim, possui razão a agravante,



devendo ser prestigiada a decisão proferida no agravo de instrumento nº 5000425-36.2013.404.0000, permitindo que a agravante dê prosseguimento ao processo de licenciamento do Parque Eólico junto à FEPAM. Presente o risco de dano irreparável ou de difícil reparação, a fim de evitar que a agravante continue a ter prejuízos com a impossibilidade de empreender seu Parque Eólico (se a empreendedora não obtiver as demais licenças ambientais será apenas dela o ônus de ter participado do leilão), é de rigor a concessão da tutela antecipada recursal, nos termos do artigo 527, III, do CPC. Ante o exposto, concedo a antecipação de tutela recursal. Intimem-se, sendo a agravada para os fins do artigo 527, V, do CPC (TRF4, AG 5001176-86.2014.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 29/01/2014) (destaques no original)<sup>121</sup>.

Assim, a complexidade da situação fática envolvendo a abrangência do impacto na instalação dos empreendimentos eólicos pode ter esvaziado o poder normativo dos órgãos estaduais, gerando conflitos de competência entre esses e o Ibama ou, mesmo, o ICMBio, como visto pelo exemplo da decisão judicial acima transcrita.

Para otimizar o procedimento simplificado do processo de licenciamento ambiental para empreendimentos eólicos considerados de *baixo* impacto, a resolução prevê a análise de viabilidade do projeto em uma única fase, com a emissão direta da LI, desde que apresentadas medidas de controle, mitigação e compensação, e, também, o licenciamento ambiental único para o mesmo complexo eólico, autorizando mais rapidamente a instalação. Os prazos máximos para a emissão das licenças permaneceram os regulados pela REN 279/2001 (60 dias), sendo que, como enfatizado na cartilha sobre licenciamento ambiental, elaborada pelo TCU em conjunto com o Ibama, os prazos e os custos para a obtenção das devidas licenças não devem se contrapor aos requisitos de agilidade e racionalização dos custos inerentes à atividade econômica, mas, ao contrário “ao agir conforme a lei, o empreendedor tem a segurança de que pode gerenciar o planejamento de sua empresa no atendimento às demandas de sua clientela sem os possíveis problemas de embargos e paralisações, além de garantir que sua atuação será compatível com o meio ambiente”<sup>122</sup>.

Por fim, a REN Conama 462/2014 determina que no caso de empreendimentos eólicos nos quais haja sobreposição de área de influência - entre parques novos e parques existentes -, mesmo em um procedimento simplificado, o empreendedor deverá realizar a avaliação dos

<sup>121</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). **Agravo de Instrumento 5001176-86.2014.4.04.0000**. Relatora Des. Fed. Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 28 de janeiro de 2014. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>122</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Tribunal de Contas da União com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2.ed. Brasília, DF: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2008, p. 37. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cartilha-de-licenciamento-ambiental-2-edicao.htm>. Acesso em: 02 dez. 2018.

impactos cumulativos e sinérgicos do conjunto de empreendimentos, identificando na licença as características de cada parque, nos termos do parágrafo único do artigo 8º. Essa determinação é uma reafirmação da exigência contida no art. 6º, II, da REN 001/1986, a qual, contudo, estava atrelada somente ao EIA, para os empreendimentos lá relacionados exemplificativamente. Isso mostra que determinados postulados e conceitos técnico-científicos são interdependentes, devendo ser interpretados de forma sistêmica, como bem referido na OJN 51/2015/PFE/Ibama.

#### 2.3.4. As inovações advindas da Lei Complementar 140/2011: a delimitação da competência da União pela tipologia, o licenciamento ambiental único e a cooperação entre entes federativos

Como já visto na subseção 2.1.2, no contexto anterior à REN 462/2014, que no seu art. 3º atribui ao órgão estadual a tarefa do enquadramento quanto ao impacto ambiental dos empreendimentos de geração de energia eólica, na busca de uma devida delimitação ao sistema de repartição de competências, foi editada a LC 140/2011, com a instituição do licenciamento ambiental por um único ente federativo, nos termos do *caput* do artigo 13, e com a possibilidade de manifestação dos demais, em caráter não vinculante (§ 1º), por instrumentos de cooperação, de acordo com os incisos do artigo 4º e *caput* do 5º da referida lei.

Quanto ao licenciamento ambiental único, Eduardo Fortunato Bim leciona que:

No Brasil, *o licenciamento ambiental é único*, isto é, praticado por apenas um ente da federação. A LC nº 140/2011 é categórica em preceituar que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo” (art. 13, *caput*).

Isso não se constitui novidade alguma em nosso ordenamento jurídico, pois a Resolução Conama nº 237/97 estipulava que “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência” (art. 7º). Tal critério legal é endossado pela doutrina majoritária, que repugna o licenciamento simultâneo, bem como pela AGU, cuja OJN 37/2012/PFE- IBAMA/PGF/AGU [...]. A regra do licenciamento por único ente prestigia o princípio da segurança jurídica, o da eficiência (CF, art. 37, *caput*) e o da economicidade (CF, art. 70) [...].

Abstraindo a irracionalidade, é ilusória a ideia de que mais órgãos licenciando a mesma atividade seja benéfico ao meio ambiente. A proteção múltipla prevista no nosso sistema federativo “*tem a desvantagem de ser o cerne de conflitos e de superposição de jurisdições, competências e atribuições* que oneram, retardam e por vezes dificultam e mesmo inviabilizam a efetividade da proteção ao meio ambiente e à qualidade de vida”.

[...] A LC 140/11 efetuou pequenas alterações nas disposições sobre competência da Resolução Conama 237/97. [...] Em primeiro lugar, alterou a competência para licenciar empreendimentos ou atividades localizadas em unidades de conservação instituídas pela União, exceto áreas de proteção ambiental – APAs (art. 7º, XIV, “d”). [...] Em segundo lugar, a LC 140/11 eliminou o critério de abrangência de impacto para delimitar a competência da União. Prevvia-se como competência

do Ibama licenciar “empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional” (Res. Conama nº 237/97, art. 4º, *caput*). O objetivo da tipologia descrita no art. 7º, XIV, “h”, da LC nº 140/11, é de substituir a abrangência do impacto, eliminando-a como critério para aferição da competência do órgão licenciador. Para evitar as intermináveis discussões e divergências constatadas sob a égide da Resolução Conama nº 237/97, a LC nº 140 estabelece a tipologia, que é editada por ato do Executivo, considerado o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade ou empreendimento. Por isso, o § 4º do artigo 10 da Lei nº 6.938/81 foi revogado expressamente pelos artigos 20 e 21 da LC nº 140<sup>123</sup>.

De fato, a LC 140/2011, eliminando o critério de área de abrangência do impacto, introduziu mais um critério definidor para a competência quanto aos estudos prévios ambientais, no seu artigo 7º, inciso XIV, alínea *h*, qual seja, o da tipologia do empreendimento e atividade que, considerados os parâmetros do porte, potencial poluidor e natureza da atividade, é estabelecida por ato do Poder Executivo - o Decreto 8.437/2015-, a partir de preposição de Comissão Tripartite Nacional (CTN), com a participação de um membro do Conama. Esse decreto, no art. 3º, fixou a competência da União - e de seu órgão ambiental, o Ibama - para licenciar atividades e empreendimentos que comprometam a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético, o que, de acordo com Eduardo Fortunato Bim, pode “ser uma cláusula aberta dentro de uma competência que deveria ser fechada”<sup>124</sup>, uma vez que não se caracteriza propriamente como natureza da atividade, mas como situações de risco.

No caso específico dos empreendimentos de geração de energia eólica, a LC 140/2011 não esclareceu os critérios de tipologia e de porte, uma vez que a alínea *h* do inciso XIV do art. 7º remete ao Decreto 8.437/2015, o qual, nos incisos XXVI e XXVII do art. 2º define genericamente o que são os ambientes *onshore* e *offshore*, para fins de licenciamento federal, remanescendo dúvidas quanto à competência estadual, principalmente em complexos eólicos que tenham uma abrangência terrestre e marítima, já que os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento continuaram em aberto.

Entende-se que tal indefinição em nada contribui para evitar a sobreposição de competências, tal como preconizado pelos artigos 2º, 3º e 13 da referida lei.

Para Talden Farias, esse rol de atividades e empreendimentos que, de certa forma, já haviam sido relacionados no inciso I do art. 4º da REN 237/1997, dizem respeito a “uma área que envolve relações internacionais e que por isso deve ser resguardada diretamente pela União” embora o parágrafo único do art. 7º da LC 140/2011 “de forma contraditória [...] estabeleceu que o licenciamento ambiental de atividade que abarque simultaneamente área em

<sup>123</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 116-118 e 123. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>124</sup> *Ibid.* p. 140

terra e em mar será de responsabilidade dos Estados a não ser que haja determinação específica em sentido contrário”<sup>125</sup>.

Assim, como se verifica, a lei que havia sido criada para solucionar o problema da definição de competências não atingiu tal intento, posto que ainda deixou em aberto diversos critérios e, para o que interessa ao presente estudo, o do porte e o do potencial poluidor dos empreendimentos de geração de energia eólica, pois o art. 3º VII, alínea *c* do Decreto 8.437/2015 trata apenas do licenciamento federal de usinas *offshore* e em zona de transição terra-mar, deixando implícito que as usinas *onshore* remanescem sendo licenciadas pelos respectivos órgãos ambientais estaduais e seus conselhos, nos termos da REN 462/2014.

Ademais, o artigo 15 ainda faz referência à competência supletiva dos entes federativos, o que, para Bim, não deve ser confundida com a atuação subsidiária<sup>126</sup>, pena de também gerar questionamentos judiciais. Exemplo desse conflito envolvendo a atuação supletiva dos entes federados pode ser observado do acórdão da Terceira Turma do TRF5, a seguir transcrito:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO REALIZADO POR ÓRGÃO ESTADUAL. COMPETÊNCIA SUPLETIVA DO IBAMA. AUSENTES REQUISITOS LEGAIS.

1. O licenciamento ambiental é definido no art. 1º da Resolução n. 279 do CONAMA como o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

2. A Lei Complementar n. 140/2011 elencou as hipóteses em que cabe à União e aos Municípios promoverem o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades, deixando aos Estados-membros a competência para todos os demais casos não assinalados. Possível afirmar, portanto, que a sobredita legislação reafirmou o caráter de "estadualização" do licenciamento ambiental já previsto desde a década de 1980 com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

3. Desse modo, afigurar-se-á pertinente a atuação supletiva de ente federativo diverso nos termos do art. 15 da sobredita LC n. 140/2011: I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

4. *In casu*, verifica-se que houve legítima atuação do órgão ambiental (IDEMA), o qual expediu licença favorável ao empreendimento da parte apelante, denominado "Palm Spring", não havendo ensejo à atuação fiscalizatória do IBAMA, que lavrou

<sup>125</sup> FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 109. ISBN: 978-85-7700-683-0.

<sup>126</sup> *Op. Cit.* p. 137.

o Auto de Infração n. 722.233-D e o Termo de Embargo n. 635-666-D, sob a alegação de inércia do órgão originalmente competente. 5. Apelação provida (Apelação Cível – AC 08011879720134058400/RN, Relator Des. Fed. Paulo Machado Cordeiro (Convocado), julgado em 26.02.2015<sup>127</sup>.

Essas divergências e lacunas deixadas por uma lei complementar que, pela técnica legislativa e pelo princípio da reserva legal, deveria normatizar plenamente a matéria, ao contrário, criaram mais insegurança jurídica e, via de consequência, uma maior judicialização.

Ao analisar a LC 140/2011, Bessa Antunes sustentou que a nova realidade judicial reduziu em muito a capacidade legislativa dos estados e dos municípios, observando que embora a REN 237/1997 não fosse “o instrumento jurídico hábil para dispor sobre a matéria [...], a consequência que poderá advir do novo quadro legal é um forte questionamento de licenciamentos e, sobretudo de multas e sanções administrativas aplicadas”<sup>128</sup>.

Por fim, cumpre ressaltar que permanece a insegurança jurídica em caso de competência municipal para licenciar, uma vez que, mesmo após a edição da LC 140/2011, em se tratando de licenciamento ambiental de empreendimentos com impacto local, os municípios ainda dependem de os estados fazerem a sua própria regulamentação, bastando para isso o desejo do conselho estadual.

Feitas tais considerações, passa-se à análise da regulação específica para a geração de energia eólica a partir de empreendimentos *offshore*, os quais foram explicitamente contemplados nos normativos em comento.

### 2.3.5. Os empreendimentos eólicos *offshore* e o Decreto 8.437/2015

Embora o Brasil ainda não tenha adotado a tecnologia de geração de energia eólica *offshore*, segundo o Ibama<sup>129</sup>, há três projetos de energia eólica marítima em andamento e que estarão sujeitos ao licenciamento ambiental federal, na região Nordeste do país, a saber: o Complexo Eólico Marítimo Asa Branca I (400 MW), o qual é formado por dez parques eólicos marítimos, no Ceará, com linhas de transmissão próprias e cabos elétricos submarinos; o

<sup>127</sup> BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região (3ª Turma). **Apelação Cível 08011879720134058400/RN**. Relator Des. Fed. Paulo Machado Cordeiro (Convocado), julgado em 26 de fevereiro de 2015. Constitucional. Ambiental. Administrativo. Licenciamento organizado por órgão estadual. Competência supletiva do Ibama. Ausentes requisitos legais. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1>. Acesso em: 02 de dez. 2018.

<sup>128</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 87. ISBN: 978-85-97-01209-5.

<sup>129</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Consulta a processos de licenciamento ambiental**. Brasília, setembro de 2018. Disponível em: [https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta\\_empreendimentos.php](https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empreendimentos.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

Complexo Eólico Caju (30 MW), que conta com quinze aerogeradores, no Maranhão; e EOL Planta Piloto de Geração Eólica Offshore (5 MW), com uma torre com aerogerador, uma torre anemométrica e um cabo submarino, no Rio Grande do Norte.

Como já visto, essa competência foi determinada pelo art. 3º, VII, alínea c, do Decreto 8.437/2015, que concedeu ao órgão ambiental federal a competência para licenciar usinas eólicas *offshore* e em zona de transição terra mar. Contudo, não há uma norma a explicitar a regulação específica do licenciamento dessa modalidade de geração de energia eólica, uma vez que, como referido, não está abrangida pela REN 462/2014, o que representa um desafio regulatório que precisa ser superado para a sua implementação, principalmente diante do desconhecimento do real potencial de impacto ambiental da tecnologia.

Vale registrar as considerações dos autores Vladimir Passos de Freitas, Nicolle Uyetaqui e Henrique Cavalcanti sobre o funcionamento da tecnologia, para melhor entender-se o grau de complexidade para o seu licenciamento ambiental:

As turbinas eólicas *offshore* são instaladas em alto-mar, geralmente com uma distância mínima de 70 quilômetros da costa, apresentando como proposta principal potencializar a energia eólica.

[...] “A implantação de parques eólicos offshore, nesse contexto, surge como complementação à geração *onshore*, seja pela saturação da geração de energia eólica no continente, seja pelas crescentes dificuldades ambientais”.

Esta espécie de geração eólica possui inúmeras vantagens em comparação com as terrestres. A primeira delas é que o vento é mais forte no mar do que na terra, sendo a quantidade de obstáculos no mar praticamente zero, se comparada com a superfície terrestre. Além disso, a facilidade em transportar as partes que constituem os aerogeradores pela via marítima é maior que o transporte pela via terrestre.

O procedimento para a produção de energia eólica offshore é praticamente idêntico ao da terrestre. As turbinas com suas hélices geram o vento necessário, estando cada turbina distante uma da outra cerca de 600 m a 1 km, interligadas por uma rede de cabos elétricos submarinos, que se ligam a um transformador flutuante, o qual converte a eletricidade em alta voltagem, normalmente de 33 kV, encaminhando toda a energia gerada para uma subestação em terra firme que, por sua vez, transporta a energia por torres de transmissão e interligação.

Para que se obtenha uma potência de energia equivalente à quantidade de 6 a 8 megawatts, é necessária uma área de 1 km<sup>2</sup> de instalação em alto mar. As turbinas são rotatórias, no sentido do vento, e ficam distantes da superfície marítima de 80 a 100 metros; suas pás possuem de 60 a 70 metros, pesando a instalação ao todo 280 a 400 toneladas.

Sua torre é tingida de uma cor chamativa, que varia entre amarelo e vermelho, bem na parte que fica rente às ondas, com o intuito de evitar acidentes marítimos. Normalmente são acopladas ao solo do fundo do mar.

Importante citar que nos últimos anos tem se estudado a possibilidade de obter energia com plataformas flutuantes, *Hywind* [...] constituída de cimento pesado, que proporciona à turbina estabilidade para permanecer ereta verticalmente, considerando a probabilidade de um mau tempo.

Outra hipótese é a *Windfloat*, que são ilhas flutuantes, também ancoradas com blocos de concretos despejados ao fundo do oceano [...] <sup>130</sup>.

<sup>130</sup> UYETAQUI, Nicole. CAVALCANTE, Henrique. PASSOS DE FREITAS, Vladimir. A energia eólica e seus impactos ambientais no ecossistema terrestre e marinho sob um viés legal. In: PASSOS DE FREITAS, Vladimir;

Conforme se verifica, questões tecnológicas e de engenharia, como as estruturas de suporte, que servem de apoio ou sustentação dos aerogeradores no oceano, poderão determinar o potencial de impacto ambiental das instalações, sendo certo que, por ser o mar um ambiente corrosivo, pelo alto grau de salinidade, para essas estruturas, “certamente o principal impacto é o marinho”<sup>131</sup>. A literatura também aponta outros possíveis impactos da instalação de eólicas no mar como as alterações no fluxo migratório das aves e: “vibração, emissão de campos eletromagnéticos, altos custos de manutenção e controle, degradação do solo e distúrbios em organismos bentônicos, que habitam fundos marinhos”<sup>132</sup>.

Todavia, o potencial das usinas eólicas *offshore* é muito grande, principalmente em razão da uniformidade dos ventos, resultando em menores efeitos de turbulência<sup>133</sup>. Paula Mariotti Feldmann, assim leciona:

Além disso, em alto mar é maior a velocidade dos ventos, o que aumenta a capacidade de produção de energia. Pelo fato de as eólicas *offshore* estarem distantes da costa terrestre, há também significativa redução de externalidades negativas, como emissão de ruídos, impactos à vizinhança e não ocupação de possíveis moradias de comunidades tradicionais ou terras agricultáveis naquele espaço. Outro fator positivo é a possibilidade de implantação de turbinas maiores, pois não há limite de peso para transporte dos componentes por meio de embarcações marítimas, problema comum nas instalações *onshore*, devido ao transporte rodoviário.

Apesar de todas as vantagens que os empreendimentos de energia eólica offshore apresentam, em especial no que diz respeito à viabilidade, a ausência de legislação específica é uma grande barreira para o investimento nestas estruturas. Um vasto potencial de produção de energia limpa está sendo desperdiçado, fenômeno observado em estudo publicado em 2011 sobre a Zona Econômica Exclusiva Brasileira (ZEE) sobre o potencial eólico disponível no litoral do país. Segundo esse estudo, o potencial energético da ZEE é aproximadamente 12 vezes maior que o da área continental *onshore* brasileira, com extensão de 200 milhas náuticas. Com base nas regulamentações internacionais e na regulamentação existente, os primeiros passos para que se confira maior segurança jurídica para a instalação de eólicas *offshore* no Brasil é uma regulamentação ambiental específica com base na Resolução Conama 462/2014 que estabeleça critérios objetivos para definir os estudos de impactos ambientais cabíveis em cada situação (se estudos simplificados, como o Relatório Ambiental Simplificado - RAS, ou estudos mais complexos, como

---

MILKIEWICZ, Larissa (Orgs.). **Fontes de Energia & Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, pp.175-176. ISBN: 978-85-362-6675-6.

<sup>131</sup> *Ibid.* p. 178.

<sup>132</sup> FELDMANN, Paula Mariotti. Os desafios da instalação de eólicas *offshore* no Brasil. **Inteligência Jurídica. Conteúdo exclusivo Machado Meyer Advogados**, São Paulo, 27 jul. 2018. Seção Ambiental. Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/ambiental/os-desafios-da-instalacao-de-eolicas-offshore-no-brasil>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>133</sup> Para Gustavo Bohme, a turbulência acontece quando há redução de velocidade do vento, de um aerogerador para outro, num parque eólico, sendo que “Essa interação entre aerogeradores deve ser estudada antes da implantação de um parque eólico para reduzir ou evitar a perda de energia”. BOHME, Gustavo. A otimização dos parques eólicos. **Diário Comércio, Indústria & Serviços**, São Paulo, 08 nov. 2018. Disponível em: <https://www.dci.com.br/industria/a-otimizac-o-dos-parques-eolicos-1.756683>. Acesso em: 02 dez. 2018.

o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA) e que proponha o conteúdo dos termos de referência para tais estudos<sup>134</sup>.

Já Felipe Pereira, ao destacar a potencialidade da fonte, em sua dissertação de mestrado, ressalta a importância de criação de um arcabouço legal que promova a inovação e “que garanta a segurança jurídica para a movimentação de vultosos investimentos necessários ao setor”<sup>135</sup>, a exemplo do que ocorreu nos países onde a fonte está consolidada.

No cenário mundial, o relatório produzido pelo *Global Wind Energy Council*<sup>136</sup> demonstra a grande potencialidade das usinas *offshore*, inclusive no Brasil. A indústria de geração eólica em alto mar já é uma realidade, estando muito desenvolvida em economias da Europa (principalmente no Reino Unido e na Alemanha, com investimentos recentes de 7,5 bilhões de euros), as quais representam cerca de 84% (15,7 GW) das instalações globais, sendo que os 16% restantes estão localizados na China, Vietnã, Japão, Coreia do Sul, Estados Unidos e Taiwan. Essa indústria deverá crescer em economias emergentes e entrantes no mercado, como o Brasil, Índia, Austrália e Turquia. O relatório demonstrou, ainda, que 2017 foi um ano importante para o desenvolvimento da fonte, com um recorde histórico de produção de mais de 4 GW, o que representa um crescimento de 95% relativamente a 2016.

No Brasil, embora parte da literatura entenda cabível a incidência de legislação referente às plataformas de petróleo, em razão da “segurança e saúde que envolve a implantação, bem como a operação das plataformas em alto-mar”<sup>137</sup>, como a Lei 9.537/1997, de 11 de dezembro de 1997<sup>138</sup>, e a Resolução Conama 393, de 08 de agosto de 2007<sup>139</sup>, entende-se que, por se tratarem de fontes de energia absolutamente distintas, uma fonte renovável, e a outra, uma fonte fóssil com um potencial enorme de combustão, toxidade e de alto risco poluidor ao meio ambiente, não há como aplicar tal legislação ambiental. Assim, após um estudo aprofundado

<sup>134</sup> *Op. cit.*

<sup>135</sup> PEREIRA, Felipe. **Análise do arcabouço legal associado ao desenvolvimento de parques eólicos offshore no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, Distrito Federal, 2017. Disponível em: [http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/felipe\\_pereira.pdf](http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/felipe_pereira.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>136</sup> GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL. **GWEC's Global Wind Report Chapter on Global Offshore**. Disponível em: <http://gwec.net/wp-content/uploads/2018/04/offshore.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>137</sup> *Op. cit.* p. 183.

<sup>138</sup> BRASIL. **Lei 9.537, de 11 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19537.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>139</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 393/2007**. Publicado no D.O.U. de 09/08/07, Seção I, página 2550. Complementa a Resolução n. 357/05 (art. 43, § 4o). Dispõe sobre o descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas marítimas de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Brasília, DF: Conama, 08 ago. 2007. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=541>. Acesso em: 02 dez. 2018.



sobre os riscos da instalação das torres marítimas e do seu impacto no ambiente marinho, cumpre ao legislador e ao órgão regulador estabelecerem as diretrizes e os critérios para o licenciamento ambiental da fonte, de modo a evitar questionamentos judiciais quanto ao processo e não impedir o crescimento de uma tecnologia que, embora incipiente, pode contribuir para expansão do SEB.

Por isso, a normatização específica para o licenciamento ambiental para a fonte *offshore* precisa ser criada, a fim de proporcionar a sua consolidação no país, proporcionando segurança jurídica aos novos empreendimentos, nacionais e estrangeiros, e evitando, assim, uma judicialização de conflitos também para essa modalidade de geração de energia eólica.

Por fim, é importante destacar que, recentemente, o Senado aprovou o Projeto de Lei 484, de 30 de novembro de 2018<sup>140</sup>, de autoria do Senador Fernando Collor (PTC/AL), que autoriza a implementação de leilões eólicos e solares para usinas *offshore*, com potência instalada acima de 5 MW, em águas interiores, no mar territorial (até 22 km da costa) e na zona econômica exclusiva (até 370 km da costa), o que daria nova redação à Lei 9.074, 07 de julho de 1995<sup>141</sup>, para ressaltar que os projetos eólicos *offshore* abaixo de 5 MW estariam dispensados de concessão, permissão ou autorização, devendo apenas ser comunicados ao poder concedente.

### **3. A JUDICIALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA AS ATIVIDADES E OS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA**

#### **3.1. Estudos sobre as prováveis causas da judicialização do licenciamento ambiental para as atividades e os empreendimentos de geração de energia eólica**

3.1.1. A percepção de quem regula e fiscaliza o setor: Um estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e um diagnóstico do Tribunal de Contas da União

Embora o presente estudo trate da hipótese de judicialização do licenciamento ambiental para os empreendimentos de geração eólica, em decorrência da falta de articulação dos normativos envolvidos no processo, é importante se verificar, também, o papel dos órgãos não jurisdicionais, como o TCU, uma vez que tal falta de articulação também pode gerar um

<sup>140</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 484, de 30 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a ampliação das atribuições institucionais relacionadas à Política Energética Nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento da geração de energia elétrica localizada no mar territorial e zona econômica exclusiva a partir de fonte eólica; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131829>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>141</sup> BRASIL. **Lei 9.074, de 07 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074cons.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

controle dessas leis e atos normativos<sup>142</sup> pelo órgão, no exercício da jurisdição administrativa, o que poderia ser mais um indício de uma tendência à uma maior litigiosidade no SEB, uma vez que defende-se o entendimento de que a legalidade das decisões do órgão fiscalizador são também passíveis de revisão judicial, face ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (inc. XXXV do art. 5º da CF/1988<sup>143</sup>).

Em outubro de 2017, o TCU promoveu o evento denominado “Diálogo Público - Licenciamento ambiental nos empreendimentos de infraestrutura”, que objetivou debater questões socioambientais envolvidas no referido processo com representantes dos agentes licenciadores, de órgãos públicos e do terceiro setor. Uma das principais conclusões exaradas no documento originado a partir do debate foi a de que a incompletude da lei ambiental vigente leva à insegurança jurídica. No documento, há a referência no sentido de que o Procurador-Regional Federal Substituto da 1ª Região da Advocacia Geral da União (AGU) foi enfático ao afirmar que “a Resolução 237/1997 e a Lei Complementar 140/2011 não se aprofundaram nas definições normativas para licença ambiental e mesmo depois de passados quatorze anos entre elas, o ordenamento jurídico permanece carente de detalhamento sobre as condicionantes necessárias à obtenção das licenças”<sup>144</sup>. Além disso, assim consta no relatório do evento:

[...] a economia de palavras na legislação ambiental resulta em insegurança jurídica e transfere aos órgãos licenciadores e aos tribunais e incumbência de interpretação das normas, bem como a falta de clareza resulta em excesso de atribuições ao órgão licenciador nacional. Esclareceu sobre a importância de uma lei bem detalhada,

<sup>142</sup> Apesar de ser anterior à CF/1988, ao que tudo indica continua vigente a **Súmula 347** do Supremo Tribunal Federal, que possui o seguinte verbete: “*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público*”. Embora a questão ainda se encontre em aberto no STF, a sua 2ª Turma, ao julgar o MS 26739/DF, entendeu cabível o controle difuso de constitucionalidade por órgãos não jurisdicionais apenas “quando já houver entendimento pacificado do STF acerca da inconstitucionalidade chapada, notória ou evidente, da solução normativa em questão em questão”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Mandado de Segurança 26739/DF**. Ato do Conselho Nacional de Justiça. Anulação da fixação de férias em 60 dias para servidores de segunda instância da Justiça estadual mineira. Competência constitucional do Conselho para controle de legalidade dos atos administrativos de tribunal local. Ato de caráter geral. Desnecessidade de notificação pessoal. Inexistência de violação do contraditório e da ampla defesa. Férias de sessenta dias. Ausência de previsão legal. Impetrante: Sindicato dos Servidores da Justiça de 2ª Instância de Minas Gerais- SINJUS –MG. Impetrado: Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Dias Toffoli. 01 de março de 2016.

Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11155601>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>143</sup> **CF/1988, art. 5º**. “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”.

<sup>144</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Coleção Diálogo Público. **Licenciamento socioambiental nos empreendimentos de infraestrutura**. Brasília: TCU, 01 de fevereiro de 2018, p. 19. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licenciamento-socioambiental-nos-empreendimentos-de-infraestrutura-colecao-dialogo-publico.htm>. Acesso em: 02 dez. 2018.

contendo as competências dos entes licenciadores nas distintas esferas e inclusive o que não se deve fazer, o que não é permitido ou não é necessário para o processo de licenciamento. Esclareceu que a legislação ambiental deve prever, no mínimo, o detalhamento de situações básicas existentes, dos procedimentos e dos aspectos técnicos. E não há como evitar decisões discricionárias dos técnicos licenciadores, tendo em vista a multiplicidade e características dos distintos empreendimentos de infraestrutura. Contudo, as avaliações devem considerar um limite, já que o excesso de exigências das condicionantes ambientais imprime um alto custo para o empreendimento, e esse limite tem que estar expresso na lei.

Concluiu que a lei precisa ser mais clara e sugeriu como solução a aprovação do projeto de lei que trata da Lei Geral de Licenciamento Ambiental. A partir disso, será possível ter decisões consolidadas, a unificação de entendimentos da jurisprudência e evitar contradições de interpretações para garantir a segurança jurídica dos entes envolvidos<sup>145</sup>.

Uma melhora da qualidade dos processos de licenciamento ambiental por meio de uma nova sistematização normativo-regulatória ou, mais especificamente, por meio da elaboração de uma lei geral ou lei quadro que solucione as lacunas na legislação vigente foi sugerida e será analisada detidamente no item 5.1.2, sendo que o que o relatório mais destaca é o nexo causal entre a enorme quantidade de leis e a sua incompletude à uma tendência à judicialização no setor, ao referir, nas conclusões finais, que “é preciso adequar a legislação, que atualmente é formada por diversas normas, por vezes incompletas e incongruentes, o que resulta em alta discricionariedade por parte dos agentes licenciadores, insegurança jurídica e frequente judicialização dos conflitos ambientais”<sup>146</sup>.

Nessas referências, contudo, não está claro em que medida o aumento de atribuições ou um maior juízo discricionário do órgão licenciador pode afetar o processo ou vir a aumentar a judicialização, a não ser que seja, ao que tudo indica, em razão de vícios de legalidade ou de consentimento (decisões contraditórias, arbitrárias ou *contra legem*), ou mesmo, pela prática de ato ilícito. Por outro lado, fica evidente a sugestão de uma consolidação do marco normativo-regulatório, com mais detalhamento das situações e com a previsão de um limite de exigências.

Andreas Krell assim se manifesta quanto à relação entre a flexibilidade das normas relativas ao licenciamento ambiental, a discricionariedade dos órgãos competentes e as possibilidades de controle judicial, ao tratar sobre a margem de liberdade de decisão que as leis ambientais concedem aos órgãos ambientais, para o fim de evitar o que chama de “generalizações descabidas”, principalmente quando da emissão de uma LI ou de uma LO:

Muitas decisões administrativas ligadas ao licenciamento de atividades capazes de causar impactos ambientais envolvem juízos discricionários, no lado do

---

<sup>145</sup> *Ibid*, pp. 19-20.

<sup>146</sup> *Ibid*. p. 54.

mandamento da norma, bem como na sua hipótese, e trabalham com conceitos jurídicos indeterminados. Assim, a competência de declarar que há ou não um ‘impacto ecológico significativo’, uma ‘degradação ambiental’ ou um ‘risco à saúde pública’ é, em primeiro momento, do Poder Executivo na sua função de aplicar a lei.

Nesse contexto, os órgãos ambientais certamente possuem uma discricionariedade maior na área das licenças de *instalação* e de *operação*, enquanto as leis ambientais costumam definir as condições da concessão da licença prévia com mais densidade conceitual. Todavia, isto não torna a licença prévia necessariamente “cem por cento vinculada”.

Apesar de que há autores alegando que conceitos de experiência, empíricos ou práticos não poderiam envolver discricionariedade, “uma vez que a interpretação é questão meramente técnica de se aferir a subsunção dos fatos à norma em apreço”, merece referência a (já exposta) teoria de que a interpretação desses conceitos pressupõe juízos de *perícia técnica*, de *valor* ou de *prognose*, expressões de um espaço de discricionariedade onde existe uma presunção em favor da apreciação efetuada pela Administração, que, *prima facie*, deve ser controlada apenas negativamente, onde há arbitrariedade ou erros claros de avaliação<sup>147</sup>.

De fato, em razão da diversidade de características dos empreendimentos, como visto no relatório do debate do TCU, existem inúmeras questões técnicas a serem analisadas quando da emissão da LP, o que demandaria um maior rigor técnico legislativo e uma necessária *expertise* e conhecimento técnico especializado por parte dos órgãos competentes, sujeitando os atos a um controle jurisdicional mais deferente, como pode ser ilustrado pelo acórdão do TRF4:

EMBARGOS INFRINGENTES. USINA HIDRELÉTRICA BAIXO IGUAÇU. LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA. VALIDADE. PROTEÇÃO AO AMBIENTE. ANUÊNCIA PRÉVIA DO ICMBIO. EXISTÊNCIA. PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA INDEFERIDO. 1. O procedimento do licenciamento ambiental para autorização da construção da UHE Baixo Iguaçu, localizada próxima ao Parque Nacional do Iguaçu, até a etapa de licença prévia, foi válido e regular, observando o devido processo administrativo e atendendo a legislação vigente. 2. Embora a proteção ao ambiente seja um princípio importante previsto na Constituição, isso não quer dizer que não possa haver intervenção humana sobre os ecossistemas nem aproveitamento dos recursos naturais do ambiente. Ao contrário, a Constituição estabelece que esse aproveitamento possa ocorrer (artigos 20-VIII e IX e 176 da CF, por exemplo), apenas devendo ser observada a forma como se dará essa intervenção (artigo 225 da CF), o que depende do que prevê a Constituição e a lei, e do que autorizarem os órgãos ambientais competentes. 3. A partir dos estudos técnicos elaborados por equipe multidisciplinar e a partir de diversos subsídios apurados ao longo das etapas que antecederam a licença prévia, os órgãos ambientais envolvidos (o IAP, o IBAMA, o ICMBio) consideraram esses elementos técnicos e disso resultou a emissão da licença prévia pelo IAP, que era o órgão responsável pelo licenciamento, com anuência e participação dos demais órgãos ambientais interessados. **Essa licença prévia estabeleceu algumas condicionantes e exigiu outras complementações nos estudos, que deverão ser observadas pelo empreendedor para prosseguimento das demais etapas do licenciamento. Isso não significa, entretanto, que os**

<sup>147</sup> KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 59. ISBN: 978-85-7348-846-3.

**estudos estejam encerrados ou que nada mais possa ser exigido do empreendedor nas etapas seguintes do licenciamento.** 4. O licenciamento ambiental é processo dinâmico, que se divide em três fases distintas para permitir que eventuais estudos e complementações de estudos sejam realizados ao longo do procedimento, aperfeiçoando e calibrando as exigências e os requisitos para instalação e operação do empreendimento a partir daquilo que se constata ou que se venha a constatar durante o procedimento. 5. **No momento de licença prévia, não tem os julgadores que decidir quais outros requisitos, condicionantes ou complementações devem ser exigidas do empreendedor para a sua concessão, já que não se produziu nos autos uma prova pericial conclusiva que pudesse demonstrar que são insuficientes as exigências e condicionantes postas na licença prévia** do IAP. 6. A legislação ambiental exige anuência prévia do órgão gestor da unidade de conservação (parque nacional) em cuja proximidade (área de entorno ou zona de amortecimento) o empreendimento estará localizado, o que ocorreu de forma inequívoca por meio do Ofício 0408/2008/DIREP/ICMBio, de 25/7/2008, ainda que posteriormente o ICMBio tenha suspenso cautelarmente a autorização. E se estamos diante de "reanálise" pelo ICMBio é porque houve anuência e o que se pode discutir não é mais se a anuência foi ou não dada pelo ICMBio, mas quais os efeitos sobre a licença prévia da retirada da anuência prévia dada pelo ICMBio. 7. A mudança na posição técnica do ICMBio a respeito da licença prévia (depois da licença prévia ter sido emitida) não produz efeitos para trás (*ex tunc*). A licença prévia já concedida não foi invalidada, continua hígida porque seus requisitos foram atendidos na ocasião em que foi passada e não há motivos para invalidar ou reconhecer nulo o consentimento administrativo manifestado pelo ICMBio naquela ocasião: não está sendo alegada fraude, não está sendo alegado vício de consentimento, não há vício de legalidade, não foi praticado ato ilícito. 8. É inequívoco que a licença de instalação e a licença de operação da hidrelétrica somente poderão ser concedidas se houver prévia anuência do ICMBio, na forma do § 3º do artigo 36 da Lei 9.985/2000, mas não é isso que se discute nessa ação civil pública, que trata somente da licença prévia. 9. O que se está autorizando nesta ação civil pública não é ainda a instalação do empreendimento e muito menos sua operação. O que se está autorizando é o prosseguimento do licenciamento, que deverá observar o devido processo e as regras legais cabíveis, entre as quais está o disposto no § 3º do artigo 36 da Lei 9.985/2000. 10. O pedido de antecipação de tutela - para que fosse determinada a imediata suspensão da instalação do empreendimento - formulado em sustentação oral pelo Ministério Público Federal, foi indeferido porque neste processo somente se discute a licença prévia e porque a discussão sobre a licença de instalação deve ser resolvida em ação própria, no foro apropriado. (TRF4, EINF 5000970-08.2011.4.04.7007, SEGUNDA SEÇÃO, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 21/11/2013)<sup>148</sup> (destacou-se).

Assim, sustenta-se a necessidade de uma maior discricionariedade dos membros dos órgãos e entidades competentes, e, conseqüentemente, um controle jurisdicional mais deferente, - ou um controle negativo, como na linha defendida por Andreas Krell-, pois entende-se que a *expertise* e a escolha decisória restam evidentes na emissão de todas as licenças ambientais pelo administrador, que é aquele quem, como ensina Eduardo Bim, “opta por permitir, com ou sem condicionantes, ou negar certa atividade com, no mínimo, algum

<sup>148</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (2. Seção). **Embargos Infringentes 5000970-08.2011.4.04.7007**. Usina Hidrelétrica Baixo Iguaçu. Licença Ambiental Prévia. Validade. Proteção ao ambiente. Anuência prévia do ICMBio. Existência. Pedido de antecipação de tutela indeferido. Relator Des. Fed. Cândido Alfredo Silva Leal Júnior, juntado aos autos em 21 de novembro de 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em: 02 dez. 2018.

risco ao meio ambiente, após avaliar a extensão do impacto ambiental - positivo ou negativo e a importância da atividade ou empreendimento”<sup>149</sup>. O problema, como já visto, é a abertura e a incongruência legislativa, com a falta de definição legal do conceito de maior ou menor impacto ambiental, por exemplo.

A indefinição legal determina a intensidade do controle jurisdicional sobre o juízo discricionário. Eduardo Jordão fala da importância de um controle judicial menos intenso, no caso de interpretação de questões tecnicamente complexas ou que envolvam uma particular *expertise* jurídica (como visto, indispensável na aplicação das regras referentes ao licenciamento ambiental, como no ato administrativo de concessão de uma licença prévia, por exemplo), o que, para ele, ocorreria particularmente diante de ações específicas a serem adotadas pela administração “que não estão precisa e detalhadamente prefiguradas na legislação”<sup>150</sup>, sendo que “havendo uma só e inequívoca decisão a ser tomada pela administração por força de lei, ela será a única juridicamente possível. Os tribunais poderão, então, sem maiores problemas, anular a decisão administrativa que não lhe corresponda”<sup>151</sup>.

De fato, o que se busca demonstrar neste item é que pode haver dificuldades na obtenção de um seguro juízo discricionário, tanto na avaliação dos estudos prévios e de inventário apresentados, como na fase de concessão das licenças, nas diversas etapas do licenciamento ambiental, em razão dos inúmeros normativos a reger a matéria e da sua desarticulação.

Igualmente o relatório “Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil”, elaborado pela consultora legislativa Rose Mirian Hofmann para a Câmara dos Deputados, em julho de 2015, aponta para o nexo causal existente entre a enorme quantidade de leis e a sua incompletude à uma tendência à judicialização. Além do já apontado excesso de normativos, produzidos pelos governos federal e estaduais, como “normas legais e infralegais baseadas em leis estaduais, decretos federais e estaduais e resoluções do Conama e dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, além das diretrizes de uso do solo urbano - de competência municipal - e de normas complementares”<sup>152</sup> dos municípios, normativos esses que “nem os próprios analistas ambientais do Ibama conseguem dominar”<sup>153</sup>, conclui a autora

<sup>149</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 25. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>150</sup> JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de uma administração pública complexa**: A experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. São Paulo: Ed. Malheiros, 2016, p.124. ISBN: 978-85-392-0316-1.

<sup>151</sup> *Id.*

<sup>152</sup> HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa, Área XI – Meio Ambiente e Temas Afins, julho de 2015, p.53. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>153</sup> *Ibid.* p.56

que a subjetividade dos termos técnicos dos normativos, “também tem sido um problema”<sup>154</sup>, uma vez que contribui para a frequente judicialização dos processos de licenciamento ambiental.

Por fim, Rose Hofmann ainda refere que a “insuficiência de padrões para o estabelecimento de condicionantes, assim como falta de metodologia institucionalizada para o acompanhamento de sua efetividade [...] é um terreno fértil para a divergência”<sup>155</sup>. E conclui:

A subjetividade dos termos usados no licenciamento ambiental também tem sido um problema. Além do preciosismo técnico que se dedica constantemente a diferenciar terminologias utilizadas pelo público leigo como se sinônimos fosse, há certos verbetes que têm gerado não somente uma interminável discussão, mas divergências que acabam no Poder Judiciário.

São frequentemente usados como sinônimos: conservação e preservação ambiental, poluição e degradação, cada qual com diferente significado. Mas o que realmente gera impasse é a falta de delimitação do que seria "significativo" impacto ambiental. E as implicações dessa lacuna interferem tanto na definição do estudo quando na cobrança ou não da compensação ambiental.<sup>156</sup>

Por outro lado, Eduardo Bim entende que o litígio que envolve as condicionantes ambientais raramente é judicializado, mas que essas são “um dos focos de maior controvérsia dentro do licenciamento”<sup>157</sup> pelo desvirtuamento da sua finalidade e pela falta de um padrão normativo, conceituando-as como “cláusulas da licença ambiental que não se constituem na autorização em si e normalmente visam a mitigar o impacto ambiental adverso ou negativo”<sup>158</sup>.

A legislação que rege o licenciamento ambiental para os empreendimentos elétricos refere apenas de forma indireta a necessidade do desenvolvimento de condicionantes, enquanto atividade técnica de mitigação do impacto ambiental, quando da elaboração do EIA, na REN 001/1986 (art. 6º, incisos III e IV<sup>159</sup>) razão pela qual, no caso do licenciamento de

---

<sup>154</sup> *Ibid.* p. 41.

<sup>155</sup> *Id.*

<sup>156</sup> *Ibid.* pp. 41-42.

<sup>157</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 239. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>158</sup> *Id.*

<sup>159</sup> **Resolução Conama 001/1986, art. 6º**. “O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: [...] **III** - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas. **IV** - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados”.

empreendimentos de geração eólica, essas seriam exigidas, em princípio, daqueles localizados nos ambientes descritos no §3º do art. 3º da REN 462/2014.

No caso do licenciamento pelos órgãos ambientais estaduais, a já referida Portaria Fepam 118/2014 também faz referência a tais atividades técnicas sendo que, a *contrario sensu*, ainda que a legislação de regência não tenha sido explícita, tem-se que no licenciamento ambiental de empreendimentos eólicos realizado por meio do RAS, em razão do *pequeno* potencial de impacto ambiental, em tese, não haveria espaço para essa exigência pelo órgão licenciador, sendo, de fato, menos provável uma judicialização dessa matéria. Todavia, a Fepam editou a citada Portaria 61/2015 que exige, por exemplo, compensação ambiental em regiões ambientais reputadas de baixa vulnerabilidade<sup>160</sup>, tanto na hipótese de exigência de EIA/Rima, como no caso de exigência do RAS, o que demonstra uma mudança de entendimento.

Essa questão será também analisada no quarto capítulo.

3.1.2. A percepção de quem se relaciona com o setor: Um estudo feito pelo observatório Instituto Acende Brasil com agentes que atuam com o licenciamento ambiental para os empreendimentos do SEB

O diagnóstico publicado em 2011 pelo Instituto Acende Brasil, a partir de debates com agentes que atuam no processo de licenciamento ambiental para empreendimentos de energia elétrica apontou no sentido de que “o grande desafio do licenciamento ambiental é aumentar sua eficiência”<sup>161</sup>, precisando, para isso, resolver os problemas, entre outros, relacionados “a avaliação do cumprimento dos prazos de emissão de licenças e a análise das alternativas para o aprimoramento do processo”<sup>162</sup>.

Participaram dos debates representantes de órgãos ambientais e de energia, de organização não-governamental e do escritório brasileiro do Banco Mundial.

Ao que importa ao presente estudo, o relatório do evento concluiu que há uma “tendência à centralização do licenciamento ambiental no âmbito federal ou à judicialização

<sup>160</sup> **Portaria Fepam 61/2015, art. 2º:** “Será exigida a aplicação de recursos financeiros de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) sobre o valor investido no empreendimento, de acordo com o artigo 2º da Resolução CONAMA Nº 02, de 18 de abril de 1996, como medida compensatória e mitigatória, conforme dispõe o artigo 36, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, tanto na hipótese de exigência de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, quanto de exigência de Relatório Ambiental Simplificado – RAS”.

<sup>161</sup> VII FÓRUM INSTITUTO ACENDE BRASIL LICENCIAMENTO AMBIENTAL: A BUSCA DA EFICIÊNCIA. 2011, Brasília, DF. São Paulo, SP: **Boletim de Energia N. 12**, ano 2011, p. 2. Disponível em: [http://www.acendebrasil.com.br/media/boletins/arquivos/Energia\\_12.pdf](http://www.acendebrasil.com.br/media/boletins/arquivos/Energia_12.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>162</sup> *Id.*



dos processos quando há problemas de interpretação de normas e procedimentos legais”<sup>163</sup>, em razão, também, da “falta de articulação, interatividade e cooperação entre os órgãos públicos envolvidos no processo de licenciamento ambiental, gerando debates intermináveis, atrasos e interpretações equivocadas durante o processo”<sup>164</sup>. Por esse motivo, foi sugerida a “votação do Projeto de Lei da Câmara 1/2010”<sup>165</sup>, para fins de definição da matéria relativa à competência, o que iria aumentar “a segurança jurídica dos processos”<sup>166</sup>.

Cumpre lembrar que o evento foi realizado antes da promulgação da LC 140/2011 (gerada pelo PL 1/2010) e da edição da REN 462/2014. Assim, como proposta de melhora na legislação de regência, no debate também foi sugerido uma definição da expressão legal “significativo impacto ambiental”, nos seguintes termos:

A nova definição constituiria um novo referencial para a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e para procedimentos simplificados de licenciamento ambiental para empreendimentos de baixo impacto ambiental. Para tanto, é necessária a revisão da Lei 6938/1981, com estabelecimento de características dos projetos que serão licitados a partir destes critérios. O processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de baixo impacto deverá prever e regulamentar a concessão simultânea das licenças prévias (LP) e de instalação (LI), e a concessão de licenças e autorizações simplificadas<sup>167</sup>.

Todavia, como já visto nos itens 2.3.3 e 2.3.4, tal definição não ocorreu, constituindo-se a lacuna em um dos inúmeros fatores para as referidas “interpretações equivocadas” por parte dos agentes que atuam no processo de licenciamento ambiental, gerando questionamentos judiciais e aumentando a tendência à judicialização do setor.

O autor João Emmanuel Cordeiro Lima, ao estudar a judicialização do licenciamento ambiental para os empreendimentos do setor elétrico, a partir de pesquisa jurisprudencial, com a análise dos julgamentos das turmas competentes para julgar a matéria, no Superior Tribunal de Justiça, sustentou que as causas para essa tendência vêm da dificuldade que esse processo administrativo tem em equacionar “interesses muitas vezes conflitantes que busca equacionar”<sup>168</sup> e da “constante pressão social de todos os atores que com ele (o licenciamento, *sic*) interagem”<sup>169</sup>. O autor entende que, embora alguns conflitos sejam “mediados nos espaços reservados pelo processo de licenciamento, como as audiências públicas ou as

---

<sup>163</sup> *Ibid.* p. 3.

<sup>164</sup> *Id.*

<sup>165</sup> *Ibid.* p. 5.

<sup>166</sup> *Id.*

<sup>167</sup> *Ibid.* p. 4.

<sup>168</sup> LIMA, João Emmanuel Cordeiro. Licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico na visão do Superior Tribunal de Justiça. **Revista do Direito de Energia**, São Paulo, ano 14, n. 014, dez. 2017, p. 316.

<sup>169</sup> *Id.*

reuniões técnicas”<sup>170</sup>, mas “esgotados os esforços administrativos, não é incomum que restem feridas abertas e atores sociais insatisfeitos com os rumos dados pelo órgão ambiental”<sup>171</sup>, o que transferiria o debate para o PJ, sendo que, como “boa parte do processo de licenciamento é regulado por leis federais”<sup>172</sup> caberia ao STJ, na condição de intérprete último dessas leis, “um papel relevante na definição dessas questões”<sup>173</sup>, por meio de seus acórdãos ou decisões monocráticas. E continua o autor:

É possível extrair dessas decisões algumas conclusões. A primeira é que parte das discussões sobre o licenciamento ambiental do setor elétrico chegam ao Tribunal por meio de pedidos de suspensão de decisão, tendo em vista o marcado interesse público normalmente envolvido na construção desses empreendimentos. Nesses casos, há uma tendência do STJ de afastar as decisões que suspendem o licenciamento em razão dos riscos para a economia popular ou ordem pública, salvo se esse risco não for demonstrado. Os argumentos mais utilizados para justificar a presença desses riscos são a possibilidade do aumento de custos para a contratação de energia e o risco de desabastecimento.

A segunda conclusão a que se chega é que o STJ tende a respaldar decisões técnicas dos órgãos ambientais no curso dos processos de licenciamento, afastando decisões judiciais que busquem interferir no tipo de estudo que deve ser feito em cada caso ou na classificação de impactos. A discussão sobre a suficiência (ou não) de estudos ou da abrangência do impacto de determinado empreendimento tende a não ser revista pelo tribunal sob o argumento de que isso envolveria o revolvimento de fatos e provas, o que não seria possível por meio de recurso especial.

A terceira conclusão é que muitas decisões questionadas são fundamentadas em leis estaduais ou atos infralegais. Quando o julgamento ocorre com fundamento nessas normas, a tendência é a manutenção das decisões recorridas, já que o STJ não conhece dos recursos interpostos contra elas<sup>174</sup>.

Esse posicionamento do autor sobre as decisões do STJ não se confirma nas decisões de segunda instância até agora transcritas (as decisões dos tribunais regionais federais), nas quais se verifica que, com toda a matéria sendo devolvida por meio de recursos, há uma ampla análise do mérito posto em causa e não apenas da conformidade da insurgência aos dispositivos legais sendo que, não raro, é determinada a elaboração de perícia judicial, para que seja atestada a viabilidade ambiental do projeto. Exemplifica-se com a decisão do TRF5, no julgamento de apelação cível na ACP nº 17780.2010.40.58101/CE. Essa constatação pode vir a embasar a hipótese de que, diante da percepção de uma fragilidade do processo de licenciamento ambiental pelo órgão ambiental, há um controle judicial mais intenso. Assim, o que se observou é que não apenas as lacunas e controvérsias das normas relativas ao

---

<sup>170</sup> *Id.*

<sup>171</sup> *Id.*

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 321.

<sup>173</sup> *Id.*

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 337.

licenciamento ambiental ensejam recursos aos tribunais, mas também as escolhas decisórias dos órgãos e entidades ambientais, advindas dessas controvérsias e da desarticulação legal.

No caso da corte superior, conforme bem sustentado pelo autor, com o termo de busca “licenciamento ambiental”, no site do STJ, há 63 acórdãos e 971 decisões monocráticas. Restringindo-se a pesquisa para o critério de busca “licenciamento ambiental e elétrico”, encontra-se 8 decisões monocráticas, sendo que somente 2 dessas são relativas ao licenciamento ambiental para o segmento de energia eólica, as quais referem-se, de fato, a pedidos de suspensão de decisão.

A primeira decisão, o Agravo em Recurso Especial nº 226.534/CE (2012/0185429-6), publicada no DJe de 19.06.2015, manteve decisão do tribunal de origem, onde discutida não apenas a competência para licenciar - se do Ibama ou do órgão ambiental estadual, no caso a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Semace), mas que entendeu que não houve omissão do órgão estadual, uma vez que “os empreendimentos em questão (usinas eólicas) devem ser enquadrados como de impacto ambiental de pequeno porte, portanto suscetíveis de aferição pelo Relatório Ambiental Simplificado - RAS e não necessariamente pelo EIA - RIMA”, não sendo, por isso, cabível a paralisação das obras de implantação de usinas eólicas. Ou seja, foi respaldada a tecnicidade do ato questionado. Vejamos:

AREsp 226534 Relator (a) Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO Data da Publicação DJe 19/06/2015 Decisão AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 226.534 - CE (2012/0185429-6) RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO AGRAVANTE: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA PROCURADOR: ANDRÉ DE SOUZA MELO TEIXEIRA E OUTRO (S). AGRAVADO: BONS VENTOS GERADORA DE ENERGIA S/A ADVOGADO: FERNANDO SCIASCIA CRUZ E OUTRO (S). DECISÃO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO LIMINAR OBJETIVANDO PROSSEGUIR NAS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DE TRÊS PARQUES EÓLICOS NO MUNICÍPIO DE ARACATI/CE. POSSIBILIDADE EM FUNÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO COLIGIDA AOS AUTOS. MANIFESTAÇÃO FAVORÁVEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO AO AGRAVADO. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO DO IBAMA A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Agrava-se de decisão que negou seguimento a Recurso Especial fundado na alínea a do art. 105, III, da Carta Magna, interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, contra acórdão do egrégio TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5a. REGIÃO, de fls. 1003/1011, assim ementado: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR DE - INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA REJEITADA. PARALISAÇÃO DE OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DE USINAS EÓLICAS. IMPACTO AMBIENTAL DE PEQUENO PORTE. RELATÓRIO AMBIENTAL SIMPLIFICADO - RAS. LEI 6938/81. RESOLUÇÃO 279/2001 DO CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. 1. A ação mandamental ajuizada objetivou atacar ato reputado ilegal e abusivo do Chefe do Escritório Regional do IBAMA em Aracati/CE, consubstanciado no embargo administrativo

das obras de implantação das usinas eólicas Canoa Quebrada, Enacel e Bons Ventos, situadas no Município de Aracati/CE e de responsabilidade da empresa impetrante, por não ter sido realizado o EIA/RIMA embora tais centrais eólicas estejam em zona costeira e em áreas de preservação permanente (dunas móveis e vegetação com lagoas interdunares termitentes), além de existirem denúncias de degradação de aquíferos e de sítios arqueológicos. 2. A preliminar de inadequação da via eleita deve ser rejeitada porquanto os documentos que instruem o *mandamus* são suficientes para o deslinde da controvérsia e necessários a comprovação da liquidez e certeza do direito, sendo, portanto, tal ação, adequada para o fim almejado. Jurisprudência/STJ - Decisões Monocráticas Página 1 de 3 3. A Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, preconiza, em seu artigo 10, *caput*, que a implantação de empreendimentos que envolvam a utilização de recursos naturais e que possam causar, de qualquer forma, a degradação do meio ambiente, dependerá de prévio licenciamento do órgão estadual competente e do IBAMA, em caráter supletivo. Entrementes, protraí-se do parágrafo 4o. da norma em referência que a competência do IBAMA é reservada aos casos de licenciamento de obras que envolvam, significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional. 4. A Resolução do CONAMA 279, de 27 de junho de 2001, em seu art. 1o., classifica as Usinas Eólicas como empreendimentos de 'pequeno potencial de impacto ambiental, o que afasta, até prova em contrário, a competência da Autarquia Federal para o seu licenciamento ambiental. 5. Os empreendimentos em questão obtiveram, licenciamento do órgão competente, na espécie, a SEMACE -Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará, para a implantação do parque eólico, de forma, que, milita em seu favor, a presunção de conformação ambiental, consoante destacou a decisão agravada. 6. Pelo que evidencia os documentos coligidos aos autos, não ficou, caracterizada a omissão do órgão ambiental estadual, a qual justificaria a competência supletiva da Autarquia Federal. 7. Os empreendimentos do caso em apreço (usinas eólicas), devem ser enquadrados como de impacto ambiental de pequeno porte, portanto suscetíveis de aferição pelo Relatório Ambiental Simplificado - RAS e não necessariamente pelo EIA - RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental). 8. Precedentes deste eg. Tribunal: (AGTR 86786/CE - Rei. Des. Federal (Convocado Marco Bruno Miranda Clementino. - 'DJU 07.07.2008 - AGTR 92911 - CE - Des. Federal Marcelo Navarro - Publ. 26.11.2008). 9. Apelação e remessa oficial improvidas. 2. Embargos de Declaração opostos e rejeitados por unanimidade, conforme acórdão de fls. 1026/1032. 3. Em seu Apelo Especial inadmitido (fls. 1035/1043), o Recorrente aponta violação do art. 535, II do CPC; dos arts. 2o. b e f, 3o. e 4o. do Código Florestal; art. 1o. da Lei 6.938/91; do art. 70, § 1o. da Lei 9.605/98. 4. Sobreveio juízo negativo de admissibilidade (fl. 1073), o que ensejou a interposição do presente Agravo (fls. 1079/1084). 5. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República WALLACE DE OLIVEIRA SANTOS, manifestou-se pelo não provimento do Agravo (fls. 1109/1113), em função da não violação do art. 535, II do CPC e do óbice da Súmula 7/STJ. 6. É o relatório. 7. A irresignação não merece prosperar, devendo ser mantida a decisão agravada, pelos seus sólidos fundamentos, os quais não foram infirmados de maneira suficiente pela parte Agravante. 8. Inicialmente, no tocante ao art. 535 do CPC, inexistente a violação apontada. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a Jurisprudência/STJ - Decisões Monocráticas Página 2 de 3 da controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade. Observe-se, ademais, que julgamento diverso do pretendido, como na espécie, não implica ofensa à norma ora invocada. 9. Quanto aos temas insertos nos arts. 2o. b e f, 3o. e 4o. do Código Florestal; 1o. da Lei 6.938/91; 70, § 1o. da Lei 9.605/98, o acolhimento das alegações deduzidas no Apelo Nobre demandaria a incursão no acervo fático-probatório da causa, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ, segundo a qual a pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial. 10. Destacam-se os seguintes fundamentos do acórdão recorrido (fl. 1007), *in verbis*: Assim, pelo que evidencia os documentos coligidos aos autos, não ficou, caracterizada omissão do órgão ambiental estadual, a qual justificaria a competência supletiva da Autarquia Federal. Desta feita, reputo que os empreendimentos em questão (usinas eólicas), devem ser enquadrados, como de impacto ambiental de

pequeno porte, portanto suscetíveis de aferição pelo Relatório Ambiental Simplificado - RAS e não necessariamente pelo EIA - RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental). Ademais, merece destaque que a jurisprudência deste Tribunal perfilha entendimento contrário ao que defendido pelo IBAMA. 11. Nesse contexto, a inversão do julgado exigiria, inequivocamente, incursão na seara fático-probatória dos autos, inviável, na via eleita, a teor do mencionado enunciado sumular 7/STJ. 12. A jurisprudência desta Corte pacificou o entendimento de que o Tribunal de origem é soberano na análise das provas, podendo, portanto, concluir pela necessidade ou desnecessidade da produção de provas periciais e documentais. Isso porque, o art. 130 do Código de Processo Civil consagra o princípio do livre convencimento motivado, segundo o qual o magistrado fica habilitado a valorar, livremente, as provas trazidas à demanda. 13. Diante do exposto, com esteio no art. 544, § 4º, II, a do CPC, nega-se provimento ao Agravo em Recurso Especial do IBAMA. 14. Publique-se. Intimações necessárias. Brasília-DF, 02 de junho de 2015. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO MINISTRO RELATOR<sup>175</sup>.

Essa decisão monocrática foi confirmada em sede de agravo regimental (AgRg no AREsp 226534/CE, DJe 27.03.2017), *in verbis*:

Processo AgRg no AREsp 226534/CE AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2012/0185429-6 Relator (a) Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 09/03/2017 Data da Publicação/Fonte DJe 27/03/2017 Ementa PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUTORIZAÇÃO PARA PROSSEGUIR COM AS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DOS PARQUES EÓLICOS NO MUNICÍPIO DE ARACATI/CE. POSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 535, II DO CPC/73. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º-B E F, 3º. E 4º. DO CÓDIGO FLORESTAL; 1º. DA LEI 6.938/91; 70, § 1º. DA LEI 9.605/98. ÔNUS DA PROVA. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL MANIFESTOU-SE PELO NÃO PROVIMENTO DO AGRAVO. AUSÊNCIA DE ARGUMENTAÇÃO APTA A INFIRMAR AS CONCLUSÕES DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade, razão pela qual não há que se falar em violação do art. 535 do CPC/73. 2. O acolhimento das alegações deduzidas no Apelo Nobre demandaria a incursão no acervo fático-probatório da causa, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ, segundo a qual a pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial. 3. No mérito, o Acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência dessa corte. Incidência da Súmula 83/STJ. 4. Agravo Regimental do IBAMA a que se nega provimento. Acórdão Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao Agravo Regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os

<sup>175</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo em Recurso Especial 226534/CE (2012/0185429-6)**. Agravo em Recurso Especial. Processual Civil e Administrativo. Mandado de Segurança com pedido liminar objetivando prosseguir nas obras de implantação de três parques eólicos no Município de Aracati/CE. Possibilidade em função da documentação coligida aos autos. Manifestação favorável do Ministério Público ao agravado. Necessidade de revolvimento fático-probatório. Incidência da Súmula 7/STJ. Agravo do Ibama a que se nega provimento. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado 02 de junho de 2015, DJe 19 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018.

Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator<sup>176</sup>.

A Suspensão de Segurança nº 002505/PI (2011/0216663-0, DJe de 05.10.2011), trata da suspensão de liminar que visava a impugnação de ato de órgão ambiental estadual referente a licenciamento ambiental para empreendimento de geração de energia eólica no Piauí, por meio de portaria, tendo sido analisada a legalidade do ato infra legal e, também, respaldado o seu caráter técnico.

SS 002505 Relator (a) Ministro ARI PARGENDLER Data da Publicação DJe 05/10/2011 Decisão SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 2.505 - PI (2011/0216663-0) REQUERENTE: MUNICIPIO DE LUIS CORREIA. PROCURADOR: BRÁULIO JOSÉ DE CARVALHO ANTÃO E OUTRO (S). REQUERIDO: DESEMBARGADOR RELATOR DO MANDADO DE SEGURANÇA NR 201100010007193 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ IMPETRANTE: PORTAL DO DELTA DO PARNAIBA PARTICIPAÇÕES LTDA DECISÃO 1. Os autos dão conta de que Portal do Delta do Parnaíba Participações Ltda. impetrou mandado de segurança contra ato do Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e do Superintendente do Meio Ambiente do Estado do Piauí referente à Portaria GAB nº 022/2010 que cancelou os licenciamentos ambientais dos projetos denominados Portal do Delta destinados à implantação de energia eólica no Município de Luis Correia (fl. 118/130). A teor do *mandamus*, a impetrante estava regularmente licenciada pelo órgão ambiental, mas foi identificada uma superposição dos seus projetos com os da empresa SIIF Energie do Brasil denominados Praia de Atalaia. Verificada a superposição dos projetos e a irregularidade sobre a titularidade dos imóveis localizados nas referidas áreas, houve o cancelamento das licenças ambientais prévias sem o devido processo legal administrativo, com a oportunidade para que a impetrante apresentasse prova de que as matrículas imobiliárias já estavam regularizadas por determinação judicial. O relator, Desembargador Brandão de Carvalho, deferiu a medida liminar "para determinar às autoridades impetradas que restaurem os efeitos das licenças ambientais emitidas em nome da impetrante e canceladas na Portaria GAB nº 022/10" (fl. 134). A decisão impugnada está assim fundamentada: "Consoante se observa à fl. 64, a autoridade impetrada cancelou, por meio da Portaria GAB nº 022/10, os efeitos das licenças ambientais prévias nºs D001344/10, D001345/10, D001348/10 e D001685/10, datadas de 14/07/10, emitidas em nome da empresa Portal do Delta do Piauí Participações Ltda., bem ainda restabeleceu os efeitos das licenças ambientais prévias nºs D0001474/09, D0001466/09, D0001467/09, D001486/09, D001469/09, D001470/09, datadas de 01/10/09, emitidas em nome do SIIF Energies do Brasil Ltda. para implantação das Centrais Eólicas, Praia de Atalaia I, Central Eólica Praia de Atalaia II, Central Eólica Praia de Atalaia III, Central Eólica Praia de Atalaia IV, Central Eólica Praia de Atalaia V, no município de Luis Jurisprudência/STJ - Decisões Monocráticas Página

<sup>176</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 226534/CE (2012/0185429-6)**. Processual Civil e Administrativo. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Autorização para prosseguir com as obras de implantação dos parques eólicos no Município de Aracati/CE. Possibilidade. Inocorrência de ofensa ao art. 535, II, do CPC/73. Violação dos arts. 2º-B e F, 3º e 4º do Código Florestal; 1º da Lei 6.938/8; 70, § 1º da Lei 9.605/98. Ônus da prova. Óbice da Súmula 7/STJ. O Ministério Público manifestou-se pelo não-provimento do agravo. Ausência de argumentação apta a infirmar as conclusões da decisão agravada. Agravo Regimental a que se nega provimento. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado 09 de março de 2017, DJe 27 de março de 2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=AREsp+226534&processo=2012%2F0185429-6+ou+201201854296&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 02 dez. 2018.

1 de 3 Correia-PI. Observa-se na Portaria referida acima que o cancelamento dos efeitos das licenças ambientais prévias fora motivado em razão do cancelamento das matrículas dos registros de imóveis nela especificados pela Corregedora Geral de Justiça - Desembargadora Rosimar Leite Carneiro, exarada nos autos do Processo nº 187/10 (pedido de providência).

Como demonstrado às fls. 28/31, concedi liminar nos autos do MS nº 2010.0001.003855-0 para suspender os efeitos da decisão proferida no Processo Administrativo nº 187/2010, ou seja, foram suspensos os efeitos da decisão da Corregedora Geral de Justiça que cancelou a matrícula dos registros de imóveis sob os nºs 5.651 e 5.742. Assim é que os motivos que fundamentaram a Portaria GAB nº 022/10, da lavra da autoridade impetrada, desapareceram. Com estas considerações, resta claro o *fumus boni iuris*. O *periculum in mora* é igualmente cristalino, pois sem as licenças ambientais a impetrante fica impedida de participar de leilão" (fl. 133/134). 2. O Município de Luis Correia, PI, pediu, então, a suspensão da medida liminar, alegando grave lesão à ordem e economia públicas (fl. 01/18). A teor da inicial: "Com efeito, é patente o interesse do Município de Luis Correia posto que a liminar concedida no mandado de segurança determinando o cancelamento das Licenças Ambientais Prévias nºs 0001466/09, 001467/09, 001468/09, 001469/09, 001470/09, 001474/09, concedidas à SIIF Desenvolvimento de Projetos de Energia Eólica Ltda., impedirá a sua participação no leilão para produção de energia alternativa, no Estado do Piauí, que será promovido pelo Ministério das Minas e Energia (MME)" - fl. 11. "No caso em tela, o Município de Luis Correia encontra-se na iminência de sofrer sérios prejuízos de ordem econômico-financeira, moral e processual. Caso persista em vigor a medida liminar ora atacada, porquanto, o cancelamento das licenças ambientais além de implicar no risco de repetição da demanda por certo inviabilizará a competição no certame do leilão que já tem data marcada. A decisão sob análise representa risco potencial de grave lesão ao interesse público tutelado pelo município requerente, notadamente à ordem econômica e à ordem jurídica" (fl. 13). "Como já se disse, a instalação de um parque eólico sobre as áreas objeto das concessões onerosas de uso se constitui numa das raras possibilidades de exploração econômica da área pertencente ao município. Mediante as concessões de uso em foco, as parcelas do imóvel público municipal passarão a ter destinação econômica, pondo-se a proporcionar renda ao município, e não apenas através do pagamento de arrendamento pelos interessados. Realmente, as parcelas do imóvel, que até hodiernamente não haviam encontrado emprego algum, se destinarão à instalação de empreendimento de grande importância para o município de Luis Correia; em termos de geração de emprego e de renda e de incremento Jurisprudência/STJ - Decisões Monocráticas Página 2 de 3 da arrecadação tributária, além de proporcionar a auto-suficiência do Estado do Piauí na produção de energia elétrica, utilizando-se para tanto de energia limpa, de fonte renovável, com o menor impacto ambiental possível, circunstância esta que enseja, inclusive, o apoio do Greenpeace à produção de energia eólica" (fl. 13/14). 3. No âmbito do pedido de suspensão não se avalia a correção ou equívoco da decisão, mas a potencialidade de lesão a um dos valores jurídicos tutelados pela Lei nº 12.016, de 2009, no seu art. 15, a saber: ordem, saúde, segurança e economia públicas. O reconhecimento de lesão grave a esses valores exige um juízo mínimo acerca da decisão judicial, porque sem a potencialidade do dano que resultará da reforma do decisum não é possível impedir a atuação jurisdicional. O dano só é potencial se tal juízo identificar a probabilidade da reforma do ato judicial, e disso aqui não se trata. Se bem entendido, duas empresas disputam os projetos para implantação da energia eólica, contestando a legitimidade dos respectivos títulos de propriedade dos imóveis localizados nas áreas. A grave lesão ao interesse público resultaria do fato de que o Ministério de Minas e Energia aprazou leilão para o fornecimento de energia, e a decisão judicial impede que uma das empresas participe desse leilão. Acontece que o presente pedido de suspensão foi protocolizado em 31 de agosto de 2011, e nessa data o leilão, previsto para o dia 25 daquele mês, já havia se realizado. *Obiter dictum*, o interesse público consiste na instalação do parque eólico, independentemente de qual empresa vai implantá-lo. O Judiciário deve zelar pela legalidade do processo administrativo. Se há controvérsia sobre a titularidade dos títulos de propriedade, a disputa deve ser resolvida judicialmente. O Município

de Luis Correia, na verdade, não está atuando na defesa do interesse público, e sim no interesse econômico privado da empresa SIIF Energie do Brasil. Indefiro, por isso, o pedido. Intimem-se. Brasília, 03 de outubro de 2011. MINISTRO ARI PARGENDLER. Presidente<sup>177</sup>.

Os acórdãos do STJ transcritos exemplificam a possibilidade de, em um controle jurisdicional indireto, haver um juízo mais deferente com as decisões técnicas administrativas e, também, com os normativos expedidos pelos órgãos competentes, ainda que existentes lacunas, sobreposições ou divergências, decorrentes, sobretudo, de questões de competência.

Assim, feita a análise dos estudos e da tendência a uma maior judicialização em razão de tais lacunas, sobreposições e divergências entre os normativos que regulam a matéria, passa-se a dimensionar as causas específicas dos conflitos que levam a esse movimento.

#### **4. UM DIMENSIONAMENTO DAS CAUSAS ESPECÍFICAS DOS CONFLITOS JUDICIAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA AS ATIVIDADES E OS EMPREENDIMENTOS DA FONTE DE ENERGIA EÓLICA**

##### **4.1.O problema do devido enquadramento do empreendimento eólico e a competência para licenciar**

4.1.1. O correto enquadramento a partir dos critérios locacional, de tipologia e de porte do empreendimento, e as divergências entre os critérios das normas federais e estaduais

Dispõe o *caput* do art. 3º da REN 462/2014 que “caberá ao órgão licenciador o enquadramento quanto ao impacto ambiental dos empreendimentos de geração de energia eólica, considerando o porte, a localização e o baixo potencial poluidor da atividade”, sendo que o normativo expressamente determina que não serão considerados de baixo impacto ambiental - e que, portanto, serão submetidos ao respectivo EIA/Rima e a audiências públicas-, os empreendimentos eólicos localizados nos biomas explicitados no parágrafo 3º, devendo ser considerados, nesse processo de enquadramento do empreendimento, os estudos ambientais caracterizadores da região, do bioma ou mesmo da bacia hidrográfica, onde localizados a obra e os seus sistemas associados, nos termos do parágrafo 1º. Desse modo, a verificação das características ambientais da região onde serão instalados os empreendimentos eólicos e os seus sistemas associados é muito importante para fins de avaliação do impacto ambiental. Em outras palavras, destaca a importância do critério locacional.

---

<sup>177</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Presidência). **Suspensão de Segurança 2.505/PI (2011/0216663-0)**. Requerente: Município de Luís Correia. Requerido: Desembargador Relator do Mandado de Segurança número 201100010007193 DO. Impetrante: Portal do Delta do Parnaíba Participações Ltda. Relator: Min. Ari Pargendler. Decisão em 05 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018.



Vale lembrar que os complexos eólicos estão instalados, de um modo geral, ao longo da costa brasileira, a qual possui características físicas (hidrológicas, geográficas e topográficas), bióticas (biomas e biodiversidade, fauna e flora) e socioeconômicas diferentes, que variam de região para região. Ressalte-se, ainda, que a zona costeira brasileira, além do conhecido potencial turístico, é a que é mais densamente povoada ou a mais antropizada<sup>178</sup>.

O parágrafo 4º do artigo 3º do referido normativo é ainda mais específico, ao dispor que “caberá ao órgão licenciador estabelecer os critérios de porte aplicáveis para fins de enquadramento dos empreendimentos, nos termos do *caput* deste artigo”. Todavia, nem sempre os parâmetros adotados pelos órgãos e conselhos ambientais dos estados coincide com os do ente federal, sendo que, como já mencionado, as diretrizes gerais deveriam ser emitidas por este, cabendo aos entes estaduais e municipais, dentro da sua competência residual para legislar sobre a matéria e, desde que bem estruturados, a edição de normas específicas e os ritos decisórios que conduziriam o processo.

Como já visto, o porte e a localização são critérios basilares para a definição de estudos prévios para o licenciamento em estados como o Rio Grande do Sul, para fins de obtenção do licenciamento por meio do RAS, embora a incompletude das normas federais não tem sido devidamente preenchida pelas normas expedidas pelo órgão ambiental desse estado, a Fepam, como as Portarias 118/2014, 61/2015, 55/2016, 63/2017 e 86/2018, posto que essas também não explicitaram o termo “baixo potencial” poluidor (ou “baixo potencial” de impacto ambiental).

A Portaria 118/2014, por exemplo, utilizou, no parágrafo 2º do seu artigo 3º<sup>179</sup>, a capacidade instalada das usinas como parâmetro para estabelecer o porte - a potência menor de 100 MW para a obtenção do RAS-, o que, no entanto, se afasta bastante da potência estabelecida como parâmetro pela REN 001/86<sup>180</sup>, tanto no caso da geração, quanto no da

<sup>178</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 173 p. ISBN: 978-85-240-4219-5. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>179</sup> **Portaria Fepam 118/2014, artigo 3º, §2.º**. “Será exigido RAS para fins do licenciamento ambiental para os empreendimentos eólicos enquadrados na Tabela de classificação de atividades da FEPAM como de porte pequeno e médio (potência menor do que 100 MW) propostas em áreas de baixa e média sensibilidade ambiental, onde não são previstos significativos impactos ambientais, como identificadas no mapa georreferenciado disponível no endereço eletrônico [www.fepam.rs.gov.br/eolica](http://www.fepam.rs.gov.br/eolica)”.

<sup>180</sup> **Resolução Conama 001/1986, 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 do IBAMA, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: [...] VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; [...] XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW”.

transmissão de energia elétrica, lembrando-se que essa resolução estava atrelada ao EIA/Rima e que as Resoluções 279/2001 e 462/2014 restaram omissas quanto ao ponto.

Assim, verifica-se que mesmo havendo a previsão de norma federal específica para a apresentação do RAS, persistem divergências com normas estaduais, o que demonstra uma falta de articulação e de efetividade regulatória, que pode comprometer o êxito de um licenciamento uniforme e otimizado, trazendo insegurança jurídica aos empreendedores e, via de consequência, uma maior judicialização.

Caroline Dihl Prolo bem ilustra a diversificação de critérios entre as normas estaduais:

Diversos estados também promulgaram suas próprias legislações para o licenciamento ambiental de empreendimentos de energias renováveis, notadamente para as fontes eólica e solar. Hoje os estados de São Paulo, Paraná, Ceará, Bahia, Maranhão, Goiás e Minas Gerais já possuem normas específicas que tratam do licenciamento ambiental de geração de energias renováveis. Os estados da Bahia e de Minas Gerais foram os pioneiros, com a edição respectivamente da Resolução Normativa CEPRAM nº 4.180/2011 (geração de energia eólica) e a Deliberação Normativa COPAM nº 176/2012 (geração de energia solar). O estado de São Paulo também editou a Resolução SMA nº 74/2017 voltada para projetos de geração de energia solar, que estabelece categorias de porte da atividade com base na potência instalada dos parques, bem como a necessidade de estudos ambientais mais simples: Estudo Ambiental Simplificado (EAS) ou Relatório Ambiental Preliminar (RAP) - em vez de EIA/RIMA. Já no estado do Ceará, que editou recentemente as Resoluções COEMA nº 5/2018 e nº 6/2018, a classificação do porte dos empreendimentos de geração solar é feita de acordo com o tamanho da área (em hectares), e há previsão de EIA/RIMA em determinadas hipóteses (as mesmas previstas na Resolução CONAMA Nº 462/2014). Esta falta de uniformidade, contudo, pode representar um entrave à criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento das energias renováveis no Brasil. Neste contexto, há sobretudo a necessidade de superar a falta de integração e articulação entre a normatização no âmbito do direito regulatório de energia e do direito ambiental (destaques no original)<sup>181</sup>.

Já em estados da Região Nordeste considerados grandes produtores de energia eólica, como, por exemplo, o Ceará, a atividade de geração de energia eólica era considerada de médio potencial poluidor pelo respectivo conselho estadual do meio ambiente, integrante da Semace, requerendo estudo ambiental diferenciado, segundo a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Coema) 04/2012<sup>182</sup>, editada dois anos antes da REN

<sup>181</sup> PROLO, Caroline Dihl. Legislação e papel das energias renováveis no Brasil. **JOTA Info**, Brasília, 22 out. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/legislacao-e-papel-das-energias-renovaveis-no-brasil-22102018/amp>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>182</sup> CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução 04/2012**. Publicado no D.O.E. - CE em 03.05.2012. Dispõe sobre a atualização dos procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE. Fortaleza, Ceará: Coema, 12 abr. 2012. Disponível em: [http://www.legiscenter.com.br/minha\\_conta/bj\\_plus/direito\\_tributario/atos\\_legais\\_estaduais/ceara/resolucoes/2012/resolucao\\_04\\_coema\\_de\\_03-05-12.htm](http://www.legiscenter.com.br/minha_conta/bj_plus/direito_tributario/atos_legais_estaduais/ceara/resolucoes/2012/resolucao_04_coema_de_03-05-12.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

462/2014. O normativo estadual foi atualizado pela Resolução Coema 05, de 12 de julho de 2018<sup>183</sup>, que passou a dispor, de modo sucinto, sobre a simplificação e atualização dos procedimentos, e critérios e parâmetros aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental, no âmbito da Semace, especificamente para os empreendimentos de geração de energia eólica. O normativo explicitou que, para obter o licenciamento ambiental simplificado, o empreendimento deve ocupar uma área de até 5 (cinco) hectares, de acordo com critério de avaliação da Semace.

Além disso, a Resolução Coema 05/2018 instituiu novos critérios, estabelecendo a potência gerada (MW), classificando os empreendimentos como micro, pequeno, médio e grande (respectivamente, de 5-10 MW, 10-30 MW, 30-60 MW, e 60-150 MW) os quais são considerados de baixo impacto e, portanto, poderão admitir um procedimento mais simplificado, com a emissão de licenças em duas fases, a LP e a LI juntamente com a LO. Foi também incluída a modalidade de “porte excepcional”, que constitui o empreendimento que tem potência maior que 150 MW, sujeito ao licenciamento ambiental mais complexo.

Essa mudança de critérios - com uma amplitude da caracterização da atividade de baixo potencial poluidor, e que também se afasta bastante do limite definidor da REN 001/86 - pode ser decorrência, mais do que uma necessidade de explicitação das particularidades regionais, de uma política regulatória para estimular o crescimento da fonte e a atração de investimentos (até por meio de uma flexibilização de parâmetros), uma vez que houve, principalmente nessa unidade da federação, nos últimos anos, um grande aumento da capacidade instalada<sup>184</sup>, assim como em toda a Região Nordeste, onde têm sido registrados recordes na geração de energia eólica diária, como demonstra a marca alcançada em 23.06.2018<sup>185</sup>. Segundo o ONS, no dia 13.09.2018, 64% da demanda foi atendida pela energia eólica<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução 05/2018**. Publicado no D.O.E. - CE em 30.07.2018, Série 3, Ano X n. 141, pp. 286-287. Dispõe sobre a simplificação e atualização dos procedimentos, critérios e parâmetros aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE para os empreendimentos de geração de energia elétrica por fonte eólica no Estado do Ceará. Fortaleza, Ceará: Coema, 12 jul. 2018. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Resolucao-Coema-5.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>184</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENERGIA EÓLICA – ABEEÓLICA. **Boletim Anual de Geração Eólica**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-Anual-de-Geracao-2017.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>185</sup> POLITO, Rodrigo. Energia Eólica registrou recorde de geração diária no NE, diz ONS. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 25 jun. 2018. Seção Infraestrutura. Disponível em: <https://mobile.valor.com.br/brasil/5618305/energia-eolica-registrou-recorde-de-geracao-diaria-no-ne-diz-ons>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>186</sup> OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA - ONS. **Boletim Mensal de Geração Eólica**. Brasília, outubro de 2018. Disponível em: [http://ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Boletim\\_Eolica\\_out\\_2018.pdf](http://ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Boletim_Eolica_out_2018.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

A demora na criação de um regramento específico para a fonte eólica no Estado do Ceará pode ter ocasionado conflitos envolvendo questões relativas ao porte e à localização dos empreendimentos, que, no entanto, tiveram julgamentos mais deferentes pelo TRF5, ao contrário do acórdão transcrito na subseção 2.3.2 (o qual deu provimento à apelação cível na ACP nº 17780.2010.40.58101/CE, com o entendimento no sentido da necessidade de realização de perícia judicial para demonstrar o efetivo alcance do impacto ambiental do empreendimento, desprestigiando a decisão do órgão ambiental estadual), conforme ilustram os seguintes acórdãos do TRF5:

ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARALISAÇÃO DE OBRAS. PARQUE EÓLICO. IMPACTO AMBIENTAL DE PEQUENO PORTE. RELATÓRIO AMBIENTAL SIMPLIFICADO - RAS. LEI Nº 6938/81. RESOLUÇÃO Nº 279/2001 DO CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. CONDENAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS AFASTADA.

I. A Lei 6938/81, em seu artigo 8º, atribuiu ao CONAMA, mediante proposta do IBAMA, o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. Assim, editou o CONAMA a Resolução 279/2001, prevendo o Relatório Ambiental Simplificado - RAS para empreendimentos com impacto ambiental de pequeno porte, necessários ao incremento da oferta de energia elétrica no País, sendo incluídas as usinas eólicas.

II. Tratando-se o empreendimento da presente lide de usina eólica, classificada como de impacto ambiental de pequeno porte (art. 1º, IV, da Resolução 279/2001), suscetível é de aferição pelo Relatório Ambiental Simplificado - RAS e não obrigatoriamente pelo EIA - RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental).

III. O empreendimento obteve licenciamento do órgão competente, na espécie, a SEMACE - Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará para a implantação do parque eólico, o qual analisou o projeto e concluiu por sua viabilidade.

IV. O STJ já se posicionou no sentido de que, em sede de ação civil pública, a condenação do Ministério Público ao pagamento de honorários advocatícios somente é cabível na hipótese de comprovada má-fé do parquet. (REsp 1099573 / RJ, rel. Ministro CASTRO MEIRA, DJ 19.05.2010).

V. Apelação parcialmente provida, apenas para tornar sem efeito a condenação do MPF ao pagamento de honorários advocatícios.

(PROCESSO: 200881000068063, AC497350/CE, DESEMBARGADOR FEDERAL EMILIANO ZAPATA LEITÃO (CONVOCADO), Quarta Turma, JULGAMENTO: 21/09/2010, PUBLICAÇÃO: DJE 23/09/2010 - Página 845)<sup>187</sup>.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA REJEITADA. PARALISAÇÃO DE OBRAS

<sup>187</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (4.Turma). **Apelação Cível 200881000068063/CE**. Administrativo. Ambiental e Processual Civil. Ação Civil Pública. Paralisação de obras. Parque eólico. Impacto ambiental de pequeno porte. Relatório ambiental simplificado - RAS. Lei nº 6938/81. Resolução nº 279/2001 do Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Condenação do Ministério Público Federal ao pagamento de honorários advocatícios afastada. Relator: Des. Fed. Emiliano Zapata Leitão (convocado), julgado em 21 de setembro de 2010, DJE 23 de setembro de 2010. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1> Acesso em: 02 dez. 2018.

DE IMPLANTAÇÃO DE USINAS EÓLICAS. IMPACTO AMBIENTAL DE PEQUENO PORTE. RELATÓRIO AMBIENTAL SIMPLIFICADO - RAS. LEI Nº 6938/81. RESOLUÇÃO Nº 279/2001 DO CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.

1. A ação mandamental ajuizada objetivou atacar ato reputado ilegal e abusivo do Chefe do Escritório Regional do IBAMA em Aracati/CE, consubstanciado no embargo administrativo das obras de implantação das usinas eólicas "Canoa Quebrada", "Enacel" e "Bons Ventos", situadas no Município de Aracati/CE e de responsabilidade da empresa impetrante, por não ter sido realizado o EIA/RIMA embora tais centrais eólicas estejam em zona costeira e em áreas de preservação permanente (dunas móveis e vegetação com lagoas inter dunares intermitentes), além de existirem denúncias de degradação de aquíferos e de sítios arqueológicos.
  2. A preliminar de inadequação da via eleita deve ser rejeitada porquanto os documentos que instruem o *mandamus* são suficientes para o deslinde da controvérsia e necessários a comprovação da liquidez e certeza do direito, sendo, portanto, tal ação, adequada para o fim almejado.
  3. A Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, preconiza, em seu artigo 10, caput, que a implantação de empreendimentos que envolvam a utilização de recursos naturais e que possam causar, de qualquer forma, a degradação do meio ambiente, dependerá de prévio licenciamento do órgão estadual competente e do IBAMA, em caráter supletivo. Entrementes, protraí-se do parágrafo 4º da norma em referência que a competência do IBAMA é reservada aos casos de licenciamento de obras que envolvam significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional.
  4. A Resolução do CONAMA n.º 279, de 27 de junho de 2001, em seu art. 1.º, classifica as Usinas Eólicas como empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, o que afasta, até prova em contrário, a competência da Autarquia Federal para o seu licenciamento ambiental.
  5. Os empreendimentos em questão obtiveram licenciamento do órgão competente, na espécie, a SEMACE - Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará, para a implantação do parque eólico, de forma que milita em seu favor a presunção de conformação ambiental, consoante destacou a decisão agravada.
  6. Pelo que evidencia os documentos coligidos aos autos, não ficou caracterizada a omissão do órgão ambiental estadual, a qual justificaria a competência supletiva da Autarquia Federal.
  7. Os empreendimentos do caso em apreço (usinas eólicas), devem ser enquadrados como de impacto ambiental de pequeno porte, portanto suscetíveis de aferição pelo Relatório Ambiental Simplificado - RAS e não necessariamente pelo EIA - RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental).
  8. Precedentes deste eg. Tribunal: (AGTR 86786/CE - Rel. Des. Federal (Convocado Marco Bruno Miranda Clementino - DJU 07/07/2008 - AGTR 92911-CE - Des. Federal Marcelo Navarro - Publ. 26/11/2008).
  9. Apelação e remessa oficial improvidas.
- (PROCESSO: 200881010004276, APELREEX8195/CE, DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO BARROS DIAS, Segunda Turma, JULGAMENTO: 22/06/2010, PUBLICAÇÃO: DJE 01/07/2010 - Página 147)<sup>188</sup>.

<sup>188</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (2. Turma). **Apelação em Reexame Necessário 200881010004276/CE**. Processual Civil e Administrativo. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. Paralisação de obras de implantação de usinas eólicas. Impacto ambiental de pequeno porte. Relatório ambiental simplificado - RAS. Lei nº 6938/81. Resolução nº 279/2001 do Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Relator: Des. Fed. Francisco Barros Dias, julgado em 22 de junho de 2010, DJE 01 de julho de 2010. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1>. Acesso em: 02 dez. 2018.

Também a Resolução 4.180, de 29 de abril de 2011<sup>189</sup>, editada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado da Bahia (Ceptram), antecipando-se à REN 462/2014, estabeleceu a potência instalada (embora com limites definidores mais restritos que os da REN Coema 05/2018) como critério definidor do micro e pequeno porte do empreendimento eólico e, portanto, orientador para a solicitação de uma Licença Simplificada (LS) ao órgão ambiental estadual - em contrapartida à Licença de Localização (LL) e às Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), exigíveis aos empreendimentos de maior porte. Tal resolução, contudo, foi além, determinando que seja considerada, para fins de avaliação do impacto ambiental, a área de influência direta e indireta da obra, a ser definida por meio de georreferenciamento, levando em conta os seguintes fatores: clima e condições meteorológicas; pedologia; geologia e relevo; recursos hídricos; vegetação; macrofauna; além da influência do meio sócio econômico, como a população e a dinâmica populacional. Vale lembrar que as áreas indireta e diretamente (envolvendo os meios físico, biótico e socioeconômico) afetadas por um determinado projeto é um dos requisitos determinados pela REN 001/1986 para o EIA/Rima. No ponto, verifica-se que houve uma similitude entre as normas.

Todavia, após a edição da REN 462/2014, o Ceptram editou um novo normativo, a Resolução Ceptram 4.636, de 28 de setembro de 2018<sup>190</sup>, também especificamente para estabelecer critérios e procedimentos para o licenciamento de empreendimentos e geração de energia eólica, no âmbito do Estado da Bahia, mas explicitando algumas atividades como a de comissionamento, por exemplo, além de agora prever a concessão da LP e da LI, concomitantemente, para o empreendimento eólico de pequeno potencial poluidor, desde que apresentadas medidas de controle, mitigação e compensação. As hipóteses de necessidade de EIA/Rima são praticamente as mesmas da REN 462/2014, embora incluindo as áreas a que possibilitem ocorrência de impactos negativos em cavidades naturais.

---

<sup>189</sup> BAHIA. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução 4.180/2011**. Aprova a Norma Técnica NT 01/2011 e seus Anexos, que dispõe sobre o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica no Estado da Bahia. Salvador, Bahia: Ceptram, 29 abr. 2011. Disponível em:

<http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/RESOLUC%CC%87%CC%83O%20N%20C%20BA%204.180%20DE%2029%20DE%20ABRIL%20DE%202011.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>190</sup> BAHIA. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução 4.635/2018**. Estabelece critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em ambientes terrestres no Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador, Bahia: Ceptram, 28 set. 2018. Disponível em: **Resolução CEPRAM 4.636, de 28.09.2018**. Disponível em: [file:///C:/Users/Daniela/Downloads/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O%20CEPRAM%204636%20de%202018%20-%20Licenciamento%20Eo%CC%81licas%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Daniela/Downloads/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O%20CEPRAM%204636%20de%202018%20-%20Licenciamento%20Eo%CC%81licas%20(2).pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

Da leitura de todos os normativos verificou-se, ainda, que os órgãos ambientais estaduais diferem na individualização da concessão das licenças ambientais, se para um só empreendimento ou se para todo o complexo eólico: a Fepam e o Cepram concedem a licença para o complexo, em um único processo, enquanto a Semace o faz para cada parque eólico, individualmente.

Há diferenças, também, quanto ao momento para a elaboração de teste do empreendimento com vista à obtenção da LO: No Ceará, a exigência para fazer a vistoria de campo e realização de testes exige, no mínimo, uma torre completa, com nacele e pás. Na Bahia, diferentemente, a vistoria (ou comissionamento), objetivando a obtenção da LO, pode ser feita com o parque parcialmente montado, sendo necessário um relatório posterior, atestando a finalização total da montagem para que seja liberada a LO, o que depende da interpretação e discricionariedade do corpo técnico. Ressalte-se que, no país, não há uma legislação federal para normatizar a concessão de uma licença para a elaboração de testes, sendo que, em alguns estados, como a Bahia, há a possibilidade de ser concedida uma LO prévia (ou uma licença precária de operação, como a emitida pelo Centro de Recursos Ambientais - CRA), para a realização do experimento, o que pode ser bastante problemático do ponto de vista de fiscalização, pelo fato de poder ser considerado que o empreendimento está operando sem licença.

Tais divergências e lacunas normativas são um grande desafio tanto para os empreendedores nacionais, que pretendem instalar empreendimentos em diversas regiões do país, como para os empreendedores estrangeiros, sendo que tais diferenças não podem se converter em uma disputa acirrada por investimentos por parte dos entes federados, de modo a importar em flexibilização da legislação para atrair os empreendimentos de geração de energia eólica<sup>191</sup>. E para o que interessa ao presente estudo, a complexidade normativa é um obstáculo para os operadores do direito, os quais, na maioria das vezes, não têm a *expertise* necessária para julgar eventuais conflitos que possuem tais minúcias técnicas.

Para a consultora legislativa Rose Hofmann, ao citar estudo de entidade que congrega os órgãos ambientais estaduais, a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), no mencionado relatório “Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil”, tem sido um entrave na regularização dos empreendimentos de energia, no âmbito dos estados, a “desconsideração da variável locacional como um dos parâmetros para

---

<sup>191</sup> PERDIGÃO, Alberto. COEMA adia flexibilização do licenciamento para o setor de energias renováveis. **Portal da SEMACE**, Ceará, 01 fev. 2018. Disponível em: <https://www.semace.ce.gov.br/2018/02/01/coema-adia-flexibilizacao-do-licenciamento-para-o-setor-de-energias-renovaveis/>. Acesso em: 02 dez. 2018.

classificar e orientar o licenciamento ambiental”<sup>192</sup>, sendo que tal classificação, segundo o estudo, “deveria balizar-se em instrumentos como o zoneamento ecológico-econômico, plano de gestão de bacias hidrográficas e áreas, mapeamento de cobertura florestal entre outros”<sup>193</sup>, nos termos, como visto, do artigo 3º, §1º, da REN 462/2014.

Ocorre que esses estudos, na maior parte das vezes, não têm sido realizados. Então, a falta de articulação entre os normativos federais e os estaduais, em razão da diferença entre os parâmetros ou critérios para o porte e a localização pode se configurar em uma causa de aumento da judicialização dos conflitos que ocorrem no licenciamento para os parques e complexos eólicos, mesmo nos estados em que as entidades ambientais editaram regulamentos que consideram as peculiaridades locais e regionais a reger a instalação do projeto.

Ainda quanto aos critérios para o enquadramento, assim defende Talden Farias:

Na hipótese de o órgão ambiental não disponibilizar a classificação devida de um determinado empreendimento, o empreendedor deve considerar os seguintes fatores como relevantes para a definição do processo de licenciamento: ter o empreendimento o grau de utilização de recursos naturais muito elevado, localizar-se ou interferir em espaço territorial especialmente protegido ou no seu entorno, fazer parte de setor ou atividade econômica incompatível com o zoneamento da área, relevância da fauna e da flora existente, ser incompatível com o direcionamento de alguma avaliação de impactos ambientais ou projeto governamental, etc<sup>194</sup>.

O autor se refere à implantação de atividades e empreendimentos de um modo geral, mas tal leitura, que também poderia ser interpretada à luz do prescrito no §3º do art. 3º da REN 462/2014, quanto aos ambientes com características específicas, parece ser um incentivo à discricionariedade. Entende-se, contudo, que, a despeito das lacunas normativas, o órgão licenciador deve fornecer balizas para uma classificação mais segura, lembrando-se que a indefinição legal determina o grau de intensidade do controle jurisdicional sobre o juízo discricionário. Lembra-se, também, que, como destacado por Eduardo Bim, “A licença ou autorização ambiental é ato administrativo dotado de presunção de compatibilidade com as normas jurídicas (presunção de legitimidade)”<sup>195</sup>, presunção essa que “está longe de conferir-lhe imunidade”<sup>196</sup>.

<sup>192</sup> HOFMANN, Rose Mirian. Estudo. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Área XI - Meio Ambiente e Temas Afins, julho de 2015, p. 6. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>193</sup> *Id.*

<sup>194</sup> FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**. 4. ed, Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 50. ISBN: 978-85-7700-683-0.

<sup>195</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 79. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>196</sup> *Id.*



Por fim, pode ser causa de uma maior judicialização, o critério definidor da tipologia estabelecido por ato do Poder Executivo, o qual pode ser muito variável, criando ainda mais insegurança jurídica ao setor. No ponto, Talden Farias refere que, no caso do já referido art. 7º da LC 140/2011, “o intuito é evitar que o IBAMA se ocupe do licenciamento de menor porte” e que “a competência somente será federal se a União assim o desejar e determinar por ato administrativo próprio, em tese não cabendo aos Estados concordar ou não com essa deliberação”<sup>197</sup>.

Isso representa mais uma indefinição regulatória a ser superada.

#### 4.1.2. A questão dos impactos visual e acústico dos empreendimentos eólicos

Outros importantes elementos dos meios físico (clima, geologia, hidrologia, por exemplo) e biótico (como os ecossistemas, a biodiversidade, a fauna e a flora, etc.) devem ser considerados quando do licenciamento para a instalação de um parque ou complexo eólico para fins de avaliação do potencial de impacto ambiental: o grau de impacto visual e o grau de impacto acústico.

A autora Carolina Lima sustenta que o impacto - o qual ela chama de externalidade - acústico produzido por usinas, parques e complexos eólicos é negativo. Refere ela que:

O ruído tem sido uma matéria de impacto ambiental de parques eólicos muito estudada pelos engenheiros. O ruído, no dicionário, é definido, entre outros, como “barulho” [...]. O barulho produzido por um parque eólico tem duas origens distintas: o ruído mecânico e o ruído aerodinâmico. Os ruídos mecânicos acontecem pelo funcionamento da caixa de engrenagem, de ventiladores, mecanismos de controle da nacele e equipamentos auxiliares, mas têm sido controlados satisfatoriamente com materiais de isolamento. Já o ruído aerodinâmico surge em decorrência da rotação das pás, proveniente da velocidade das pontas, que geram efeito sibilante. Tal som ou barulho “vem diminuindo nos últimos anos devido ao melhoramento do perfil das pás dos aerogeradores, nomeadamente, da sua extremidade e bordo de fuga”[...]. O nível de ruído das turbinas eólicas deve atender às normas e aos padrões estabelecidos pela legislação vigente do local onde se irá instalar o empreendimento (ANEEL, 2002). Inexistem parâmetros internacionais para níveis de ruído, assim, cada país tem o seu, e cada localidade pode ter normas específicas para regulamentação dos decibéis possíveis de ser (*sic*) emitidos, normalmente, em padrões máximos. Questão importante são as lesões ocorridas no âmbito do infrassom e que podem ocasionar lesões no ouvido interno [...] <sup>198</sup>.

<sup>197</sup> *Op cit.*, p. 109.

<sup>198</sup> LIMA, Carolina Carneiro. **Energia Eólica**. Alternativa sustentável à produção energética e mudança no paradigma monopolista brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 142. ISBN: 978-85-519-0227-1.

A questão levantada de que cada localidade deva ter normas específicas para regular os ruídos pode ser mais um elemento complicador para o licenciamento simplificado da fonte eólica, em razão da competência remanescente desses entes federativos.

Como bem lembrado por Leme Machado, “pela definição dada pela Resolução 1/1986 - CONAMA (art. 1º) nota-se que a poluição sonora é um impacto ambiental”<sup>199</sup>, e mais especificamente, um impacto negativo, o qual requer, segundo a mencionada resolução (art. 6º, inc. III) “medidas mitigadoras dos impactos negativos”<sup>200</sup>. O autor sustenta que a análise dos prováveis impactos acústicos do projeto à saúde humana e ao meio ambiente, se localizado próximo a áreas habitadas, deve ser feito principalmente por meio do EIA/Rima, na medida em que esse estudo tem o potencial de “identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade (art. 4º, II)”<sup>201</sup>.

Todavia, mesmo um projeto eólico que aparentemente represente *pequeno* potencial de impacto ambiental (sem que isso esteja associado à emissão de poluentes físicos) pode ser questionado pela potencialidade em produzir impactos acústicos e visuais ao ambiente biológico ou ao bioma em que será inserido. Assim, as consequências da emissão de ruídos para as comunidades humanas e para a fauna e flora circundantes também deverão ser previamente avaliadas, mesmo no âmbito restrito do RAS, uma vez que, como bem lembrado por Leme Machado, “o sistema de licenciamento ambiental, incluindo autorização, licença, permissão e concessão, abrange todas as formas de poluição e de degradação do meio ambiente, tanto consumadas como prováveis”<sup>202</sup> e que, no caso de a poluição advir de um aparato tecnológico, “o aperfeiçoamento tecnológico do produto para evitar a poluição sonora resulta um dever legal, advindo da obrigação de não causar dano a ninguém”<sup>203</sup>.

Desse modo, tanto a REN 462/2014 como os normativos emitidos pelos órgãos e conselhos ambientais estaduais deveriam contemplar regras gerais e específicas quanto à emissão de sons pelos aerogeradores, bem como indicar parâmetros a serem considerados no diagnóstico ambiental, ainda que, na visão de Leme Machado, no licenciamento “não se fragmenta a licença ambiental para cada uma das matérias - águas, ar, ruído e solo”, uma vez que esses problemas “serão enfocados conjuntamente para deferir ou indeferir a LP (licença

<sup>199</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros. 2013, p. 792. ISBN: 978-85-392-0155-6.

<sup>200</sup> **Resolução Conama 001/1986, art. 6º**. “O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: [...] **III** - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos [...]”.

<sup>201</sup> *Op. cit.* p. 792.

<sup>202</sup> *Ibid.* p. 793.

<sup>203</sup> *Ibid.* p. 796.

prévia), a LI (licença de instalação) e a LO (licença de operação), como, também, a renovação da licença”<sup>204</sup>.

A questão dos ruídos emitidos pelos aerogeradores pode ser tratada como uma condicionante a ser mitigada ou compensada em qualquer fase do projeto eólico - ainda que se emitido apenas o RAS, nos termos do art. 5º da REN 462/2014<sup>205</sup> - pois, conforme leciona Eduardo Bim, “não há relação entre o cumprimento das condicionantes e expedição da próxima licença ambiental” e que “as condicionantes não são degraus de passagem para outra fase, mas formas de mitigar os impactos do empreendimento conforme eles forem surgindo”<sup>206</sup>.

No Anexo I da referida resolução, o qual trata do EIA para os projetos eólicos, há uma exigência legal a ser implementada quanto ao nível de ruídos, segundo as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)<sup>207</sup>.

Tampouco há regras nesse sentido nos sistemas associados. Diante da falta de regulação envolvendo ruídos na prestação de serviço de fornecimento de energia elétrica, pelo subsistema de distribuição, por exemplo, o TJRS, entendeu aplicável ao caso concreto o disposto no art. 140 da Resolução Aneel 414, de 9 de setembro de 2010<sup>208</sup>, que trata da prestação adequada do serviço público de fornecimento de energia elétrica, em acórdão assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. ENERGIA ELÉTRICA. SUBSTITUIÇÃO DE TRANSFORMADOR. TUTELA DE URGÊNCIA CONCEDIDA. PRESENTES OS REQUISITOS DO ART. 300 DO CPC. A concessionária de serviço público está obrigada a fornecer o serviço de energia elétrica de forma adequada, eficiente e contínua, na forma do artigo 22, caput, do Código de Defesa do Consumidor e do art. 140 da Resolução nº 414/10 da ANEEL. No caso dos autos, encontram-se presentes os requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil para a concessão da tutela urgência pleiteada, uma vez que restou comprovada a

<sup>204</sup> *Ibid.* pp. 793-794.

<sup>205</sup> **Resolução Conama 462/2014, art. 5º.** “Os empreendimentos eólicos sujeitos ao procedimento simplificado de licenciamento deverão ser objeto de elaboração de relatórios simplificados que conterão as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, mitigadoras e compensatórias, devendo o órgão ambiental competente adotar o Termo de Referência constante no Anexo II, resguardadas as características regionais”.

<sup>206</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 246. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>207</sup> “**5.1.7. Ruídos:** Caracterizar os índices de ruídos, na área de influência direta do empreendimento, em atendimentos as normas da ABNT. Para os empreendimentos cujo limite do parque esteja posicionado a menos de 400m de distância de residências isoladas ou comunidades apresentar este estudo de forma a caracterizar os índices de ruídos e o efeito estroboscópio visando o conforto acústico e a preservação da saúde da comunidade”.

<sup>208</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa 414/2010**. Estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada. Brasília, DF: Aneel, 9 set. 2010. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2009391.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

probabilidade do direito e o perigo de dano, notadamente considerando que a parte ré concordou com a substituição do transformador localizado na residência da parte agravante, em razão dos ruídos registrados fora dos padrões normais, comprometendo-se, ainda, a executar o serviço até dia 31/08/2017, contudo até a presente data, não foi realizado. Com efeito, impõe-se, a reforma da decisão agravada para que seja concedida a tutela de urgência pretendida. AGRADO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70075465864, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relatora: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 13/12/2017.DJ, 18/12/2017)<sup>209</sup>.

Nota-se que a REN Aneel 414/2010 trata da adequação na prestação de serviço pela concessionária de distribuição de energia elétrica, mas se questiona se tal normativo poderia ser invocado em caso de mau funcionamento de uma usina, parque ou complexo eólico - ou por estar funcionando ainda sem licença -, quando do comissionamento (abordado no item anterior), realizado pelo órgão técnico nas obras, antes da entrada em operação do empreendimento, com o objetivo de verificar a sua adequação ao projeto aprovado e aos padrões técnicos e de segurança, dentro de uma ideia de adequação do serviço público de fornecimento de energia elétrica.

A REN 462/2014 não é específica quanto aos impactos acústico e visual - ou interferência na paisagem-, pois prescreve apenas genericamente a necessidade de observância, nos estudos ambientais, à área de influência direta e indireta do empreendimento eólico e à sua sensibilidade ambiental. Há, ainda, o impacto decorrente da sombra dos aerogeradores que precisa ainda ser mais pesquisado.

Para a autora Carolina Lima,

O impacto visual está entre os mais difíceis de mitigação, por ser, assim como o sonoro, subjetivo. Assim, não é possível mensurar se a externalidade encontra-se no tamanho, na proximidade ou na quantidade de turbinas eólicas dispostas em um único cenário. De qualquer forma, “projetistas vem buscando cada vez mais integrar os aerogeradores ao espaço, mediante estratégias como utilizar as mesmas direções de rotação, tipos de turbinas, torres, e alturas de instalação, evitar cercas, ocultar linhas de transmissão, dentre outras” [...]. O impacto visual pode traduzir-se em uma barreira ou uma “parede” de aerogeradores alterando a paisagem original [...]. Seus reflexos atingem a paisagem, sendo compreendido sob a ótica objetiva de inserção de elementos novos, como também subjetiva, vinculada à perspectiva do observador [...]. Os parques eólicos influem na paisagem, pois inserem em seu contexto geral novos elementos, que terão outra leitura pelo observador. Os aerogeradores são itens

<sup>209</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (2. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 70075465864**. Agravo de Instrumento. Direito Público não especificado. Energia elétrica. Substituição de transformador. Tutela de urgência concedida. Presentes os requisitos do art. 300 do CPC. Relatora: Lúcia de Fátima Cerveira, julgado em 13 de dezembro de 2017, DJ 18 de dezembro de 2017. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.

novos, não conhecidos e que agregam significado diverso para o ambiente em que forem colocados<sup>210</sup>.

O caráter negativo de tais impactos é um termo subjetivo, uma vez que

O potencial de impacto de uma obra, para Luis Enrique Sánchez (2015), deriva da sobrecarga do projeto ao sistema e da vulnerabilidade do meio onde ela se encontra. Para ele, “um projeto que tenha alta demanda de água poderá representar um impacto significativo em uma região de baixa disponibilidade hídrica, ao passo que o mesmo projeto em uma região de água abundante possivelmente não teria impacto significativo sobre a disponibilidade de recursos hídricos”. Ou seja, a localização, com as características ambientais da área, numa combinação com as características inerentes ao projeto e os seus processos tecnológicos, é o que determina o maior ou menor potencial de impacto. Em síntese, é o tipo de empreendimento e a sua localização<sup>211</sup>.

Tal subjetividade e lacunas existentes nos normativos de regência quanto a esses tipos de impactos podem causar mais insegurança jurídica ao empreendedor de energia eólica.

E por fim, no tocante à fonte de energia eólica *offshore*, ainda mais carente de regulação, há que se considerar que, embora essa tecnologia seja também uma fonte potencial de produção de impacto sonoro e visual, por estar instalada no mar, longe da costa, os efeitos sonoros e visuais repercutirão sobretudo no meio marinho.

#### 4.1.3. A questão dos prazos diferenciados para a emissão de licenças

Como já referido anteriormente, os prazos máximos para a emissão das licenças ambientais, a partir da vigência da REN 462/2014 (art. 7º, *caput*<sup>212</sup>), permaneceram os regulados pela REN 279/2001, quais sejam, sessenta dias para a emissão das LP e LI, nos termos do *caput* do art. 6º<sup>213</sup>, e os mesmos sessenta dias para a emissão da LO (art. 9º, *caput*<sup>214</sup>), ressaltando-se que a LC 140/2011 não fixou um prazo final para o término do processo, mas, tão somente, para a solicitação da renovação das licenças.

<sup>210</sup> LIMA, Carolina Carneiro. **Energia Eólica**. Alternativa sustentável à produção energética e mudança no paradigma monopolista brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 144-146. ISBN: 978-85-519-0227-1.

<sup>211</sup> GIACOBBO, Daniela Garcia. SAMPAIO, Rômulo S. R. O licenciamento ambiental nos empreendimentos do setor elétrico. In: PASSOS DE FREITAS, Vladimir; MILKIEWICZ, Larissa (Orgs.). **Fontes de Energia & Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, p. 18. ISBN: 978-85-362-6675-6.

<sup>212</sup> **Resolução Conama 462/2014, art. 7º**. “Os prazos para análise da solicitação das licenças para os empreendimentos sujeitos ao procedimento simplificado permanecem sendo regulados pela Resolução CONAMA n.º 279, de 27 de junho de 2001”.

<sup>213</sup> **Resolução Conama 279/2001, art. 6º**. “O prazo para emissão da Licença Prévia e da Licença de Instalação será de, no máximo, sessenta dias, contados a partir da data de protocolização do requerimento das respectivas licenças”.

<sup>214</sup> **Art. 9º**. “A Licença de Operação será emitida pelo órgão ambiental competente no prazo máximo de sessenta dias após seu requerimento, desde que tenham sido cumpridas todas as condicionantes da Licença de Instalação,

Os prazos de análise reduzidos do LAS são um diferencial importante para as fontes alternativas, considerando-se que o § 1º do art. 19 do Decreto 99.274/1990 dispõe que “os prazos para concessão de licenças serão fixados pelo Conama, observada a natureza técnica da atividade”, sendo que o *caput* do artigo 14 da LC 140/2011 manteve a regulamentação do Conama ao prever que “os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento”<sup>215</sup>.

Assim, dentro dessa ideia de prazo máximo, alguns normativos estaduais estabeleceram prazos diferenciados, como a mencionada REN Coema 05/2018, que, no seu art. 4º<sup>216</sup> estabelece um prazo máximo de quarenta e cinco dias para a emissão da LP e de quarenta e cinco dias para a emissão da LIO (Licença de Instalação e Operação).

Para Leme Machado, “o estabelecimento de prazo para o deferimento ou indeferimento do pedido dependerá de cada ente federativo, que irá sopesar o seu número de funcionários e sua distribuição territorial para poder se estruturar na tarefa de exame e decisão dos processos”<sup>217</sup>.

Ocorre que o problema institucional da falta de estrutura de pessoal, de capacitação técnica e de controle da demanda, tanto nos órgãos ambientais estaduais como nos federais, que compõem o Sisnama, pode ser, justamente, um dos motivos de demora no andamento dos processos, e, via de consequência, de uma provável causa de maior judicialização. Esse nexos causal entre o problema de falta de estrutura e de capacitação, com a demora na concessão das licenças ambientais, foi destacado no diagnóstico feito pelo estudo “Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil”, o qual revelou que “O Ibama não tem a dimensão, hoje, de sua verdadeira demanda represada, visto que o número de processos ativos não é suficiente para essa quantificação”<sup>218</sup>. Já no diagnóstico feito pelo TCU foi demonstrado que

---

*no momento exigíveis, antes da entrada em operação do empreendimento, verificando-se, inclusive, quando for o caso, por meio da realização de testes pré-operacionais necessários, previamente autorizados”.*

<sup>215</sup> *Op. cit.* pp. 26-27.

<sup>216</sup> CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução 05/2018**. Publicado no D.O.E. - CE em 30.07.2018, Série 3, Ano X n. 141, pp. 286-287. Dispõe sobre a simplificação e atualização dos procedimentos, critérios e parâmetros aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE para os empreendimentos de geração de energia elétrica por fonte eólica no Estado do Ceará. Fortaleza, Ceará: Coema, 12 jul. 2018. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Resolucao-Coema-5.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>217</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros. 2013, p. 329. ISBN: 978-85-392-0155-6.

<sup>218</sup> HOFMANN, Rose Mirian. Estudo. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Área XI - Meio Ambiente e Temas Afins, julho de 2015, p. 77. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>. Acesso em: 02 dez. 2018.

“no caso específico do setor que analisa os processos de licenciamento do setor elétrico, há cerca de 500 processos para 50 pessoas analisarem”<sup>219</sup>.

Em alguns órgãos estaduais, parece haver um maior controle da demanda pois, por exemplo, no caso da Fepam, em consulta ao *site*<sup>220</sup>, verifica-se que a entidade disponibiliza mensalmente os indicadores de produtividade e desempenho, podendo aferir-se o cumprimento dos prazos e uma maior quantidade de licenças únicas para empreendimentos de menor porte, sem, contudo, apresentar estatísticas específicas para os empreendimentos de geração de energia eólica<sup>221</sup>.

Assim, tendo em vista a fixação de um prazo compatível com um procedimento simplificado, com um licenciamento ambiental único, pela REN 279/2001, e, por outro lado, diante da ausência de fixação de um prazo de término do processo mais complexo, com a exigência do EIA/RIMA, pela LC 140/2011, seria de se esperar que surgissem questionamentos judiciais, principalmente no âmbito do licenciamento ambiental federal para os empreendimentos eólicos. Todavia, em consulta à jurisprudência do TRF4 e do TRF5, com o argumento de busca “demora e licenciamento ambiental”, encontrou-se, respectivamente, 423 e 24 acórdãos, mas nenhum desses relacionado ao licenciamento para a fonte de geração eólica, o que pode significar que, relativamente ao prazo para a concessão de licenças, ainda não há uma tendência à judicialização. Da mesma forma, buscou-se, na jurisprudência no TJRS, a mesma pesquisa, encontrando-se 12 acórdãos, mas nenhum relacionado ao licenciamento para a fonte, o que também pode indicar a ausência de uma tendência à litigiosidade o que, nesse caso, poderia ser atribuído ao bom desempenho do órgão estadual no cumprimento dos prazos.

#### **4.2. O licenciamento ambiental para a geração de energia eólica e as componentes socioambientais, socioeconômicas, socioculturais e arqueológicas**

<sup>219</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Coleção Diálogo Público. **Licenciamento socioambiental nos empreendimentos de infraestrutura**. Brasília: TCU, 01 de fevereiro de 2018, p. 28. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licenciamento-socioambiental-nos-empreendimentos-de-infraestrutura-colecao-dialogo-publico.htm>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>220</sup> RIO GRANDE DO SUL. FEPAM RS. **Relatório de desempenho institucional - licenciamento ambiental**. Porto Alegre, novembro de 2018. Disponível em: [http://www.fepam.rs.gov.br/servicos/resultados/relatorios/Relatorio\\_Desempenho.pdf](http://www.fepam.rs.gov.br/servicos/resultados/relatorios/Relatorio_Desempenho.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>221</sup> A Secretária do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Diretora Presidente da Fepam, em entrevista, informou uma redução de 67% no número de processos para análise, de 2014 para 2018, graças ao Sistema Online de Licenciamento (SOL), que reduziu, ainda, o prazo de análise de 900 para 90 dias. PELLINI, Ana. Não se protege o meio ambiente com burocracia. **Gaúcha ZH**. Porto Alegre, 24 mai. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniaao/noticia/2018/05/nao-se-protege-o-meio-ambiente-com-burocracia-cjhipeqd307m101pawge3ziah.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

#### 4.2.1. As componentes socioambientais, socioeconômicas, socioculturais e arqueológicas

As variáveis socioambientais, socioeconômicas e socioculturais envolvidas no diagnóstico ambiental, feito por meio de estudos de viabilidade ambiental e de inventário prévios, definem o tipo de licenciamento ambiental para os empreendimentos eólicos, como sendo um procedimento simplificado ou, ao contrário, se requerendo o processo de licenciamento ambiental com a elaboração do EIA/RIMA (e a indicação do TR) e a realização de audiências públicas, momento em que podem ser propostas alternativas locais ao projeto do empreendimento eólico.

A presença dessas componentes, na Área Diretamente Atendida (ADA), na Área de Influência Direta (AID) e na Área de Influência Indireta (AII) do empreendimento, obra ou atividade, aumenta a complexidade do processo de licenciamento ambiental, e a sua não observância pelo empreendedor representa um impacto negativo ao meio antrópico, podendo levar à não concessão da licença, como também à litigiosidade.

Ao analisarem a compensação pela supressão de vegetação da Mata Atlântica<sup>222</sup> (e das formações florestais e de outros ecossistemas a ela associados) no licenciamento ambiental, Curt e Terence Trennepohl lecionam que:

Nos estudos ambientais, a área de influência de um empreendimento é delimitada pelo espaço geográfico direta ou indiretamente afetado pelo mesmo, podendo ser caracterizado em três níveis: Área Diretamente Afetada (ADA), Área de Influência Direta (AID) e Área de Influência Indireta (AII). A Área Diretamente Afetada (ADA) corresponde à área que recebe os impactos diretos da implantação e operação do empreendimento proposto. Para definir as áreas diretamente afetadas, nos estudos ambientais, são considerados os meios físico, biótico e socioeconômico. Desta forma, uma área pode ser diretamente afetada por impactos que não guardam nenhuma relação com a vegetação da Mata Atlântica que esta norma busca proteger como os impactos sobre a sociedade, e que podem ampliar a delimitação da Área Diretamente Afetada (ADA) no Estudo de Impacto Ambiental para além dos espaços efetivamente ocupados pelo empreendimento na sua implantação e operação sem, no entanto, implicar em prejuízos para a vegetação<sup>223</sup>.

No art. 3º, § 3º, VI, da REN 462/2014, há menção expressa no sentido de que, nos projetos que venham a se localizar em áreas onde possam ser gerados “impactos socioculturais

<sup>222</sup> A Mata Atlântica é especialmente protegida pela Lei **11.428/2006**. BRASIL. **Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/Atos2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>223</sup> TRENNEPOHL, Curt. TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.314. ISBN: 978-85-549-4786-6.



diretos que impliquem inviabilização de comunidades ou sua completa remoção”<sup>224</sup>, há a necessidade de apresentação do EIA/RIMA e da realização de audiências públicas, por essa não ser considerada uma área de baixo impacto ambiental, mas de maior sensibilidade.

Da mesma forma, há referência expressa, no Anexo I da referida resolução, o qual trata do EIA para os projetos eólicos, no sentido de que, quanto à AID ou à AII do empreendimento, deve ser considerado o meio socioeconômico onde esse se insere, nos seguintes termos:

Demonstrar os efeitos sociais e econômicos advindos das fases de planejamento, implantação e operação e suas interrelações com os fatores ambientais, possíveis de alterações relevantes pelos efeitos diretos e indiretos do empreendimento. Quando procedente, as variáveis estudadas no meio socioeconômico deverão ser apresentadas em séries históricas representativas, visando à avaliação de sua evolução temporal. A pesquisa socioeconômica deverá ser realizada de forma objetiva, utilizando dados atualizados e considerando a cultura e as especificidades locais. Os levantamentos deverão ser complementados pela produção de mapa temáticos, inclusão de dados estatísticos, utilização de desenhos esquemáticos, croquis e fotografias. O estudo do meio socioeconômico deverá conter, no mínimo:

- 5.3.1. Caracterização populacional [...]
- 5.3.2. Uso e Ocupação do Solo [...]
- 5.3.3. Estrutura Produtiva e de Serviços [...]
- 5.3.4. Caracterização das Condições de Saúde e de Doenças Endêmicas [...]
- 5.3.5. Caracterização das comunidades Tradicionais, Indígenas e Quilombolas [...]
- 5.3.6. Patrimônio Histórico, Cultural e Arqueológico.

A observância ao meio socioeconômico também está prevista em alguns normativos estaduais, como a já citada Resolução Cepram 4.180/2011, a qual refere, no seu Anexo I, a necessidade de, no diagnóstico ambiental, serem considerados os seguintes elementos: população e perfil socioeconômico da AID; cadastro dos proprietários e moradores nas áreas de implantação do parque eólico; conflitos; comunidades tradicionais; usos do solo e da água; aspectos arqueológicos, culturais, históricos; organização social, infraestrutura, logística e serviços. Contudo, os normativos não definiram o impacto sociocultural e o socioeconômico.

Além disso, há que ressaltar que, diferentemente dos grandes projetos hidrelétricos, os quais estão localizados sobretudo na região amazônica, os projetos eólicos, como já referido, estão situados principalmente na Zona Costeira<sup>225</sup> ou região litorânea brasileira<sup>226</sup> (além de

<sup>224</sup> **Resolução Conama 462/2014, art. 3º.** “Caberá ao órgão licenciador o enquadramento quanto ao impacto ambiental dos empreendimentos de geração de energia eólica, considerando o porte, a localização e o baixo potencial poluidor da atividade [...] § 3º Não será considerado de baixo impacto, exigindo a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), além de audiências públicas, nos termos da legislação vigente, os empreendimentos eólicos que estejam localizados: **VI** – em locais em que venham a gerar impactos socioculturais diretos que impliquem inviabilização de comunidades ou sua completa remoção”.

<sup>225</sup> De acordo com a Constituição Federal de 1988, no seu **art. 225, § 4º**, “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a **Zona Costeira** são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

<sup>226</sup> CENTRO DE PESQUISAS DE ENERGIA ELÉTRICA – CEPEL/Eletrabras. Segundo o **Atlas do Potencial Eólico Brasileiro**, elaborado pelo CEPEL, a maior velocidade média anual de ventos encontra-se nessa região.

outros biomas, como a Mata Atlântica, antes referida), a qual é densamente povoada<sup>227</sup>, mas podem não afetar povos tradicionais, como os povos indígenas e as comunidades quilombolas.

Para Leme Machado, “a lei brasileira não considerou a Zona Costeira como uma área de compartimentos estanques e cientificamente conceituou esse espaço como um local de interação entre o ar, mar e terra”<sup>228</sup>. Ainda segundo o autor,

A regra geral constitucional tem sua importância não só para indicar ao administrador público, aos particulares e ao juiz que o desenvolvimento econômico não deve ser predatório, como torna claro que a gestão do litoral não interessa somente aos seus ocupantes diretos, mas a todo brasileiro, esteja ele onde estiver, pois se trata de “patrimônio nacional”<sup>229</sup>.

Dentre as leis referidas pelo autor, encontra-se a Lei 7.661, de 16 de maio de 1988<sup>230</sup> e o Decreto 5.300, de 7 de dezembro de 2004<sup>231</sup>, que a regulamentou. Na referida lei, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), no seu artigo 3º, incisos II e III, há previsão expressa de conservação e proteção prioritárias aos sítios arqueológicos de relevância cultural e demais unidades de preservação permanente, além de monumentos que integram o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico. O seguinte acórdão do TRF5 mostra que o empreendimento eólico localizado em Zona Costeira pode ser motivo de suspensão ou paralisação das obras, para a realização de perícia judicial que possa aferir a efetiva amplitude do impacto ambiental, nos seguintes termos:

PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. INSTALAÇÃO DE PARQUE EÓLICO NO MUNICÍPIO DE ARACATI-CE. LICENCIAMENTO AMBIENTAL CONCEDIDO PELO ÓRGÃO ESTADUAL. SEMACE. ADOÇÃO

Rio de Janeiro: CEPEL, 2013. Disponível em: [http://novoatlas.cepel.br/wp-content/uploads/2017/07/Novo-Atlas-do-Potencial-Eolico-Brasileiro-SIM\\_2013.pdf](http://novoatlas.cepel.br/wp-content/uploads/2017/07/Novo-Atlas-do-Potencial-Eolico-Brasileiro-SIM_2013.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>227</sup> Segundo Bessa Antunes, a determinação constitucional se justifica na medida em que “a maior parte da população brasileira está assentada ao longo do litoral; dos 17 Estados que são banhados pelo mar, 14 possuem suas capitais no litoral. A enorme extensão do litoral brasileiro (7.367km) faz com que ali se encontre toda uma variedade de ecossistemas”. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 236. ISBN: 978-85-97-01209-5.

<sup>228</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros. 2013, p. 1070. ISBN: 978-85-392-0155-6.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 1069.

<sup>230</sup> BRASIL. **Lei 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>231</sup> BRASIL. **Decreto 5.300, de 07 de dezembro 2004**. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

DA RESOLUÇÃO DO CONAMA Nº 279/2001. RELATÓRIO AMBIENTAL SIMPLIFICADO (RAS). ÁREA DE DUNA. ZONA COSTEIRA. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PERÍCIA JUDICIAL PARA AFERIR A AMPLITUDE DO IMPACTO AMBIENTAL NA REGIÃO. ESTUDO E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. EIA-RIMA. INTELECÇÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E REGULAMENTARES. INCIDÊNCIA NA HIPÓTESE DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DO PRINCÍPIO DA CONSIDERAÇÃO DA VARIÁVEL AMBIENTAL NO PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. RETORNO DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM.

1. Apelação Cível manejada pelo Ministério Público Federal, em face de sentença proferida pelo Juízo da 15ª Vara Federal do Ceará (Limoeiro do Norte-CE) que, nos autos de Ação Civil Pública, julgou improcedente pleito inicialmente deduzido pelo Ministério Público do Ceará, e posteriormente conduzida pelo Ministério Público Federal, a qual visava a imediata paralisação das obras de instalação de usinas eólicas na Zona Costeira de Aracati/CE, com a consequente: a) condenação solidária dos requeridos na obrigação de retirar as fundações dos aerogeradores e efetuar a demolição das edificações irregulares e, em caso de impossibilidade, a indenização pelos prejuízos ambientais causados ao patrimônio ambiental de Aracati/CE; b) apresentação de Plano de Recuperação das Áreas Degradadas (PRAD); c) anulação das licenças concedidas e d) condenação da SEMACE à obrigação de não licenciar nem autorizar ou permitir o início das obras sem a realização de prévio EIA/RIMA.
2. Conquanto seja conhecido o entendimento desta Corte Regional no sentido de que a produção de determinadas provas encontra-se submetida ao princípio do livre conhecimento motivado, na hipótese dos autos, a questão não se limita tão somente ao reconhecimento ou não da ocorrência de cerceamento de defesa pela rejeição da realização da prova pericial, importando, em verdade, no exame da correta observância da legislação ambiental respeitante à avaliação de impacto ambiental.
3. É de se ver que a implantação de qualquer atividade que, de alguma forma, cause impacto ao meio ambiente está, necessariamente, condicionada a uma avaliação prévia (AIA- Avaliação de Impacto Ambiental), de modo a que se possa, em um primeiro momento, autorizar ou não o empreendimento, e, em segundo plano, exigir do empreendedor as medidas necessárias à correção de possíveis efeitos negativos advindos ao ecossistema.
4. Nesse passo, figuram como modalidades da mencionada AIA- Avaliação de Impacto Ambiental as seguintes espécies: a) Estudo Prévio de Impacto Ambiental; b) Relatório Ambiental Simplificado; c) Relatório Ambiental Preliminar; d) Estudo de Impacto de Vizinhança; e) Plano e Relatório de controle ambiental e f) Plano de Recuperação da área degradada - PRAD.
5. Muito embora seja da alçada do órgão ambiental competente para expedição do respectivo licenciamento apurar o possível impacto ambiental da obra ou do empreendimento, existindo nos autos manifestação de órgão ambiental federal - IBAMA - considerando que o empreendimento acarretará impacto ambiental considerável, a produção da perícia judicial requerida pelo Ministério Público afigura-se imprescindível para se dissipar qualquer dúvida acerca do efetivo alcance do impacto.
6. Posicionamento que coloca em relevo dois importantes balizadores principiológicos plenamente aplicáveis ao caso em tela: o princípio da precaução ambiental e o Princípio da Consideração da Variável Ambiental no Processo Decisório de Políticas em Desenvolvimento.
7. Embora seja indubitável que a Usina Eólica seja de interesse social por ser indispensável à política governamental de fomento e diversificação de fontes de energia, não se é possível mitigar ou afastar a adequada tutela do meio ambiente.
8. Afigura-se, desse modo, a ocorrência de erro de procedimento no provimento impugnado, como defendido pelo Parquet Federal, por pressupor o magistrado singular, de forma absoluta, a ausência de significativo impacto ambiental das usinas eólicas instaladas e licenciadas pelos demandados, como justificativa de dispensa do EIA/RIMA no procedimento de licenciamento, com base tão somente na tipologia da Resolução do CONAMA nº 279/2001.

9. Apelação provida.

(PROCESSO: 00001778020104058101, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO MACHADO CORDEIRO, Terceira Turma, JULGAMENTO: 30/06/2016, PUBLICAÇÃO: DJE - Data:15/07/2016 – Página: 22)<sup>232</sup>.

No caso de um empreendimento eólico interferir de algum modo em uma terra indígena, por exemplo (as quais são protegidas constitucionalmente, nos termos do artigo 231 da CF/1988, mas cujo uso para fins de potencial energético, nos termos do parágrafo 3º, ainda está pendente de regulamentação<sup>233</sup>), isso pode ser causa de suspensão do projeto.

Por outro lado, mesmo envolvendo a possibilidade de interferência em terras indígenas, encontrou-se uma decisão do TRF4 mais deferente com a licença concedida. Embora o acórdão trate de uma Pequena Central Hidrelétrica (PCH) e não de um projeto eólico, a decisão a seguir transcrita demonstra que pode haver uma relativização dos impactos socioambientais e socioculturais quando um projeto de pequeno porte não ameaçar diretamente área indígena a ser demarcada ou não representar risco às populações locais e tradicionais, tendo em vista o interesse público, dentro de uma ideia de proporcionalidade e razoabilidade, na proteção dos direitos coletivos envolvidos:

ADMINISTRATIVO. PEQUENA CENTRAL DE ENERGIA ELÉTRICA. ÁREA EM DEMARCAÇÃO DE TERRA INDÍGENA. MANUTENÇÃO DA INSTALAÇÃO E DA OPERAÇÃO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. Em que pese a histórica sujeição dos povos indígenas pelos povos brancos, o fato hoje é que o território nacional abarca ambas as populações e devem as instituições, a par de garantir a demarcação das terras historicamente indígenas como forma de reparação das injustiças e danos sofridos no passado, promover a busca pela convivência pacífica, harmoniosa e em constante progresso, cada qual a seu ritmo e preservando reciprocamente suas crenças e seus direitos. A construção, instalação e operação de pequena central elétrica, que ocupa parte ínfima da área objeto de estudo e demarcação de terra indígena, deve ser resguardada em prol do interesse público e coletivo, inclusive do próprio povo

<sup>232</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (3.Turma). **Apelação Cível 00001778020104058101**. Processual Civil. Constitucional e Ambiental. Instalação de parque eólico no Município de Aracati -CE. Licenciamento ambiental concedido pelo órgão estadual. SEMACE. Adoção da Resolução do Conama nº 279/2001. Relatório Ambiental Simplificado (RAS). Área de Duna. Zona Costeira. Áreas de Preservação Permanente. Necessidade de realização de perícia ambiental para aferir a amplitude do impacto ambiental na região. Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA). Intelecção de normas constitucionais, legais e regulamentares. Incidência na hipótese do Princípio da Precaução e do Princípio da Consideração da Variável Ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento. Anulação da sentença. Retorno dos autos ao juízo de origem. Relator: Des. Fed. Paulo Machado Cordeiro, julgado em 30 de junho de 2016, DJE 15 de julho de 2016, p.22. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>233</sup> **CF/1988, art. 231**. “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...] § 3º. O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”.

indígena. (TRF4, AC 5004044-33.2012.4.04.7202, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 23/08/2018)<sup>234</sup>.

No âmbito das componentes socioambientais, há, ainda, um elemento relativo ao potencial impacto negativo na implantação de empreendimentos eólicos, que é a possibilidade de o empreendimento representar falta de segurança às comunidades da área diretamente atingida (ADA). Para a autora Carolina Lima

O que se vislumbra é que a produção de eletricidade pela fonte eólica apresenta-se como um dos sistemas mais seguros. Não porque não existam impactos, mas porque em geral podem ser mitigados ou eliminados. Existem, entretanto, fora os impactos descritos nesta análise, alguns riscos que envolvem segurança pública (em geral) e segurança ocupacional (do trabalho). Entre eles estão: possível soltura de pás; queda ou lançamento de gelo; falha na torre, podendo provocar sua queda; perigo de aproximação não monitorada de público (o parque eólico torna-se uma atração para o público em geral); perigo de incêndio; perigo ao trabalhador (sem estatísticas específicas para geração eólica); formação de campo eletromagnético [...] <sup>235</sup>.

De fato, é preciso compreender a questão da segurança dos empreendimentos eólicos, ainda tão pouco estudada pela literatura, como uma variável socioambiental importante na implantação dos projetos, ou como um elemento de interesse público relativo a infraestrutura, logística e serviços, tal como descrito na REN Cepam 4.180/2011, variável essa que merece a devida atenção, posto que também pode ser objeto de questionamentos judiciais, até com a necessidade de dilação probatória, como mostra o acórdão do TRF5, a seguir transcrito:

Processual Civil e Administrativo. Agravo de instrumento atacando decisão que, em ação civil pública, consagra a liminar, no sentido de determinar a imediata paralisação das obras relacionadas aos aerogeradores nºs 01 e 46, referentes ao empreendimento denominado Parque Eólico de Formosa, localizado no litoral de Camocim, no Estado do Ceará, devendo a empresa ré se abster de colocá-los em funcionamento, f. 36, determinando, ainda, que a ré assegure, com observância das normas de segurança pertinentes, caminho alternativo para passagem de veículos e pedestres, sempre que essa passagem não puder ser feita entre os aerogeradores e o mar, f. 36-37.1. Presença de autorização de órgão ambiental do Estado do Ceará, além de parecer técnico do IBAMA, sem esquecer o fato de que as torres relacionadas no r. decisório já se encontrarem instaladas. 2. De todo o contexto, observa-se que não se cuida, em absoluto, de nenhum empreendimento clandestino, estando tudo situado dentro de um contexto de interesse público, na produção de energia eólica, cercado de autorizações devidas, situação que, de logo, exige dilação probatória, inclusive vistoria judicial, para se ter sedimentado nos autos todo o panorama abrangido pela implantação das torres, o impacto ambiental e o traço

<sup>234</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). **Apelação Cível 5004044-33.2012.4.04.7202/SC**. Administrativo. Pequena Central Hidrelétrica. Área em demarcação de Terra Indígena. Manutenção da instalação e da operação. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Relatora: Des. Fed. Vânia Hack de Almeida, juntado aos autos em 23 de agosto de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>235</sup> LIMA, Carolina Carneiro. **Energia Eólica**. Alternativa sustentável à produção energética e mudança no paradigma monopolista brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 143-144. ISBN: 978-85-519-0227-1.

positivo do empreendimento, que, aliás, só de passagem, está presente em muitos países europeus. 3. Necessidade de dilação probatória, inclusive de vistoria judicial, a fim de que se tenha em mãos os aspectos positivos e negativos, para, afinal, de avaliar qual o que deve predominar, colocando em observação a produção da energia eólica e o dano ambiental denunciado em potencial. 4. Provimento do agravo de instrumento. (PROCESSO: 200905000984790, AG101806/CE, DESEMBARGADOR FEDERAL VLADIMIR CARVALHO, Terceira Turma, JULGAMENTO: 08/04/2010, PUBLICAÇÃO: DJE 07/05/2010 – Página 489<sup>236</sup>).

Assim, em razão da localização de alta sensibilidade biótica, antrópica, socioeconômica e sociocultural, tem-se que muitos empreendimentos eólicos, que poderiam ter um licenciamento mais simplificado, acabam tendo de desenvolver estudos prévios e de inventário mais complexos, ou mesmo tendo de cumprir condicionantes mais rigorosas das licenças ambientais, pena de terem os projetos questionados pelo Ministério Público, com pedidos de embargo e paralisação, em demandas que requerem ampla instrução probatória.

Todavia, como dito, há a necessidade de o arcabouço jurídico-regulatório definir claramente o que seja impacto socioambiental, impacto sociocultural e impacto socioeconômico, visto que, como será analisado a seguir, há a previsão legal de estudos de impacto social para a viabilidade de empreendimentos de fontes renováveis e, também, da figura dos impactos socioculturais, no caso da compensação ambiental, pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Feitas tais considerações, passa-se à análise da manifestação de órgãos externos ao licenciamento ambiental, na condição de intervenientes, tema também afeto à questão do potencial de impacto negativo envolvendo as componentes socioambientais, socioeconômicas, socioculturais e arqueológicas analisadas.

#### 4.2.2. A questão da manifestação dos órgãos externos ou intervenientes

Como já mencionado, a LC 140/2011 prescreve que cabe a um único ente federativo licenciar atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental - ou mesmo socioambiental e socioeconômico -, permitindo que os outros entes federativos, como por exemplo, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Fundação Cultural Palmares (FCP) e a Fundação Nacional do Índio (Funai), valendo-se de

<sup>236</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (3.Turma). **Agravo de Instrumento 200905000984790, AG101806/CE**. Relator: Vladimir Carvalho, julgado em 08 de abril de 2010, DJE 07 de maio de 2010, p.48. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em: 02 dez.2018.

instrumentos de cooperação institucional, se manifestem de forma não vinculante no processo, nos termos do § 1º do art. 13 da referida lei<sup>237</sup>.

Na visão de Eduardo Bim, “A LC 140/11 almejou o monismo decisório, evitando assim que outros entes federativos obstaculizem seu processo ou interfiram de modo a tirar ou reduzir o poder decisório do órgão licenciador. A interveniência não pode significar intervenção no processo decisório do licenciamento ambiental, seja a qual título for”<sup>238</sup>. Ao analisar o disposto no § 1º do art. 13 da referida lei, Bim refere que “quando se atribui a um órgão o poder de tomar alguma decisão, a regra é que ele seja soberano em tomar essas decisões, sem sofrer interferências de outros órgãos ou entidades públicas”<sup>239</sup>, citando jurisprudência do TRF4 nesse sentido, assim ementada:

ADMINISTRATIVO.LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ÓRGÃO INTEGRANTE DO SISNAMA. MANIFESTAÇÃO NÃO-VINCULANTE. 1.Hipótese em que a FATMA analisou estudo de impacto ambiental e considerou-o suficiente para autorizar o regular funcionamento do empreendimento, que consiste na exploração de conchas calcárias. 2. A emissão de licenças não tem sua eficácia condicionada à aprovação do estudo ambiental e relatório de impacto ambiental por outro órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), nos termos do art. 13, § 1º, da Lei Complementar nº 140/2011, que prevê manifestação de outros órgãos de maneira não vinculante, respeitados o prazos e procedimentos (EI 0007287-70.2003.4.04.7207, 2ª Seção, Rel. Des. Fed. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, julg. 08.09.2013, D.E. 21.08.2013)<sup>240</sup>

De fato, a ideia de que o excesso de interferências dos múltiplos atores pode levar a um tumulto processual é defendida por outros autores, que atuam na área do licenciamento ambiental, como analisar-se-á adiante. No entanto, o que se questiona é como promover o debate com todos os atores e com as comunidades inseridas na área de influência do projeto, de temas imprescindíveis e sensíveis ao processo de licenciamento ambiental, mas que são muitas vezes conflitantes, como os afetos às componentes (ainda não claramente definidas) socioambientais, socioculturais e arqueológicas analisadas anteriormente, integrando-os ao processo, dentro de uma ideia protetiva, visto que a regra da manifestação não vinculante vale

<sup>237</sup> **LC 140/2011, art. 13.** “Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. § 1º. Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental”.

<sup>238</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 152. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>239</sup> *Id.*

<sup>240</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (2ª Seção). **Embargos Infringentes 0007287-70.2003.4.04.7207/SC**. Administrativo. Licenciamento ambiental. Órgão integrante do Sisnama. Manifestação não vinculante. Relator: Des. Fed. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E. 20 de agosto de 2013. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

também para outros órgãos da Administração Federal e que não há, no processo, um sistema adequado de resolução de conflitos, já que as audiências públicas não se prestam a tal fim<sup>241</sup>.

Paulo de Bessa Antunes assim se posiciona quanto à possibilidade de interveniência:

A intervenção de órgãos externos ao sistema ambiental nos procedimentos de licenciamento ambiental é tema complexo e tem gerado muita controvérsia. Como sabemos, o licenciamento ambiental é procedimento administrativo complexo, no qual pode ser necessária a intervenção de diversos órgãos públicos além daqueles responsáveis diretamente pelo licenciamento ambiental. **Normalmente a intervenção dos órgãos externos tem por objetivo resguardar bens que poderão ser afetados negativamente pelo empreendimento em implantação. Os órgãos externos, em princípio, não estão autorizados a emitir opiniões sobre os impactos ambientais, especificamente aqueles que dizem respeito ao meio biótico. Contudo, devido ao fato de que o conceito de meio ambiente é extremamente amplo, há uma tendência de os órgãos externos ao sistema de licenciamento ambiental ampliarem o seu nível de participação** e, seguidamente, opinarem sobre questões que se situam em um “limbo”, ou zona cinzenta, sem que se saiba exatamente onde começa a atribuição de cada órgão. Para dar solução a tais problemas, foi editada a Portaria Interministerial n. 419, de 26 de outubro de 2011, que regulamentava “a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007”. Em 23 de março de 2015, foi publicada a Portaria Interministerial MMA/MJ/MC/MS n. 60, que revogou expressamente a Portaria n. 419/2011 para passar a disciplinar a matéria. Logo após foram publicadas outras três Instruções Normativas relevantes: \*Instrução Normativa MC/FCP n. 01, de 25 de março de 2015, que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe; \*Instrução Normativa IPHAN n. 01, de 25 de março de 2015, que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe; \*Instrução Normativa FUNAI n. 02, de 27 de março de 2015, que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, quando instada a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, em razão de impactos socioambientais e culturais aos povos e terras indígenas decorrentes da atividade ou empreendimento objeto do licenciamento<sup>242</sup> (destacou-se).

Assim, após a edição da LC 140/2011 - e também da REN 462/2014-, o Iphan, a FCP e a Funai editaram os seus respectivos normativos, com procedimentos e ritos próprios para a manifestação em processos de licenciamento ambiental, nas hipóteses em que um empreendimento ou atividade, de alguma forma, possa interferir no patrimônio imaterial, como o arqueológico, em comunidades quilombolas ou em terras ocupadas por indígenas.

<sup>241</sup> As audiências públicas, embora facultativas, são uma grande oportunidade de comunicação na instrução do licenciamento, mas devem ser aperfeiçoadas pois, em razão da possibilidade de uma ampla participação popular, pode não haver objetividade no debate (GIACOBBO, Daniela Garcia. SAMPAIO, Rômulo S. R. O licenciamento ambiental nos empreendimentos do setor elétrico. In: PASSOS DE FREITAS, Vladimir; MILKIEWICZ, Larissa (Orgs.). **Fontes de Energia & Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, p. 30. ISBN: 978-85-362-6675-6.

<sup>242</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017, pp.185-186. ISBN: 978-85-97-01209-5.



Mas, antes disso, na tentativa de promover uma integração e uma maior articulação entre as regras desses subsistemas, a Portaria Interministerial MMA/MJ/MC/MS nº 60/2015<sup>243</sup> estabeleceu procedimentos comuns para disciplinar a atuação conjunta ou intervenção do Iphan, da FCP, da Funai e do Ministério da Saúde (MS) no âmbito federal, ou seja, nos processos de competência do Ibama, nos termos do seu artigo 1º, nas áreas de interferência direta dos empreendimentos.

Destaca-se que o fato de a regulação dessas interveniências se dar por instrução normativa (IN) é um complicador para a integração das manifestações dos agentes no processo, pois esses podem estabelecer as condições que lhes aprouver, de forma independente e desarticulada, como se verifica da recentemente editada IN FCP 01, de 31 de outubro de 2018<sup>244</sup>.

Rose Hofmann, no citado estudo, relata que a aplicação da portaria encontra resistência junto ao corpo funcional do Ibama, principalmente em razão da possibilidade de fragmentação de atribuições interinstitucionais, envolvendo interesses conflituosos, e pela ausência de *expertise* dos técnicos ambientais para referendarem as manifestações dos órgãos de outras áreas. A consultora legislativa defende, no entanto, que o Ibama não pode se furtar desse papel:

Todos os temas conservacionistas merecem, sim, espaço no licenciamento ambiental, mas de forma ponderada, dentro de uma análise global. O que acontece hoje é que as demandas de diferentes instituições são incorporadas ao licenciamento sem julgamento de valor, sem integração. Essa prática deturpa o licenciamento, pois a visão do tripé da sustentabilidade (ambiental, social e econômico) não se faz com visões fragmentadas. É legítimo e pertinente que cada ator busque garantir seus interesses, mas cabe à autoridade licenciadora interpretar e decidir sobre como contemplar cada reivindicação e opinião na análise global.

Por mais que a Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/2015 tenha tentado resolver essa fragilidade, é fato que os analistas ambientais já mostraram resistência a isso. Por meio do Parecer Técnico PAR. 02001.001210/2015-25 COEND/IBAMA, de 08 de abril de 2015, os servidores do Ibama defendem que avaliar o trabalho dos especialistas da Funai, Iphan, FCP e Ministério da Saúde (MS) e referendadas por essas instituições, que dispõe da competência legal para tais análises, criaria duplicidade de funções e sobreposição de atividades.

<sup>243</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura e Ministério da Saúde. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. **Portaria Interministerial 60/2015**. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. Brasília, DF: Ibama, 24 mar. 2015. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria Interministerial 60 de 24 de marco de 2015.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria%20Interministerial%2060%20de%2024%20de%20marco%20de%202015.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>244</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. **Instrução Normativa 01/2018**. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem comunidades quilombolas. Brasília, DF: FCP, 31.out. 2018. Disponível em: [http://www.imprensa.nacional.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49477935/do1-2018-11-09-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-outubro-de-2018-49477733](http://www.imprensa.nacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49477935/do1-2018-11-09-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-outubro-de-2018-49477733). Acesso em: 02 dez. 2018.

Destacam, no mesmo documento, que o Ibama não possui em seu corpo técnico especialistas suficientes para avaliar a pertinência de condicionantes e programas voltados para populações indígenas, quilombolas, residentes em região endêmica de malária e relacionados a bens acautelados. Em levantamento preliminar, constatou-se, por exemplo, que não existe nos Núcleos de Licenciamento Ambiental nenhum técnico com formação em Antropologia (formação básica para lidar com parte dessas populações impactadas).

A Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/2015 estabelece que o Ibama deve avaliar se as exigências técnicas feitas pelos órgãos intervenientes guardam relação com os impactos da atividade em processo de licenciamento, determinando que o órgão retire dos documentos e licenças as exigências que a autarquia julgar que não guardem relação com os impactos, após comunicar à direção máxima do órgão ou entidade, solicitando-lhe justificativa técnica para a manutenção da medida que o Ibama julgar não pertinente ou a sua reconsideração.

A intenção de submeter temas diversos a um único poder decisório está fundamentada em garantir a visão holística e equilibrada da matriz de impactos, o que não tem sido possível com essa fragmentação de atribuições interinstitucionais. Não há que falar em sobreposição de atividades, conquanto a manifestação dos intervenientes é focada na especialidade que lhes compete, enquanto o licenciamento tem papel mais amplo. São interesses por vezes conflituosos, e o Ibama não pode se furtar ao papel de equilibrar o tripé da sustentabilidade<sup>245</sup>.

Eduardo Bim assevera que “somente com previsão expressa de vinculatividade de interferência de terceiro órgão é que se poderia afetar o curso do licenciamento ambiental, atingindo a discricionariedade do órgão licenciador”, mas que “de forma alguma isso significa que as considerações não vinculantes possam ser ignoradas pelo órgão licenciador, devendo esse analisar e se posicionar em face dos exames técnicos e outras manifestações, podendo [...] incorporá-las à fundamentação”<sup>246</sup>. Conclui o autor no sentido que “Com exceção da intervenção do órgão gestor da unidade de conservação [...] na legislação federal não existe nenhuma previsão de que algum interveniente possa paralisar ou encerrar um processo de licenciamento ambiental com a sua manifestação”<sup>247</sup>.

Especificamente no tocante à componente indígena, no precitado relatório do TCU, tem-se as seguintes considerações acerca do papel da Funai no licenciamento ambiental:

[...] a função da FUNAI no licenciamento ambiental é dar diretrizes, analisar os estudos referentes aos impactos sobre povos e terras indígenas, acompanhar e fiscalizar as medidas de mitigação e compensação, além de garantir a participação das comunidades indígenas em todas as etapas do licenciamento. No caso do setor elétrico, destacou uma série de desafios que tornam o licenciamento precário, como a falta de integração entre o planejamento e as ações, o não reconhecimento da legitimidade dos direitos indígenas, a falta de qualidade dos estudos, a protelação de condicionantes e a insegurança jurídica dos processos, dentre outros. Como sugestões de melhoria, destacou a necessidade de [...] prática de diálogo para melhor

<sup>245</sup> HOFMANN, Rose Mirian. **Estudo. Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Área XI - Meio Ambiente e Temas Afins, julho de 2015, pp. 37-38. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>246</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp. 152-153. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>247</sup> *Ibid.* p. 154.

reconhecimento do componente indígena [...] a consulta aos órgãos intervenientes antes do leilão [...]. Ademais, destacou o grande passivo existente no quadro de pessoal da Funai, que conta com 7000 processos para a análise de 10 servidores e com um orçamento de 1/3 em relação ao previsto<sup>248</sup>.

Já no tocante às comunidades quilombolas, ressalta-se que a recente instrução normativa trouxe alguns conceitos que ainda permaneciam em aberto no normativo anterior (IN FCP 01/2015), como “comunidades quilombolas” e “terra quilombola”, os quais, no entanto, foram de certa forma flexibilizados, importando em maior discricionariedade do órgão interveniente, poder esse que também pode se traduzir na atribuição de apresentar medidas para superação de entraves ao órgão ambiental licenciador, na visão de Antonio Augusto Reis e Solange Cunha:

Outro importante conceito foi o de “terra quilombola” que passou a ser definido da seguinte forma “terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural”. A definição anteriormente era regulada pela Portaria Interministerial n. 60/2015 que vinculava a terra quilombola à publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (“RTDI”) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (“INCRA”). Ou seja, a atual regulamentação da FCP, ao flexibilizar a definição das terras quilombolas e dispensar a necessidade de RTDI, implicará, na prática, na necessidade de consideração de um número superior de “terras quilombolas” nos processos de licenciamento ambiental. Essa alteração parece ir de encontro às políticas que vem sendo anunciadas pelo futuro governo federal. [...] Nota relevante é que a FCP não terá poder de veto ao licenciamento, mas poderá apenas destacar os eventuais obstáculos às comunidades quilombolas, desde que apresente medidas para superar os entraves do ponto de vista socioambiental. Vale observar que no antigo diploma normativo, a FCP não era obrigada a apresentar medidas para a suplantação dos óbices socioambientais<sup>249</sup>.

Bessa Antunes entende que em razão da grande quantidade de órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental, principalmente de diferentes níveis político-administrativos, “é bastante comum que entre eles se estabeleçam conflitos interadministrativos não referentes às atribuições legais de cada um deles, bem como sobre o mérito das intervenções”<sup>250</sup>, complementando que “o nosso regime jurídico não possui um

<sup>248</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Coleção Diálogo Público. **Licenciamento socioambiental nos empreendimentos de infraestrutura**. Brasília: TCU, 01 de fevereiro de 2018, p. 29. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licenciamento-socioambiental-nos-empreendimentos-de-infraestrutura-colecao-dialogo-publico.htm>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>249</sup> REIS, Antonio Augusto. CUNHA, Solange. A nova instrução da Fundação Palmares sobre licenciamento ambiental. **JOTA Info**, Brasília, DF, 01 dez. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-instrucao-da-fundacao-cultural-palmares-sobre-licenciamento-ambiental-01122018>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>250</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 193. ISBN: 978-85-97-01209-5.

mecanismo institucional apto a dirimir a controvérsia que, assim, sai do nível técnico e passa para o campo das diversas pressões políticas, com prejuízo para todas as partes envolvidas”<sup>251</sup>.

E tais controvérsias, além de trazerem insegurança ao processo administrativo, podem levar os conflitos para os tribunais.

Todavia, em virtude de essa portaria ter sido recentemente editada, os conflitos judiciais envolvendo tais órgãos e o processo de licenciamento ambiental para fonte de geração de energia eólica podem ainda não ter ocorrido. De fato, em pesquisa feita à jurisprudência do TRF4, confirma-se essa hipótese. Com o argumento de busca “Iphan e licenciamento ambiental” encontrou-se 138 ocorrências; com o argumento “Funai e licenciamento ambiental” foram 103; enquanto que com o critério de pesquisa “Fundação Cultural Palmares e licenciamento ambiental” foram 3, sendo que nenhum deles diz respeito a empreendimentos de geração de energia eólica. Com o critério de pesquisa “Iphan, Funai, Fundação Cultural Palmares e licenciamento ambiental” não foram encontradas ocorrências. Já em pesquisa à jurisprudência do TRF5, utilizando-se os mesmos critérios de pesquisa, encontrou-se, respectivamente, 13 (sendo que 2 especificamente envolvendo a Portaria Interministerial 60/2015), 11, 0 e 0 ocorrências, o que também confirma a hipótese de ausência de conflitos judiciais envolvendo tais órgãos no âmbito do licenciamento ambiental para empreendimentos eólicos, no cenário pós REN 462/2014 e Portaria Interministerial 60/2015.

Por fim, registre-se a obrigatoriedade de autorização - ou pelo menos de ciência - de órgão gestor de unidade de conservação, quando a usina individual, o parque ou o complexo eólico tiverem a potencialidade de interferirem, de alguma forma, nesse espaço territorial especialmente protegido, conforme já manifestado:

[...] necessidade de regulamentar os procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental que afetem UC's e suas zonas de amortecimento, assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, o Conama editou a Resolução 428, em 17 de dezembro de 2010.

De acordo com a Resolução 428, com as alterações dadas pela Resolução 473, de 17 de dezembro de 2015, no âmbito do licenciamento ambiental, há a necessidade de autorização do órgão responsável pela administração da UC, com a devida compensação ambiental, de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000<sup>252</sup>, ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio

<sup>251</sup> *Id.*

<sup>252</sup> **Art. 36.** “Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. [...] § 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante

Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação, e da ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA<sup>253</sup>.

Relativamente ao tema, efetuou-se pesquisa jurisprudencial nos tribunais acima mencionados e com o critério de busca “Unidades de Conservação, ICMBio e licenciamento ambiental” foram encontrados 164 acórdãos do TRF4, sendo que nenhum deles envolvendo empreendimentos eólicos. Junto ao TRF5, foram encontradas 5 ocorrências, mas nenhuma dessas tratava de atividade ou empreendimento de geração de energia eólica.

As Unidades de Conservação (UCs) e suas Zonas de Amortecimento (ZAs) potencialmente afetadas por empreendimentos eólicos serão analisadas na seção 4.3.

#### 4.2.3. A questão da intervenção de terceiros, como as ONGs ambientais

Uma questão que também pode suscitar controvérsias e ser motivo de uma maior judicialização dos conflitos no licenciamento ambiental é a interferência indireta no processo de organismos do terceiro setor, como as Organizações Não-Governamentais (ONGs) ambientais, as quais têm legitimidade ativa para propor ações coletivas por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e à ordem urbanística, como a ação civil pública (ACP), nos termos do disposto no artigo 5º, inciso V, da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985<sup>254</sup>. A ACP admite também a ação cautelar, o que significa que essa pode ser ajuizada preventivamente a um dano em potencial e, ao que interessa ao presente estudo, ao potencial impacto ambiental a ser causado por um empreendimento eólico e seus sistemas associados.

Ocorre que “essa lei deu a tais organismos um poder de ação com vista à proteção e à fiscalização do meio ambiente até então apenas imaginável ao Ministério Público e a determinados agentes e instituições públicas”<sup>255</sup>, oportunizando uma atuação ampla, mas nem

---

*autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo”.*

<sup>253</sup> GIACOBBO, Daniela Garcia. Considerações acerca da aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental ao setor elétrico brasileiro e outros tópicos relativos ao licenciamento ambiental. In: ROCHA, Fábio Amorim da (Coord.). **Temas relevantes no direito de energia elétrica - Tomo VI**. Rio de Janeiro: Synergia, 2017, pp. 252-253. ISBN: 978-85-68483-63-3.

<sup>254</sup> **Lei 7.347/1985, art. 5º**. “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...]V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

<sup>255</sup> GIACOBBO, Daniela Garcia. A legitimidade de atuação de ONGs ambientais na tutela coletiva de direitos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 08 abr. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-08/daniela-giacobbo-legitimidade-atuacao-ongs-ambientais>. Acesso em: 02 dez. 2018.

sempre clara, posto que muitas vezes o pedido desborda dos limites do objeto da ação - o que caracteriza abuso do direito de ação -, e com uma representação nem sempre adequada, quando lhes falta o nexo causal entre a finalidade institucional e a tutela jurisdicional pretendida.

Assim, embora não intervindo diretamente no processo de licenciamento ambiental, uma ONG ambiental que não tenha a adequada representatividade - pelo desvio de finalidade ou até pelo ativismo político-ideológico-, pode vir a atingir o processo, por meio de ações judiciais nem sempre cabíveis, as quais, na maioria das vezes, têm longa duração, ampla instrução probatória e inúmeras partes - inclusive terceiros interessados-, o que prejudica a instalação dos empreendimentos eólicos e pode comprometer a expansão do SEB.

Exemplo disso é a ACP nº 5021435-84.2010.404.7100, ajuizada em 2010 pelo Instituto Curicaca, em face de HGE - Geração de Energia Sustentável, Fepam, Aneel, Ibama e União, na qual a ONG buscava a anulação de LP concedida pela Fepam à HGE para a construção de complexo eólico no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, em localidade entre as praias de Cidreira e Tramandaí. Foi também ajuizada a ação cautelar preparatória 2009.71.00.033645-9, objetivando a suspensão da LP vigente e de “todos os efeitos de qualquer licenciamento que tivesse como objeto o referido Parque Eólico, proibindo, ainda, a expedição de novas licenças”. Ambas as ações, principal e cautelar, revelaram falta de conhecimento jurídico quanto ao fundamento legal - a efetiva potencialidade do dano-, ao enquadramento jurídico-regulatório e à questão relativa à competência para licenciar, uma vez que foi reconhecida a desnecessidade de anuência prévia do Ibama, de acordo com informações da própria autarquia, o que resultou em uma longa demanda (ainda não transitou em julgado a decisão do TRF4 que confirmou a regularidade dos atos e, conseqüentemente, da validade da LP concedida pela Fepam ao empreendimento), posto que, além da discussão quanto às preliminares de mérito, teve ampla instrução probatória, causando insegurança jurídica e atrasando a instalação do parque eólico.

Transcreve-se duas decisões exaradas ao longo do processo judicial, que ilustram a atuação questionável da entidade civil, por meio dos diversos recursos interpostos:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PARQUE EÓLICO DE CIDREIRA/TRAMANDAÍ. PROSSEGUIMENTO DO EMPREENDIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. 1. O Instituto Curicaca ajuizou a acção civil pública contra a HGE - Geração de Energia Sustentável, a FEPAM, a ANEEL, o IBAMA e a União, buscando a anulação de Licença Prévia concedida pela FEPAM à HGE para a construção de Parque de Produção de Energia Eólica no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, em localidade entre as praias de Cidreira e Tramandaí. 2. Ao sustentar a ora agravante que a decisão recorrida teria contrariado

o decidido por este Regional no AI nº 5000425-36.2013.404.0000, sede em que examinada a competência administrativa da FEPAM e do IBAMA para o licenciamento ambiental em tela, omite, de outra parte, que a decisão liminar cautelar, cuja vigência é afirmada pelo Juízo de origem na decisão ora agravada, igualmente foi confirmada em suas principais conclusões por este Tribunal, no Agravo de Instrumento nº 0028340-53.2010.404.0000. A alegativa de descumprimento de decisão desta Corte não merece acolhimento, na medida em que uma vez prestigiada a tese da agravante, não o acórdão apontado, mas outro, seria solenemente desrespeitado. Assim, evidencia-se o acerto da decisão agravada neste incidente, constante do evento de nº 101 da ação civil pública originária, persistindo os principais efeitos da liminar deferida na ação cautelar, tudo a impedir o prosseguimento do empreendimento na forma buscada pela agravante. (TRF4, AG 5001176-86.2014.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 08/04/2014)<sup>256</sup>.

**DECISÃO:** O INSTITUTO CURICACA ajuizou AÇÃO CIVIL PÚBLICA 5021435-84.2010.404.7100 contra a HGE - GERAÇÃO DE ENERGIA SUSTENTÁVEL, a FEPAM, a ANEEL, o IBAMA e a UNIÃO buscando anulação de Licença Prévia concedida pela FEPAM à HGE para a construção de PARQUE DE PRODUÇÃO DE ENERGIA EÓLICA no Litoral Norte do Rio Grande do Sul em localidade entre as praias de Cidreira e Tramandaí. Em decisão, o MM Juízo de primeiro grau fixou a competência da Justiça Federal com base no entendimento de que, antes da Licença Prévia do órgão estadual, o empreendimento discutido nos autos da Ação Civil Pública (Parque Eólico Cidreira) deve ter anuência prévia do IBAMA, conforme art. 14, XXIX da Lei 11.428/06, art. 19 do Decreto 6.660/08 que regulamenta tal lei e art. 2º da IN 5/11 do IBAMA. Contra esta decisão a HGE interpôs este Agravo de Instrumento com o pedido principal a declaração de que o IBAMA não precisa anuir com o Licenciamento Ambiental de competência da FEPAM. Com contrarrazões e instruído o feito, vieram os autos conclusos. É o relatório. Decido. Conforme relatório supra, este Agravo de Instrumento diz exclusivamente com a necessidade de Anuência Prévia do IBAMA em processo ambiental de instalação do Parque Eólico em comento. Não se discute a competência para o Licenciamento, a regularidade do procedimento até então levado a efeito pela FEPAM ou a competência dos técnicos deste órgão estadual. A legislação de regência é clara quanto à questão, considerando que o empreendimento se localiza em grande área de zona de Mata Atlântica: "Lei 11.428/06 Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei. § 1º A supressão de que trata o *caput* deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo." (...) "Decreto 6.660/08, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.428/06 Art. 19. Além da autorização do órgão ambiental competente, prevista no art. 14 da Lei no 11.428, de 2006, será necessária a anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, de que trata o § 1º do referido artigo, somente quando a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar os limites a seguir estabelecidos: I - cinquenta hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente; ou II - três hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente, quando localizada em

<sup>256</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). **Agravo de Instrumento 5001176-86.2014.4.04.0000/RS**. Ação Civil Pública. Agravo de Instrumento. Parque Eólico de Cidreira/Tramandaí. Prosseguimento do empreendimento. Impossibilidade. Relatora: Des. Fed. Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 08/04/2014. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php/](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php/) Acesso em: 02 dez. 2018.

área urbana ou região metropolitana.' (...) "Instrução Normativa do IBAMA nº 5/11 Art. 2º O procedimento para concessão de anuência prévia para supressão de vegetação obedecerá às seguintes etapas: Parágrafo único. A solicitação de anuência para supressão de vegetação deverá ser protocolada pelo órgão ambiental licenciador no IBAMA previamente à emissão de Licença Prévia." Não há dúvidas de que um empreendimento com pretensão de produção de energia elétrica limpa, eólica, é de interesse público e deve a ele ser dada total prioridade pelos órgãos públicos. Entretanto, da mesma forma, considerando que a implantação ocorrerá em área de Mata Atlântica, é imperioso que sejam cumpridos todos os trâmites exigidos pela legislação de regência. Enfatizo que a Mata Atlântica não é, por si só, impeditivo para o projeto. Conforme supra referido, a discussão neste momento cinge-se à necessidade de interveniência do órgão federal. Vejamos. O licenciamento do empreendimento pela FEPAM se deu através de um EIA/RIMA, mediante audiência pública, cujo edital foi publicado no Diário Oficial do Estado, e no Correio do Povo, em 25/08/2009, situação na qual esteve presente o Ministério Público Estadual. O IBAMA, nos autos da Ação Civil Pública e neste momento, em sede de contrarrazões do Agravo de Instrumento, afasta peremptoriamente seu interesse e sua competência, senão vejamos: "Com efeito, a FEPAM desenvolveu as atividades que lhe competem, concedendo a Licença Prévia nº 1237/2009 ao empreendimento (fls. 1025/1029 da Ação Cautelar nº 2009.71.00.033645-9/RS). Acaso o Parque Eólico de Cidreira estivesse sendo projetado sem licença prévia ambiental, ou estivesse a FEPAM autorizando a implementação do empreendimento sem a exigência dessa licença, a competência supletiva do IBAMA se justificaria. Do mesmo modo, a FEPAM possui corpo técnico reconhecidamente capacitado para proceder ao licenciamento ambiental de parques eólicos, motivo pelo qual não se pode falar em inaptidão daquela Fundação. A Nota Informativa nº 005/2011 - NLA/SUPES/IBAMA-RS, de 25/04/11, que segue em anexo, aponta que a FEPAM já licenciou 62 parques eólicos para geração de energia elétrica no Estado do Rio Grande do Sul, sendo pioneira e detentora de experiência e de profissionais habilitados na área. Aliás, os Parques Eólicos de Osório e de Tramandaí, empreendimentos muito próximos ao Parque Eólico de Cidreira, foram licenciados pela FEPAM. Sob um outro enfoque, tendo em vista as características do local apontadas na respeitável decisão liminar proferida na Ação Cautelar nº 2009.71.00.033645-9/RS, deve ser reiterado o que dispõe o art. 5º, inciso II, da Resolução do CONAMA nº 237/97: "Art. 5º. Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos atividades: (...) II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionados no artigo 2º da Lei nº 4.771". Aponte-se, ainda, que a legitimidade de normativos do CONAMA foi reconhecida na respeitável decisão liminar da Ação Cautelar nº 2009.71.00.033645-9/RS, que utilizou como fundamento disposições das Resoluções nº 303/2002 e nº 369/2006 daquele Conselho. Portanto, em consonância com o disposto na Constituição Federal, na Lei nº 6.938/81 e na Resolução do CONAMA nº 237/97, a FEPAM é o ente competente para o licenciamento do Parque Eólico de Cidreira. (...) A petição inicial da presente ação civil pública também aponta a impossibilidade de implantação de qualquer empreendimento eólico no local, em razão das características daquele meio ambiente, a ponto de veicular pedido no sentido de "vedar a concessão de licenças ambientais que tenham como objeto a implantação de parque eólico na área objeto desta ação" (p. 62, item "h.4", da petição inicial). Nesse contexto, é nítido que a simples troca de "balcão" administrativo (da FEPAM para o IBAMA) não solucionará os empecilhos apontados na petição inicial e na decisão liminar. A FEPAM, como alhures aludido, possui recursos humanos aptos ao desempenho da tarefa e já desenvolveu estudos específicos ao conceder a Licença Prévia nº 1237/2009. As eventuais irregularidades que esse preclaro Juízo Federal entenda caracterizadas independem da circunstância do licenciamento ambiental estar sendo conduzido pela FEPAM. A competência para o licenciamento ambiental do Parque Eólico de Cidreira é, enfim, da FEPAM. Se alguma irregularidade técnica houver na Licença Prévia nº 1237/2009 concedida pela FEPAM, compete àquela Fundação corrigi-la. A solução pretendida pelo autor não se mostra proveitosa ao meio ambiente. Impor ao IBAMA a obrigação de licenciamento de competência



típica estadual, em razão da verificação de desconformidades que eventualmente poderão ser corrigidas pelo ente ambiental estadual, significa sobrecarregar a autarquia federal, comprometendo licenciamentos cuja significância e abrangência dos impactos ambientais demandam sua atenção prioritária para a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. De todo modo, por derradeiro, o IBAMA não se furta em destacar que o licenciamento ambiental conduzido pela FEPAM deve respeitar a legislação federal/estadual e os normativos do CONAMA pertinentes à matéria. Na hipótese dos autos, é fundamental que seja dado pleno cumprimento, em especial, ao que disciplina o art. 4º da Lei nº 4.771/65 e o inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 369/06, *in verbis*: "Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. §1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo. §2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. §3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente. §4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor. §5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. §6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA. §7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa." "Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar: I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;" A ANEEL, o Ministério de Minas e Energia, a UNIÃO e o ICMBIO manifestam-se nos autos também em prol do licenciamento e da adoção dos procedimentos integralmente pela FEPAM, que possui corpo técnico habilitado para instalações do gênero. Por todos estes motivos, o Ministério Público Federal manifestou-se no Evento 45 aduzindo não haver fundamento fático ou processual, então, para que este feito permaneça na esfera da Justiça Federal. Tenho, pois, que tais informações suprem a Anuência Prévia, de forma que a Licença Prévia deferida pela FEPAM não goza de qualquer mácula, sendo regular o andamento dos demais procedimentos relativos ao empreendimento. Não se tratando de hipótese prevista no art. 109, I, da CRFB/88, trata-se de competência da Justiça Comum, apta ao julgamento do feito. Com base no conjunto de informação destes autos, revejo meu posicionamento, adotado nos autos do Agravo de Instrumento nº 0028340-53.2010.404.0000/RS ao confirmar decisão monocrática do Juiz Federal Guilherme Beltrami, em minha substituição por férias, que declarou a competência da Justiça Federal da Medida Cautelar nº 2009.71.00.033645-9/RS, preparatória da Ação Civil Pública nº 5021435-85.2010.404.7100/RS. Ante o exposto, dou provimento ao agravo de instrumento, prejudicado o pedido liminar constante nos Eventos 13 e 25. (TRF4, AG 5000425-

36.2013.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, juntado aos autos em 06/03/2013)<sup>257</sup>.

Como visto, tal atuação nem sempre adequada é passível de um maior controle judicial. Todavia, a averiguação da legitimação coletiva dessas entidades ainda não é questão pacificada na literatura e na jurisprudência, embora o julgamento paradigmático do STJ:

O acórdão da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, que, em sede de julgamento de Recurso Especial, analisou a adequação da representatividade - em um controle de idoneidade da parte autora - para afastar a *legitimatío ad causam* de determinada associação civil, pode ser considerado um julgamento paradigmático. O colegiado negou provimento ao Recurso Especial, mantendo o acórdão que reconheceu que, constatada a finalidade estatutária genérica da associação, em razão falta de pertinência temática, restou afastada a presunção legal de sua legitimidade, com base em precedente jurisprudencial do próprio STJ (AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX). Entendeu a Quarta Turma que é “poder-dever do juiz, na direção do processo, prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da Justiça”, deixando consignado que a inidoneidade pode tirar a legitimidade de ONGs para ingressarem com demandas coletivas ambientais. Algumas conclusões importantes podem ser extraídas do precedente jurisprudencial citado. Em especial, a possibilidade de um controle da idoneidade (ou a adequação da representatividade), mesmo de ofício, para aferir a legitimidade *ad causam* de uma associação que esteja desbordando dos limites éticos na sua atuação. [...] Tais questões também começam a ser desvendadas pela academia, com o recente estudo feito pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Intitulada “Ações Coletivas no Brasil: Temas, atores e desafios da tutela coletiva”. [...] Em determinado momento da pesquisa da SBDP, quando feita referência ao protagonismo do Ministério Público no ajuizamento das ações coletivas, o texto do sumário executivo divulgado - que apresentou as linhas gerais e os principais resultados da pesquisa -, ressaltou que “os juízes consideraram as ações movidas pelo MP mais bem fundamentadas do que aquelas movidas pelas associações civis”. Mais adiante, a pesquisa revelou que os magistrados avaliam que a Lei da ACP contribuiu para fortalecer o Ministério Público mais do que as organizações da sociedade civil, complementando no sentido que, “se correta, essa avaliação representa grande revés nas expectativas originais daqueles que pugnaram pela ampliação para causas coletivas” e “impõem como desafio não apenas a melhora da qualidade das ações representadas por entidades civis, como um exame mais acurado das razões pelas quais essa legislação não levou ao esperado fortalecimento dessas associações pelo menos nos marcos da mobilização legal”<sup>258</sup>.

A intervenção de ONGs na implantação dos empreendimentos do setor elétrico tem suscitado um amplo debate, inclusive com a articulação para que seja instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional para investigar “a atuação de ONGs no país, desde o financiamento até o resultado efetivo para a sociedade das ações

<sup>257</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). **Agravo de Instrumento 5000425-36.2013.4.04.0000/RS**. Relatora: Des. Fed. Maria Lúcia Leiria, juntado aos autos em 16 de janeiro de 2013. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>258</sup> GIACOBBO, Daniela Garcia. A legitimidade de atuação de ONGs ambientais na tutela coletiva de direitos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 08 abr. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-08/daniela-giacobbo-legitimidade-atuacao-ongs-ambientais>. Acesso em: 02 dez. 2018.

que elas desenvolvem”<sup>259</sup>, segundo o Sindicato da Construção, Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica e Gás no Estado de Mato Grosso - Sindenergia. Para o presidente da entidade, “a atuação das ONGs contra o avanço energético traz uma série de limitações ao desenvolvimento [...] impactando negativamente na economia da nação e impedindo a competitividade da indústria brasileira”<sup>260</sup>.

O fato de o licenciamento ambiental ser um processo complexo, cujo arcabouço jurídico-regulatório carece de clareza, com inúmeros procedimentos gerais e específicos desarticulados entre os setores, e, em razão de o impacto da fonte ainda não ter sido totalmente revelado pelo emprego de novas tecnologias, pode dar margem a tais intervenções, as quais acabam por trazer mais insegurança jurídica ao setor, potencializando a litigiosidade.

Feitas tais considerações, passa-se à análise de questões envolvendo áreas ambientalmente protegidas, bem como as relacionadas às questões fundiárias, no processo de licenciamento ambiental.

#### **4.3. As questões fundiárias e ambientais, e o direito de uso do imóvel pelos empreendimentos eólicos e sistemas associados**

##### **4.3.1. As Unidades de Conservação, as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal no contexto de empreendimentos de geração e de linhas de transmissão**

O tema abordado nesta seção diz com a restrição dos direitos de uso de propriedade pela afetação a espaços territoriais especialmente protegidos - e seus recursos ambientais-, envolvendo a instalação e implantação de usinas, parques e complexos eólicos e seus sistemas associados.

Por definição de lei federal<sup>261</sup>, as UCs - federais, estaduais e municipais -, são áreas públicas ou privadas, que são protegidas para alcançar os objetivos específicos do poder público de conservação ambiental, na modalidade de proteção integral e de uso sustentável. Ocorre que é lícito ao poder público, por lei ou por ato legal, criar ou ampliar a área das UCs e suas ZAs (essas criadas para promover “uma separação gradativa entre o meio ambiente

<sup>259</sup> SINDENERGIA é favorável à instauração de CPI das Ongs no Congresso Nacional. **FolhaMax**, Cuiabá, 22 nov.2018. Seção Economia. Disponível em: <file:///C:/Users/Daniela/Downloads/Sindenergia%20e%CC%81%20favora%CC%81vel%20a%CC%80%20instaurac%CC%A7a%CC%83o%20da%20CPI%20das%20Ongs%20no%20Congresso%20Nacional%20%20FOLHAMAX.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>260</sup> *Id.*

<sup>261</sup> BRASIL. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

antropicamente trabalhado e o meio ambiente natural”<sup>262</sup>), na gestão desses espaços, o que pode implicar em afetar atividades e empreendimentos de energia elétrica, como os eólicos, os quais, como visto, em razão da qualidade dos ventos, situam-se majoritariamente na faixa litorânea do país e na Zona Costeira, mas, também, em áreas localizadas na Serra do Mar e Mata Atlântica, cujo interesse nacional está caracterizado por serem áreas de patrimônio nacional, de acordo com a CF/1988. Nesses casos, a competência para licenciar deve ser atribuída ao Ibama. Para regular essa prática, o Conama editou a Resolução 428, de 17 de dezembro de 2010,<sup>263</sup> posteriormente atualizada pela Resolução 473, de 11 de dezembro de 2015<sup>264</sup>, normatizando os procedimentos para o licenciamento ambiental para empreendimentos que possam afetar UCs e ZAs, com fundamento no EIA/Rima, determinando a exigência de autorização do órgão responsável pela administração da UC, para a compatibilização desses empreendimentos a tais áreas protegidas. No caso de licenciamento sem sujeição ao EIA/Rima, o órgão licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento puder afetar essas áreas. A exceção a tais exigências são as Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e as Áreas Urbanas Consolidadas.

Então, poder-se-ia chegar à conclusão de que a lei e as resoluções, ao determinarem, taxativamente, a manifestação dos órgãos gestores, dado o disposto no art. 225, § 1º, III, da CF/1988<sup>265</sup>, abriram a possibilidade da viabilidade legal para a implantação, por exemplo, de

<sup>262</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros. 2013, p. 991. ISBN: 978-85-392-0155-6.

<sup>263</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 428/2010**. Alterada pela Resolução nº 473/2015 (altera o §2º do art. 1º e o inciso III do art. 5º). Altera as Resoluções nº 347/2004 e nº 378/2006. Revoga as Resoluções nº 10/1988, nº 11/1987, nº 12/1988, nº 13/1990. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. Brasília, DF: Conama, 17 dez. 2010. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>264</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 473/2015**. Publicada no DOU nº 238, de 14 de dezembro de 2015, Seção 1, pag. 121. Retificada no DOU nº 241, de 17 de dezembro de 2015, Seção 1, pag. 61. Altera o §2º do art. 1º e inciso III do art. 5º da Resolução CONAMA nº 428/2010. Prorroga os prazos previstos no §2º do art. 1º e inciso III do art. 5º da Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010, que dispõe no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. Brasília, DF: Conama, 11 dez. 2015. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=719>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>265</sup> **CF/1988, art. 225**. “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes*

usinas eólicas de utilidade ou interesse público, em áreas ambientalmente protegidas, em casos excepcionais, e desde que, obviamente, inexistente alternativa locacional aos projetos, com a devida importância às variáveis sociais, as quais assim ganharam destaque na Lei 9.985/2000.

A Lei do SNUC criou a figura da compensação ambiental, por meio da qual os empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental são obrigados a apoiar a implantação e manutenção de UCs. Mas mesmo no licenciamento ambiental dos empreendimentos de menor potencial de impacto ambiental, em que não haja a necessidade de elaboração do EIA/Rima, e, sim, de um procedimento simplificado por meio do (RAS), as normas reguladoras excepcionam a situação de empreendimentos localizados em ZAs de UCs de proteção integral ou em locais que venham gerar impactos socioculturais com a remoção e a inviabilização de comunidades, bem como outras situações constantes das listas dos normativos que regulam a matéria, por força da REN 279/2001 e da REN 462/ 2014. Assim, conforme se verifica, o órgão regulador considera as variáveis sociais como elementos indispensáveis a serem consideradas no processo de licenciamento de empreendimentos de geração e de transmissão de energia. Nesse contexto, torna-se fundamental a elaboração dos estudos socioambientais para a obtenção da LP, também como determinado pela Lei 10.847/2004, a qual previu, no seu artigo 4º, entre tantas outras importantes atribuições da EPE, “a de desenvolver estudos de impacto social, viabilidade técnico-econômica e socioambiental para os empreendimentos de energia elétrica e de fontes renováveis”<sup>266</sup>.

Da mesma forma, foram editados normativos especificamente para viabilizar o licenciamento ambiental para empreendimentos eólicos implantados em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

As APPs foram inicialmente definidas no art. 1º, § 2º, II, do Código Florestal de 1965 (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, hoje revogado pela Lei 12.651/2012<sup>267</sup>) como sendo áreas protegidas (florestas e outras), cobertas ou não por vegetação nativa, situadas ao longo de cursos d’água, reservatórios, nascentes e outros corpos hídricos, bem como no topo e nas encostas de morros e montanhas, em restingas, tabuleiros ou chapadas, com a função ambiental de preservarem os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a

---

*a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.*

<sup>266</sup> GIACOBBO, Daniela Garcia. Considerações acerca da aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental ao setor elétrico brasileiro e outros tópicos relativos ao licenciamento ambiental. In: ROCHA, Fábio Amorim da (Coord.). **Temas relevantes no direito de energia elétrica - Tomo VI**. Rio de Janeiro: Synergia, 2017, p. 254. ISBN: 978-85-68483-63-3.

<sup>267</sup> BRASIL. **Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Instituiu o Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

biodiversidade, o solo, a fauna e a flora, assegurando o bem estar das populações humanas. Desse modo, tem-se que as APPs foram definidas a partir de sua localização e de sua função ambiental.

Posteriormente, o Conama editou a Resolução 303, de 30 de março de 2002<sup>268</sup>, quando dispôs sobre definições, parâmetros e limites das APPs.

Ocorre que, com o advento do novo Código Florestal (CFlo), a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012<sup>269</sup>, que é norma geral, as APPs, localizadas em zonas urbanas e rurais, foram redefinidas no artigo 3º, inciso II (como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”) e, no artigo 4º, inciso I (com a redação dada pela Lei 12.727/2012) foram modificados os parâmetros definidores, relativamente ao Código Florestal anterior, tendo sido incluídos novos tipos de áreas, como entornos de reservatórios d’água artificiais e cursos d’água naturais; encostas, restingas fixadoras de dunas; manguezais; topo de morros, montanhas e serras, entre outros, razão pela qual entende-se que foi tacitamente revogada a REN 303/2002, embora sem o reconhecimento expresso do Conama.

Registra-se que, como referido, muitos empreendimentos eólicos encontram-se situados em áreas localizadas na Serra do Mar e na Mata Atlântica, as quais possuem morros, serras e montanhas que propiciam boa qualidade de ventos<sup>270</sup>, lembrando-se que no inciso IX do artigo 4º da Lei 12.651/2012<sup>271</sup>, estão relacionados os parâmetros que determinam os topos de morros, montes, montanhas e serras a serem considerados como APPs.

Assim, com relação à implantação dos empreendimentos eólicos e seus sistemas associados em APPs, há que ser feita uma interpretação à luz do novo Código Florestal (como

<sup>268</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 303/2002**. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília, DF: Conama, 20 mar. 2002. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>269</sup> BRASIL. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>270</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENERGIA EÓLICA – ABEEÓLICA. **Boletim Anual de Geração Eólica**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-Anual-de-Geracao-2017.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>271</sup> **Lei 12.651/2012, art.4º**. “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: [...] IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d’água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação”.

também dos demais normativos que regem a matéria, inclusive os estaduais), defendendo-se a ideia de que as usinas eólicas, em razão do seu baixo potencial de impacto, não alteram as características da área onde instaladas, mantendo a sua finalidade, embora seja possibilitado, como visto anteriormente, a utilização do terreno compartilhando com outras atividades como o uso agropastoril, por exemplo.

Dito de outro modo: As usinas, os parques e os complexos eólicos, mesmo que possuam essa característica de possibilitar o uso fundiário compartilhado, mas, em razão de sua natureza de atividade e empreendimento de baixo potencial de impacto ambiental, podem ser compatibilizados com a função ambiental das APPs, desde que os estudos de viabilidade e o diagnóstico ambiental do projeto levem em consideração todas as variáveis dos meios biótico, físico e socioeconômico e a singularidade da área, principalmente em se tratando de APPs em regiões urbanas ou metropolitanas, nas quais ainda deverá ser observado o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo. Tal entendimento parte da leitura atenta do artigo 9º do CFlo, *in verbis*:

*É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.*

Esse entendimento não é compartilhado pela maioria dos autores, como Bessa Antunes, que entende que as “áreas de preservação permanente [...], uma vez existentes na propriedade, devem ser mantidas intocadas por força dos comandos contidos no art. 4º da Lei 12.651/2012”<sup>272</sup>. Já Édís Milaré entende que, como regra, as APPs são caracterizadas pela intocabilidade e vedação do uso econômico direto, dada a singularidade e o valor estratégico dessas áreas, mas que, por outro lado, diversas atividades de infraestrutura - assim como outras essenciais ao desenvolvimento econômico e social do nosso país - somente são viáveis e exequíveis, muitas vezes, mediante intervenção em APPs, inexistindo alternativa locacional<sup>273</sup>.

Além disso, há que se considerar a proteção ambiental em consonância com o disposto no artigo 170 da CF/1988, que, no capítulo reservado à ordem econômica, assim dispôs:

*CF/1988, art. 7º. “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III – função social da propriedade; [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive*

<sup>272</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 916. ISBN: 978-85-97-01209-5.

<sup>273</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão Ambiental em foco: Doutrina, jurisprudência e glossário**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2009.

*mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.*

De qualquer modo, há muitas limitações em decorrência de essa área ser um bem de interesse comum, especialmente protegido, sendo que o próprio Código Florestal determina que, dentre as ações cabíveis para a proteção de florestas e de outras formas de vegetação, sem prejuízo da criação de UCs, os poderes públicos federal, estadual ou municipal devem intervir, impondo limitações ao seu uso, nos termos do art. 70 da Lei 12.651/2012<sup>274</sup>.

Por outro lado, a Resolução do Conama 369, de 28 de março de 2006<sup>275</sup>, previa a possibilidade de, em casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, a intervenção ou supressão de vegetação em APP, a qual entende-se que também foi tacitamente revogada pelo atual Código Florestal (CFlo de 2012), embora sem a manifestação expressa do Conama.

Ainda assim, o corte e a supressão da vegetação nativa ou de área florestal dependem de autorização expressa, como a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), sendo que o proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, fica obrigado a promover a recomposição da vegetação, nos termos do art. 7º, § 1º do CFlo.

Como leciona Eduardo Bim, “As autorizações da Lei do SNUC são apenas para o licenciamento ambiental, não abrangendo outras autorizações ambientais, como é o caso, por exemplo, da Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) [...] atividade externa no licenciamento ambiental”<sup>276</sup>. Entende-se que, ainda que tal atividade seja externa ao licenciamento, com esse processo se relaciona, devendo a autorização ser prévia à primeira licença - no caso, a LP-, prevendo a Lei do SNUC a anuência do ICMBio, por ser essa

<sup>274</sup> **Lei 12.651/2012, art. 70.** “Além do disposto nesta Lei e sem prejuízo da criação de unidades de conservação da natureza, na forma da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e de outras ações cabíveis voltadas à proteção das florestas e outras formas de vegetação, o poder público federal, estadual ou municipal poderá: **I** - proibir ou limitar o corte das espécies da flora raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção, bem como das espécies necessárias à subsistência das populações tradicionais, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender de autorização prévia, nessas áreas, o corte de outras espécies; **II** - declarar qualquer árvore imune de corte, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta sementes; **III** - estabelecer exigências administrativas sobre o registro e outras formas de controle de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam à extração, indústria ou comércio de produtos ou subprodutos florestais”.

<sup>275</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 369/2006**. Publicada no DOU no 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150 - 151. Em atendimento à Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, altera pela MP 2.166/2001 Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Brasília, DF: Conama, 28 mar. 2006. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>276</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 159. ISBN: 978-85-450-0535-3.



autorização de competência do Ibama, o que demonstra uma necessidade de forte articulação entre os agentes dos órgãos e das autarquias ambientais.

Para Curt e Terence Trennepohl,

Mesmo afastada qualquer dúvida sobre a legalidade de se impor essas restrições de uso, tornou-se necessário compatibilizar as aspirações econômicas almejadas nas atividades que demandam a supressão de vegetação com as necessidades sociais satisfeitas pelo equilíbrio do meio ambiente. Em muitos casos, a supressão de determinados espécimes pode ser encarada não como um dano ambiental, mas como um custo ambiental, considerando-se, sempre, o interesse coletivo acima do individual. Em alguns casos específicos, é a localização da vegetação que determina as regras de competência para autorizar sua supressão; em outros casos, sua característica ou singularidade; na maioria das vezes, no entanto, é a finalidade da ação que indica o procedimento necessário para obter a autorização ambiental bem como define a autoridade competente para emitir a mesma<sup>277</sup>.

Desse modo, a utilidade pública ou o interesse coletivo autorizam a supressão em hipóteses muito específicas, mediante a compensação.

Ainda que tenha julgado sob a égide do anterior Código Florestal (CFlo de 1965) e das Resoluções Conama 237/1997, 279/2001 e 369/2006, a Quarta Turma do TRF5 proferiu o seguinte acórdão, que ilustra a questão da competência envolvida no licenciamento ambiental de empreendimento eólico que necessitava de supressão de vegetação para se instalar:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPLANTAÇÃO DE PARQUE EÓLICO. PEQUENO POTENCIAL DE IMPACTO AO MEIO AMBIENTE. LICENÇA E AUTORIZAÇÃO CONCEDIDAS POR ÓRGÃO ESTADUAL. ATUAÇÃO SUPLETIVA DO IBAMA NÃO CARACTERIZADA. TERMO DE EMBARGO DECLARADO NULO. IMPROVIMENTO DO APELO E DA REMESSA OFICIAL.

1. O critério para a repartição de competências para o licenciamento ambiental é o da preponderância do interesse, cabendo ao IBAMA realizar o licenciamento quando o impacto ambiental for de relevância nacional ou regional. Não há, pois, que se falar em critério de dominialidade para a aferição da competência do IBAMA quanto ao licenciamento ambiental. Precedente desta Corte.

2. Conquanto exista a possibilidade de o IBAMA, nos termos do art. 23, VI, da Constituição Federal e do art. 2º da Lei 7.735/89, fiscalizar, no exercício do poder de polícia ambiental, as obras no intuito de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal atribuição ou legitimidade do deverá ser delimitada pela gradação do interesse, nos termos da legislação que rege a matéria.

3. Não vislumbro, desde logo, interesse nacional ou regional no empreendimento em apreço apto a justificar a competência do IBAMA para o licenciamento ambiental. Além disso, a simples alegação de que o empreendimento em questão está sendo edificado em "Área de Preservação Permanente" não justifica, por si só, o embargo da obra efetivado pelo IBAMA. Precedente desta Corte.

4. A apelada foi submetida a procedimento administrativo de competência do órgão ambiental estadual, tendo obedecido às suas determinações, elaborado o competente Relatório Ambiental Simplificado - RAS (vide fls. 83/273), e obtido as Licenças de

<sup>277</sup> TRENNEPOHL, Curt. TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 119. ISBN: 978-85-549-4786-6.

Instalação e de Operação (fls. 71/76), e, ainda, a Autorização para Desmatamento (fls. 77/78), de acordo com a Resolução n.º 369/2006.

5. Considerando-se que o empreendimento em comento é considerando de pequeno potencial de impacto ambiental (art. 1º, IV, da Resolução n. 279/2001 do CONAMA), insuscetível, pois, de provocar dano de magnitude regional ou nacional, saliento que a dispensa, por parte do órgão estadual, do EIA/RIMA, com a sua substituição pelo RAS, tem respaldo não só no art. 3º da aludida resolução, como no parágrafo único do art. 3º da Resolução CONAMA n. 237/97.

6. Apelação e remessa oficial improvidas.

(PROCESSO: 200881000142380, DESEMBARGADOR FEDERAL EDÍLSON NOBRE, Quarta Turma, JULGAMENTO: 11/09/2012, PUBLICAÇÃO: DJE – Data: 13.09.2012)<sup>278</sup>.

Por fim, cumpre questionar se existe a restrição do direito de uso de uma propriedade onde vierem a ser implantadas usinas eólicas e LTs pela Reserva Legal, a qual não se confunde com APP, pois possui outra função ambiental, como o manejo florestal sustentável.

A Reserva Legal tem a definição legal no art. 3º, III, da Lei 12.651/2012<sup>279</sup>, conceituação que pode variar de acordo com “a região geográfica do país e do bioma nos quais esteja inserida a propriedade florestal em questão”<sup>280</sup>, e é “necessária ao uso dos recursos naturais”, devendo “ser averbada no Registro de Imóveis para reconhecimento de terceiros”<sup>281</sup>. A importância da região onde a área está inserida faz com que haja diferença nas dimensões da área, pois, na Amazônia Legal o percentual será de 80%, em contrapartida a percentuais menores como 35% e 20% para imóveis situados, respectivamente, no Cerrado e em áreas de campos gerais. E essa proporção de área a ser resguardada tem relação com o potencial de impacto de uma obra a ser instalada em região que possa afetar a Reserva Legal, levando em consideração o grau de vulnerabilidade do meio onde se encontra.

Ressalta-se que, dentre as situações em que o Código Florestal atual não exige a constituição de Reserva Legal, está a prevista no art. 12, § 7º, da Lei 12.651/2012:

*Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia*

<sup>278</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (4. Turma). **Apelação Cível 200881000142380**. Administrativo e Ambiental. Mandado de Segurança. Implantação de parque eólico. Pequeno potencial de impacto ao meio ambiente. Licença e autorização concedidas por órgão estadual. Atuação supletiva do Ibama não caracterizada. Termo de Embargo declarado nulo. Improvimento do apelo e de remessa oficial. Relator: Des. Fed. Edilson Nobre, julgado em 11 de setembro de 2012, DJE 13 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/jsp/resultados.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>279</sup> **Lei 12.651/2012, art. 3º**. “Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] **III** - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

<sup>280</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 913. ISBN: 978-85-97-01209-5.

<sup>281</sup> *Ibid.* p. 914.

*elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.*

Para Leme Machado,

A não exigência da Reserva Legal é somente par as áreas adquiridas ou desapropriadas nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica e subestações. Há que se ter atenção quanto às “linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica”, pois só estão contempladas na isenção as áreas que forem “adquiridas ou desapropriadas”, e não as áreas em que houver servidão de passagem para as linhas de transmissão e de distribuição. É claro que as concessionárias de energia elétrica só gozarão da isenção da obrigação de constituir a Reserva Legal nos espaços destinados às suas específicas finalidades, não atingindo a isenção os imóveis rurais cujos espaços territoriais não estiverem ligados diretamente à geração ou distribuição de energia elétrica<sup>282</sup>.

Verifica-se que, desse modo, no atual Código Florestal (CFlo de 2012), o legislador valorizou as atividades de geração, de distribuição e de transmissão de energia elétrica, ainda que não tenha sido feita menção específica à fonte eólica e aos empreendimentos com baixo potencial de impacto ambiental, a qual ainda precisa resolver questões fundiárias controversas envolvendo os sistemas associados.

#### 4.3.2. As controvérsias sobre as questões fundiárias e a emissão de Declaração de Utilidade Pública (DUP) para os empreendimentos eólicos e para as linhas de transmissão

A conexão também tem sido um desafio para a expansão da geração de energia eólica no país pois, como visto anteriormente, a fonte teve rápida expansão - em locais, inclusive, onde a conexão era inexistente-, ao contrário da difícil expansão do subsistema de transmissão de energia elétrica, parte pela falta de leilões, parte pelo atraso na construção das LTs, conforme analisado anteriormente.

Esse desafio passa por resolver questões fundiárias, ligadas ao direito de superfície, onde serão instalados os empreendimentos e atividades da fonte eólica e dos seus sistemas associados.

De fato, ainda que a Administração Federal, em governos anteriores, tenha cogitado declarar as terras onde passam as LTs como bens de uso público - o que implicaria em desapropriações por interesse e necessidade públicos, ou por interesse social - o fato é que a legislação de regência - e em especial a Portaria 421/2011, analisada na subseção 2.2.1, prevê especificamente o uso de faixa de servidão administrativa de passagem - classificada como

---

<sup>282</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros. 2013, p. 905. ISBN: 978-85-392-0155-6.

área de terra com restrição imposta à faculdade de uso e gozo do proprietário, cujo domínio e uso são atribuídos à concessionária por meio de contrato ou de escritura de servidão administrativa firmada com o proprietário-, para permitir a implantação, operação e manutenção de LTs ou a distribuição de energia elétrica. Essa portaria, como já referido, instituiu um procedimento simplificado para o licenciamento para o subsistema de transmissão de energia elétrica, para LTs enquadradas, independentemente da tensão, como de pequeno potencial de impacto ambiental que não implicarem em remoção de populações e em afetação de UCs de proteção integral, além de outros requisitos como: que não estiverem localizadas em sítios de reprodução, descanso e rotas de aves migratórias; não atravessarem áreas de endemismo restrito e espécies ameaçadas de extinção; não intervierem em terras indígenas, territórios quilombolas ou em cavidades naturais subterrâneas; e não implicarem em supressão de vegetação nativa arbórea acima de 30% da área total da faixa de servidão definida por DUP.

Esse instrumento interventivo se dá em razão da utilidade pública, introduzido por decreto firmado pelo chefe do Poder Executivo. Por competência delegada, à Aneel cabe emitir a DUP “para fins de desapropriação e de instituição de servidão administrativa, de áreas de terras necessárias à implantação de instalações de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, por concessionários, permissionários e autorizados”<sup>283</sup>, nos termos da Resolução Normativa 740, de 11 de outubro de 2016<sup>284</sup>. Antes de editar a resolução, a Aneel havia proposto melhorias e aprimoramento no procedimento:

A Agência Nacional de Energia Elétrica decidiu revisar os procedimentos para a Declaração de Utilidade Pública de áreas necessárias à implantação de projetos de geração e de transmissão de energia. A ideia é simplificar a norma, para que os processos tramitem com maior rapidez e não afetem o cronograma dos empreendimentos. Levantamento feito pela Aneel entre 2013 e 2015 mostra que 90 pedidos de DUP para projetos de geração foram analisados e concluídos no período, em um prazo médio de 140,63 dias. A demanda e o tempo de análise e aprovação dos processos foram maior na área de transmissão, com 283 processos aprovados no tempo médio de 179,94 dias. A explicação da Aneel para a diferença foi o número maior de pedidos de complementação de documentos pela agência. A declaração de utilidade pública permite a desapropriação de terras destinadas à construção de usinas, por meio de acerto com órgãos públicos ou de pagamento a proprietários privados. A mesma regra vale para áreas destinadas à construção de subestações de transmissão. No caso de linhas, no entanto, o processo envolve a instituição de

<sup>283</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Informações técnicas. Quadro - resumo DUP**. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/quadro-resumo-dup>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>284</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa 740/2016**. Estabelece os procedimentos gerais para requerimento de Declaração de Utilidade Pública – DUP, de áreas de terra necessárias à implantação de instalações de geração e de Transporte de Energia Elétrica, por concessionários, permissionários e autorizados e dá outras providências. Brasília, DF: Aneel, 11 out. 2016. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2016/025/resultado/ren2016740.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

servidão administrativa para uso, pela empresa, de uma área de passagem da estrutura conhecida como faixa de servidão. A terra, neste caso, continua com o proprietário<sup>285</sup>.

A falta de diligências, no sentido de obter a DUP, quando do pedido de outorga, pode culminar em mais atrasos na implantação do projeto. Todavia, esse documento suscita controvérsias, em razão dos custos e da demora envolvidos no procedimento, o que pode ser mais uma causa específica de insegurança jurídica a potencializar a judicialização no SEB. Os custos envolvendo a implantação das LTs acabam inviabilizando lances nos leilões feitos pela Aneel e se constituindo em um entrave à expansão do setor. E causa a judicialização, inclusive quanto à questão da competência, conforme mostram os acórdãos do TRF5, a seguir transcritos:

ADMINISTRATIVO. ÁREA DE SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. PASSAGEM DE LINHA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. CHESF. COORDENADAS DETALHADAS. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO PROPRIETÁRIO E DO POSSUIDOR. POSSIBILIDADE. VALOR DA INDENIZAÇÃO. PERÍCIA JUDICIAL. SENTENÇA MANTIDA. 1. Apelações interpostas por Magnus Augusto Praxedes Barreto e outro e Central Eólica Albuquerque Ltda, em face de sentença prolatada na 15ª Vara Federal do Estado do Rio Grande do Norte, que julgou procedente o pedido da constituição da Servidão Administrativa em favor da Companhia Hidrelétrica do São Francisco- CHESF, acatando o valor arbitrado no Laudo Pericial e excluindo do polo passivo a Central Eólica Albuquerque Ltda. 2. Compulsando os autos, percebe-se que os locais por onde devem passar as linhas de transmissão, através de suas coordenadas, foram indicados detalhadamente às fls. 48-51. Da mesma forma, encontra-se arrolada nos autos, à fl. 34, a Declaração de Utilidade Pública para fins de servidão administrativa em favor da CHESF, nos termos da Resolução ANEEL nº 3.881, de 29/01/2013, sendo as áreas úteis para a servidão determinadas nesse mesmo documento. Desse modo, entende-se não prosperarem as alegações de extinção do processo sem resolução de mérito, por ausência de detalhamento do traçado para a passagem da linha de transmissão elétrica e ausência da individualização do bem. 3. Em se tratando de servidão administrativa, tanto o proprietário quanto o possuidor devem figurar no polo passivo da demanda, dado que a resolução do mérito da ação afetará a esfera jurídica de ambos. 4. Apelou a ré ao argumento de que o valor fixado não corresponde aos contornos de uma justa indenização, sendo aquém do justo preço, conforme superiores indenizações percebidas por fazendas vizinhas e a que foi paga pela Usina Eólica pela terra em questão. Entende que, tendo em vista a área de localização - área de expansão urbana do Município de Ceará Mirim - e a atividade pecuniária exercida, a indenização fixada foi desproporcional, afastando-se do princípio da justa indenização. 5. Com efeito, a indenização da servidão deve corresponder ao prejuízo sofrido pelo imóvel, ou seja, ao coeficiente de sua depreciação, ou ainda, a sua *minus valia* causada pela obra pública. Deve-se levar em conta o maior ou menor gravame causado pela servidão ao uso do imóvel por seu proprietário. A constituição de servidão de passagem de linha de transmissão de energia elétrica não prejudica o domínio do imóvel serviente por seu titular. Afeta, sim, a utilização da área atingida.

<sup>285</sup> MONTENEGRO, Sueli. Proposta sugere maior agilidade à declaração de utilidade pública. **Canal Energia**, Rio de Janeiro, 27 abr. 2016. Seção Política Regulação. Disponível em: <https://www.canalenergia.com.br/noticias/17176761/proposta-sugere-maior-agilidade-a-declaracao-de-utilidade-publica>. Acesso em: 02 dez. 2018.

Logo, em face do mínimo prejuízo decorrente da servidão e da fundamentação consistente do laudo pericial, correto o acolhimento do valor nele consignado, de modo que não prospera a insurgência dos apelantes.<sup>6</sup> No que concerne à indenização pleiteada pela Central Eólica Albuquerque Ltda, compreende-se ser necessária, tendo em vista o fato de que houve uma redução de 0,009% na produção anual de energia. Entretanto, faz-se imprescindível o fim do processo, para se calcular o prejuízo total.<sup>7</sup> Parcial provimento da apelação da Central Eólica Albuquerque Ltda. e não provimento da apelação de Magnus Augusto Praxedes Barreto e outro (PROCESSO: 00024414120134058400, DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO WANDERLEY DE SIQUEIRA FILHO, Primeira Turma, JULGAMENTO: 28/09/2017, PUBLICAÇÃO: DJE - Data: 05/10/2017 - Página: 57)<sup>286</sup>.

ADMINISTRATIVO. SERVIDÃO DE PASSAGEM DE LINHAS DE TRANSMISSÃO ELÉTRICA. IMISSÃO LIMINAR DA CHESF NA POSSE DE IMÓVEL RURAL. URGÊNCIA DA MEDIDA. PREÇO DEPOSITADO DE ACORDO COM O MERCADO. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO. JUSTIÇA DO PREÇO DEPOSITADO: DISCUSSÃO DURANTE O REGULAR TRÂMITE PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.1. Agravo de Instrumento, com pedido liminar, interposto contra decisão prolatada pelo Juízo Federal a quo em sede de ação de constituição de servidão administrativa, que deferiu o pleito liminar de imissão de posse em imóvel, necessária à passagem de linhas de transmissão elétrica. 2. Entendeu o juiz prolator da decisão combatida existir prova da declaração de utilidade pública, para fins de instituição da servidão administrativa das áreas necessárias à passagem da linha transmissão, com identificação do imóvel, bem como estar o preço ofertado dentro dos preços médios de mercado.3. A parte interessada não indicou especificamente em que constituiriam os prejuízos causados pela imissão na posse decorrente da servidão administrativa. Limitou-se a alegações genéricas de que a servidão se caracteriza como uma verdadeira desapropriação e que prejudicaria o regular funcionamento do empreendimento instituído no local. Todavia, não elencou explicitamente quais prejuízos lhes adviriam em decorrência da imissão na posse.4. Compulsando-se os autos, não é possível saber se a linha de transmissão de energia elétrica será aérea ou terrestre, se acarretará alguma destruição no empreendimento, bem como se impedirá o seu regular funcionamento e quais consequências isto traria no caso concreto. 5. Sabe-se que a servidão administrativa de passagem de linha de distribuição de energia elétrica não importa em transferência do domínio e, normalmente, permite a utilização do imóvel sem maiores percalços, devendo a parte fazer prova do contrário, circunstância que não se verificou no caso dos autos. 6. A discussão em torno da justiça do preço ofertado e depositado será analisada pelo magistrado a quo durante o regular processamento do feito, após a realização de perícia e demais meios de prova que se entender necessária, sem que isso implique em impossibilidade de o juiz determinar a imissão liminar na posse do bem imóvel. 7. Em caso de servidão administrativa de linha de transmissão de energia elétrica, em que há supremacia do interesse público sobre o privado, uma vez efetuado o depósito da indenização tida por devida, a liminar de imissão de posse em imóvel rural, requerida em caráter de urgência, deve ser concedida independentemente de perícia, relegando-se a apuração do valor real para fase processual futura, principalmente no caso dos autos, em que o juiz entendeu estar o valor ofertado dentro dos padrões de mercado do bem. 8. Agravo de Instrumento conhecido, mas desprovido (PROCESSO: 00063547920114050000, DESEMBARGADOR FEDERAL IVAN LIRA DE CARVALHO, Segunda Turma, JULGAMENTO: 02/08/2011, PUBLICAÇÃO: DJE - Data: 10/08/2011 -

<sup>286</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (1. Turma). **Apelação Cível 00024414120134058400**. Administrativo. Área de servidão administrativa. Passagem de linha de transmissão de energia elétrica. Chesf. Coordenadas detalhadas. Declaração de Utilidade Pública. Legitimidade passiva do proprietário e do possuidor. Possibilidade. Valor da indenização. Perícia judicial. Sentença mantida. Relator: Des. Fed. Élio Wanderley de Siqueira Filho, julgado em 28 de setembro de 2017, DJE 05 de outubro de 2017, p. 57. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/jsp/resultados.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018.

Página:370)<sup>287</sup>.

As questões fundiárias envolvendo servidão administrativa de passagem suscitam muitos conflitos no Estado do Rio Grande do Sul, como ilustram os seguintes acórdãos do TJRS:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDÃO DE ELETRODUTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. Na presente ação, a empresa ELEBRAS PROJETOS S.A. informa que construiu 31 aerogeradores e uma Linha de Transmissão de 69 Kw e que lhe incumbe a manutenção da Linha de Transmissão e está sendo impedida de realizar a manutenção. É fato incontroverso que a linha de transmissão já foi construída, sendo necessária sua manutenção, a fim de evitar maiores danos. Assim, deve ser garantido à empresa o acesso à área onde estão localizados os postes. AGRADO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70058116773, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 18/12/2014; Diário da Justiça do dia 26/01/2015)<sup>288</sup>.

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. INSTALAÇÃO DE LINHA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA EÓLICA. JUSTO VALOR DA INDENIZAÇÃO. NECESSÁRIA A REALIZAÇÃO DE PERÍCIA TÉCNICA COM A GARANTIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA, PARA APURAR O VALOR DA JUSTA INDENIZAÇÃO DA ÁREA OBJETO DA SERVIDÃO ADMINISTRATIVA, NOS TERMOS DO ART. 14 E 23, DO DL Nº 3.365/41. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. Apelo da autora provido, prejudicado o recurso da ré (Apelação Cível Nº 70072764541, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Alexandre Mussoi Moreira, Julg. 13.12.2017)<sup>289</sup>.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPETÊNCIA INTERNA. LITÍGIOS DERIVADOS DE DESAPROPRIAÇÃO OU DE SERVIDÃO DE ELETRODUTO. DECLINAÇÃO. Considerando que a pretensão da parte-autora, empresa produtora de energia eólica, visa à instituição de servidão de passagem,

<sup>287</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (2. Turma). **Agravo de Instrumento 00063547920114050000**. Servidão de passagem de linhas de transmissão elétrica. Imissão liminar da Chesf na posse do imóvel rural. Urgência da medida. Preço depositado de acordo com o mercado. Supremacia do interesse público sobre o privado. Justiça do preço depositado: discussão durante o regular tramite processual. Agravo de instrumento desprovido. Relator: Des. Fed. Ivan Lira de Carvalho, julgado em 02 de agosto de 2011, DJE 10 de agosto de 201, p. 370. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/jsp/resultados.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>288</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (3.Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 70058116773**. Agravo de Instrumento. Servidão de eletroduto. Ação de reintegração de posse. Relator: Des. Leonel Pires Ohlweiler, julgado em 18 de dezembro de 2014, DJ 26 de janeiro de 2015. Disponível em:

[http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>289</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (4. Câmara Cível). **Apelação Cível 70072764541**. Apelação Cível. Administrativo. Direito Público não especificado. Servidão administrativa. Instalação de linha de transmissão de energia eólica. Justo valor da indenização. Necessária a realização de perícia técnica com a garantia do contraditório e da ampla defesa, para apurar o valor da justa indenização da área objeto da servidão administrativa, nos termos do art. 14 e 23, do DL nº 3.365/41. Sentença desconstituída. Relator: Des. Alexandre Mussoi Moreira, julgado 13 de dezembro de 2017. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.

para fins de viabilizar a construção de linhas de transmissão, o presente recurso pertence à subclasse "litígios derivados de desapropriação ou de servidão de eletroduto". Assim, a competência para julgamento do recurso é de uma das Câmaras integrantes do 2º Grupo Cível, consoante o art. 11, II, d, da Resolução n. 01/98, do RITJ-RS. Competência declinada. (Agravado de Instrumento Nº 70067493817, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Voltaire de Lima Moraes, Julgado em 27/11/2015)<sup>290</sup>.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDÃO DE ELETRODUTO. RECURSO CONHECIDO EM PARTE. PRELIMINAR DE CONEXÃO ACOLHIDA. DECLARADA A PREVENÇÃO DO JUÍZO DA 2ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE RIO GRANDE. OEA EÓLICA CORREDOR DO SENANDES III S.A. MANTIDA A IMISSÃO NA POSSE. - NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO - Do exame da decisão agravada, constata-se que a magistrada singular somente se manifestou acerca da urgência do depósito prévio e da desnecessidade de prévia avaliação judicial, à luz do art. 15 do Decreto-lei n. 3.365/41. Assim, na linha do que foi referido na decisão das fls. 228/234, não conheço dos pedidos recursais relativos à nulidade do mandado de imissão na posse e preclusão do pedido de acesso secundário, já que não houve pronunciamento do juízo de origem sobre os temas. - PRELIMINAR - CONEXÃO - Além da presente ação de instituição de servidão de passagem de linha de transmissão de energia elétrica (Processo nº 11300084930), a autora/agravada ingressou com outras duas demandas idênticas contra os mesmos réus (Processos nºs 11300084949 e 11300084957). A Ação de nº 11300084930 foi distribuída para a 2ª Vara Cível de Rio Grande, tendo sido deferida a liminar de imissão provisória na posse. Os demais feitos foram distribuídos para a 1ª Vara Cível, mas com indeferimento da liminar, o que denota a ocorrência de decisões conflitantes. A fim de garantir a uniformidade dos futuros julgamentos e a própria economia processual, considerada a identidade da relação jurídica de direito material, inclusive com as mesmas partes, reconheço a alegada conexão, determinando a reunião das ações (art. 105 do CPC). Na situação, em consulta ao andamento processual no site desta Corte, foi possível verificar que todas as ações foram ajuizadas e despachadas na mesma data (28.08.2013). No Processo nº 11300084930, da 2ª Vara Cível, houve o recebimento da inicial, com intimação da parte autora para comprovar o depósito da quantia ofertada, a fim de ser apreciado o pedido liminar de imissão na posse, ao passo que nas demais ações foi proferido despacho para que a parte autora emendasse a inicial e prestasse informações quanto ao ajuizamento de processos distintos. Observada essa situação fática, é crível admitir que a prevenção é do juízo que despachou recebendo a inicial. Assim, declaro prevento o juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Rio Grande. - MÉRITO - É entendimento majoritário desta Corte que a alegação de urgência e o depósito do valor ofertado na inicial, desde que observado os requisitos do art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365/41, são suficientes a autorizar a imissão postulada. Não desconheço que em situação similar a dos autos, a Câmara, em acórdão da relatoria da eminente Des.<sup>a</sup> Matilde Chabar Maia (Agravado de Instrumento nº 70057302135), reconheceu a necessidade de avaliação expedita, anteriormente à imissão na posse, tendo em vista a inconsistência do laudo juntado. No caso em questão, contudo, a imissão foi deferida do efeito suspensivo postulado neste agravo de instrumento. Ademais, como ressaltou a agravada na petição juntada nas fls. 278/282, trata-se de situação fática já consolidada. Ou seja, após o cumprimento da imissão ocorrido em 11.12.2013, a agravada alegou que passou a efetuar as obras, ocasião em que "atualmente as torres e a linha de transmissão de energia elétrica já estão instaladas, ou seja, a obra já foi integralmente concluída, conforme comprovam as fotos em

<sup>290</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (19. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 70067493817**. Agravo de instrumento. Competência interna. Litígios derivados de desapropriação ou de servidão de eletroduto. Declinação. Relator: Des. Voltaire de Lima Moraes, julgado em 27 de novembro de 2015. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.



anexo, tiradas em 19/09/2014". A agravante foi intimada a manifestar-se sobre os termos da petição e documentos juntados ao agravo de instrumento, mas ficou-se silente. Desta forma, considerados os elementos existentes nos autos, em especial o alegado pela parte agravada na aludida petição, bem como o previsto no art. 462 do CPC, tenho que deve ser desprovido o recurso, mantendo-se a decisão agravada. PRELIMINAR DE CONEXÃO ACOLHIDA. DECLARADA A PREVENÇÃO DO JUÍZO DA 2ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE RIO GRANDE. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO EM PARTE, E NESTA, DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70058354044, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 04/12/2014, Diário da Justiça do dia 18/12/2014)<sup>291</sup>.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDÃO DE ELETRODUTO. RESOLUÇÃO Nº 4.338/2013 DA ANEEL. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. ALEGAÇÃO DE URGÊNCIA. O inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal dispõe que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. E o artigo 40 do Decreto-Lei nº 3.365/41 estabelece que o "expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei". É entendimento desta Corte que a alegação de urgência e o depósito do valor ofertado na inicial, desde que observado os requisitos do art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365/41, são suficientes a autorizar a imissão postulada. Narra a inicial que a Resolução Autorizativa da ANEEL nº 4.338/2013 declarou de utilidade pública para fins de instituição de servidão administrativa as áreas de terra situadas numa faixa de 35, 30 e 7 metros de largura, necessárias à passagem da Linha de Transmissão CE PONTAL - VIAMÃO 3, circuito simples, na tensão nominal de 230 KV, com 44,6Km de extensão, que interligará a subestação CE Pontal, de propriedade da Força dos Ventos Energia Eólica S.A., à Subestação Viamão 3, de propriedade da Transmissora de Energia Sul Brasil S.A., localizada nos municípios de Alvorada e Viamão (fls. 154/155). Consta dos autos também a Licença Prévia nº 176/2013-DL (fls. 76/79), que autoriza a autora a promover a instalação da referida linha de transmissão. Situação dos autos que autoriza o deferimento da liminar. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70058962135, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 26/06/2014, Diário da Justiça do dia 10/07/2014)<sup>292</sup>.

Ainda relativamente ao uso de propriedade privada, há uma questão controversa quanto à necessidade de inscrição no CAR por concessionárias geradoras de energia eólica instaladas e ocupantes de imóveis rurais, por força da servidão administrativa de passagem ou de contrato

<sup>291</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (3. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 70058354044**. Agravo de instrumento. Servidão de eletroduto. Recurso conhecido em parte. Preliminar de conexão acolhida. Declarada a prevenção do Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Rio Grande. OEA Eólica Corredor do Senandes III S.A. Mantida a imissão na posse. Não conhecimento do recurso. Relator: Leonel Pires Ohlweiler, julgado em 04 de dezembro de 2014, DJ 18 de dezembro de 2014. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>292</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (3. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 0058962135**. Agravo de instrumento. Servidão de eletroduto. Resolução nº 4.338/2013 da Aneel. Imissão provisória na posse. Alegação de urgência. Relator: Leonel Pires Ohlweiler, julgado em 26 de junho de 2014, DJ 10 de julho de 2014. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.

de superfície, esse instituto disciplinado nos artigos 1.369 a 1.377 do Código Civil<sup>293</sup>. No ponto, a Consultoria Jurídica do MMA (Conjur-MMA), a AGU e a Controladoria Geral da União (CGU) emitiram parecer o Parecer nº 00523/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU no sentido que, semelhantemente à situação em que a responsabilidade pela inscrição do CAR recai sobre o proprietário do imóvel rural onde se situa “a servidão administrativa de passagem, instituída para a instalação dos empreendimentos de geração, transmissão e distribuição de energia, na forma de subestação, linhas de transmissão, usinas eólicas ou termelétricas, entre outras”<sup>294</sup>, no caso da exigência obrigatória de inscrição no CAR sobre imóveis rurais utilizados para a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, essa não recai sobre o concessionário/superficiário, sendo de responsabilidade do proprietário. Assim, entenderam Conjur-MMA/AGU/CGU que restam equiparados os institutos de servidão administrativa de passagem e o de concessão de direito de superfície.

No tocante ao uso de bem público, a literatura também tem se dedicado a analisar a servidão administrativa, como Estevão Damazo, no artigo intitulado “Uso de bem público por concessionária de energia elétrica e limites à sua oneração”, onde assim sustenta:

[...] tal medida (a possibilidade de ser estabelecida servidão administrativa pelas concessionárias), além de possibilitar o atendimento ao interesse público primário, é um reflexo da função que cada bem deve exercer na sociedade. Estaria afastada, portanto, a natureza contratual da relação entre o ente titular do bem e a concessionária de energia elétrica. [...] A exploração de energia elétrica constitui serviço público indispensável de competência da União. Para sua efetivação, é necessária a utilização de bens municipais e estaduais pelas concessionárias desse serviço para a instalação de redes de transmissão energética. Há de se considerar que tal instalação não prejudica a finalidade precípua do bem utilizado, como ocorre em ruas e faixas de domínio de rodovias. Ao contrário, há um benefício que se reverte a toda coletividade. Por isso, o nosso ordenamento jurídico confere às concessionárias de energia elétrica prerrogativas especiais em relação a tal uso. Além de garantir-lhes o direito de utilização dos bens públicos, esse ocorreria livre de ônus. Ademais, respeitados os regulamentos administrativos, até mesmo a servidão pode ser instituída. Não há, pois, exigência de relação contratual entre o titular do bem e o prestador do serviço<sup>295</sup>.

<sup>293</sup> BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>294</sup> CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. CONSULTORIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº 00523/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU**. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>295</sup> DAMAZO, José Estevão. **Uso de bem público por concessionária de energia elétrica e limites à sua oneração**. In: Jurisp. Mineira, Belo Horizonte, a. 64, n. 207, pp. 19-36, out/dez. 2013. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/7830/1/0207-DT-002.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

Por fim, vale destacar outros normativos importantes no uso do solo pela concessionária. Um deles, a Resolução Aneel 691, de 08 de dezembro de 2015<sup>296</sup>, refere que incumbe à concessionária/superficial, detentora da outorga, requerer anuência prévia para a operação e transações de bens e instalações vinculados ou usados na produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, posto que esses são indisponíveis, cabendo à concessionária a gestão do seu patrimônio. O outro é a Resolução Aneel 616, de 01 de julho de 2014<sup>297</sup>, a qual regulamenta a Lei 11.934, de 05 de maio de 2009<sup>298</sup>, no que se refere aos limites à exposição humana a campos elétricos e magnéticos originários de instalações de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Ressalta-se que essa lei alterou, em parte, o antigo Código Florestal (CFlo de 1965), o que é mais uma demonstração da necessidade de articulação entre os sistemas ambiental e elétrico.

Feitas tais considerações sobre importantes tópicos que dizem respeito a questões fundiárias na instalação e operação de empreendimentos eólicos envolvendo bens e direitos no uso, gozo e fruição do respectivo imóvel rural, passa-se à análise do último tópico deste quarto capítulo, o qual aborda a diferença entre licenças e autorizações.

#### 4.4. As Licenças e as autorizações

Ao contrário do que parte da literatura entende, na REN 462/2014 não há uma distinção entre licenças e autorizações, mas a previsão legal de hipóteses em que, na fase de instalação dos empreendimentos eólicos, é necessário requerer autorizações específicas, como no caso já mencionado de supressão de vegetação, manejo de fauna silvestre, bem como na manutenção das áreas de servidão administrativa ou de utilidade pública.

No art. 11 do normativo, há uma referência a autorizações para as atividades de manutenção das áreas de servidão ou utilidade pública, bem como de estradas de acesso, para

---

<sup>296</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa 691/2015**. Disciplina a desvinculação, por iniciativa de agente setorial, de bens vinculados aos serviços de geração, transmissão e distribuição de energia. Brasília, DF: Aneel, 08 dez. 2015. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2015691.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>297</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa 616/2014**. Altera a Resolução Normativa nº 398, de 23 de março de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009, no que se refere aos limites à exposição humana a campos elétricos e magnéticos originários de instalações de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, na frequência de 60 Hz. Brasília, DF: Aneel, 01 jul. 2014. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2014616.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>298</sup> BRASIL. **Lei 11.934, de 05 de maio de 2009**. Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11934.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11934.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

permitir a adequada operação e manutenção das usinas, parques e complexos eólicos, em comunicação prévia ao órgão licenciador<sup>299</sup>.

Também quando do requerimento da LI ao órgão licenciador, é que deverão ser apresentados pelo empreendedor comprovantes de atendimento às condicionantes da LP, o Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais, Projeto de Engenharia e outras informações pertinentes. Assim, verifica-se que, pela referida norma, a concessão de autorizações são atos administrativos mais precários, que se distinguem do processo de licenciamento ambiental completo.

De qualquer forma, é importante ressaltar a opinião de autores abalizados, como os já citados Paulo Affonso Leme Machado e Talden Farias. Esse autor, assim entendeu:

A licença ambiental tem uma natureza jurídica própria e possui características específicas que a diferenciam tanto da licença administrativa quanto da autorização, pois caso se admitisse que a licença ambiental é uma autorização e que por consequência pudesse ser revogada a qualquer momento pela simples discricionariedade da Administração Pública, não existiria segurança jurídica para as atividades econômicas de uma maneira geral. Por outro lado, querer que a licença ambiental se perpetue no tempo seria legalizar a degradação ambiental e instituir o direito adquirido a degradar o meio ambiente e ir de encontro à qualidade de vida da coletividade<sup>300</sup>.

Já para Leme Machado,

A Constituição utilizou o termo “autorização” em seu Título VII (“Da Ordem Econômica e Financeiro”), dizendo no art. 170, parágrafo único: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Dessa forma, razoável é concluir que o sistema de licenciamento ambiental possa a ser feito pelo sistema de autorizações, conforme estabeleceu o texto constitucional<sup>301</sup>.

O caráter de precariedade traz a ideia da possibilidade de revisão pelo agente licenciador ou, como ainda refere Leme Machado, a indicação de que “a Administração Pública pode intervir periodicamente para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada”<sup>302</sup>.

<sup>299</sup> **Resolução 462/2014, art. 11.** “Durante o período de vigência das licenças ambientais do empreendimento eólico ficam autorizadas as atividades de manutenção das áreas de servidão ou utilidade pública e estradas de acesso suficientes para permitir a sua adequada operação e manutenção, observados os critérios e condicionantes estabelecidos nas referidas licenças e comunicados previamente ao órgão licenciador”.

<sup>300</sup> FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.191. ISBN: 978-85-7700-683-0.

<sup>301</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros. 2013, p. 322. ISBN: 978-85-392-0155-6.

<sup>302</sup> *Ibid.* p. 323.

Entende-se que como o processo de licenciamento ambiental é completo e, desde que apresentadas medidas de controle, mitigação e compensação, e que a implementação do projeto seja compatível com o meio ambiente, em sua mais ampla concepção, não haveria porque ser revogada a licença. Até porque, como bem ensina Eduardo Bim, “embora o controle jurisdicional seja possível, [...] existe presunção de legitimidade e definitividade do ato administrativo autorizativo expedido pelo órgão ou instituições competentes”<sup>303</sup>. O autor também refere, ao ilustrar com o exemplo da autorização dada por órgão gestor de UC, que “pela dinâmica da natureza, bem como pela percepção de que os impactos ambientais do empreendimento podem estar se comportando de forma diferente da analisada, a alteração das licenças ambientais é possível”<sup>304</sup>. E ele assim conclui:

[...] no caso de fraude, corrupção, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da autorização, pode haver nulidade da autorização concedida, ao retirar um ato que faz parte do processo de licenciamento ambiental. Dependendo da natureza jurídica da autorização, se vinculante ou não, pode haver a nulidade consequente da licença ambiental<sup>305</sup>.

Assim, o fato é que o licenciamento ambiental, sempre passível de controle judicial, pode ser anulado, o que, mesmo com a otimização advinda do processo simplificado para a geração de energia eólica, pode trazer insegurança jurídica ao setor.

## **5. O AMBIENTE INSTITUCIONAL PROPÍCIO PARA OTIMIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA A FONTE DE ENERGIA EÓLICA E PARA REDUZIR A TENDÊNCIA À JUDICIALIZAÇÃO**

### **5.1.A busca da otimização e do funcionamento sistêmico no âmbito do processo de licenciamento ambiental para a fonte de energia eólica**

5.1.1. Os desafios para uma maior eficiência, com a melhora da qualidade dos processos de licenciamento ambiental, por meio de um funcionamento sistêmico e de uma nova sistematização normativo-regulatória

Como analisado até aqui, o licenciamento ambiental no Brasil é um processo complexo, que pode ser trifásico (no caso da exigência do EIA/Rima, com procedimentos separados para cada uma dessas fases) ou simplificado, que pode gerar um alto grau de incerteza, potencializando os conflitos ambientais. Há sobreposições de competências para conduzir o processo, com uma participação nem sempre claramente definida dos inúmeros órgãos

<sup>303</sup>BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 79. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>304</sup> *Ibid.* p.169.

<sup>305</sup> *Ibid.* p. 170.

internos e externos, sendo que esses últimos deveriam ter atribuições de intervenção restritas às suas áreas de atuação<sup>306</sup>, em obras, atividades e empreendimentos de energia que diretamente atingem e impactam o meio ambiente (nos seus aspectos físicos, bióticos, sociais e econômicos), dentro de uma concepção territorial mais objetiva, de modo a ser possível uma integração ordenada entre os setores. Da mesma forma que se entende que há limites à discricionariedade do órgão licenciador, o qual não pode, por exemplo, intervir em questões fundiárias (como uma eventual desapropriação, por exemplo) envolvidas na implantação do empreendimento, pena de causar um desvirtuamento no regime jurídico dos bens afetados, embora a articulação entre os sistemas antes mencionada.

Consequência imediata dessa indefinição de competências e atribuições, da ausência de clareza dos conceitos técnicos e jurídico-regulatórios, e da falta de articulação entre os sistemas elétrico e ambiental, bem como dos seus subsistemas, é a tendência à centralização do licenciamento na esfera federal e o descompasso entre essa os demais entes federativos, o que gera questionamentos judiciais e dificuldades na interpretação dos diversos normativos e procedimentos legais que regem a mesma matéria. E a consequência mediata dessa indefinição e das controvérsias é o atraso na implantação dos projetos - com um aumento dos custos de transação-, o que representa um entrave à expansão da fonte de geração eólica e do SEB.

Antes da edição da REN 462/2014 já havia nítida inconsistência regulatória, uma vez que o licenciamento ambiental simplificado de atividades de geração e de transmissão de energia elétrica era regido pela Resolução 237/1997, ampla na sua redação, embora vigentes os parâmetros da Resolução 001/1986 e, à época, já existisse a Aneel, agência que possuía os seus próprios normativos com regras definidoras, conforme já analisado.

Assim, esse cenário regulatório, com normas caracterizadas pela subjetividade e imprecisão nos seus termos, além da questão da sobreposição de competências, que dificultam a sua interpretação e aplicação, gerou um movimento legiferante visando à modificação do licenciamento ambiental, o qual, na visão dos autores das propostas, tem sido motivo de entrave para a realização de grandes obras no país, definidas como estruturantes.

---

<sup>306</sup> Exemplo disso é a já mencionada **Instrução Normativa 01/2018, da Fundação Cultural Palmares**, que estabelece diretrizes e ritos próprios para a manifestação de ofício no licenciamento ambiental (inclusive quando não identificadas comunidades quilombolas no raio de influência direta da obra, atividade ou empreendimento, nos termos do parágrafo 6º do art. 6º), com termo de referência específico referente à possível intervenção da obra, atividade ou empreendimento em comunidade quilombola, ainda que apresentando medidas para a superação de entraves socioambientais, o que demonstra total desarticulação com o marco regulatório vigente, que não prevê uma manifestação vinculante do órgão.

Para concentrar em um só ato normativo todas as diretrizes, normas gerais e critérios do processo, o projeto de lei da Câmara PL 3.729/2004 propõe criar uma lei geral de licenciamento. No mesmo sentido é o projeto de lei do Senado PLS 654/2015, mas que institui um processo de licenciamento ambiental com rito simplificado para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Nesse último, a celeridade do rito encontraria óbice na proposta de criação de comitês compostos pelos órgãos ambientais e por outros órgãos envolvidos no procedimento, tais como os já citados Funai e Iphan, sendo que a ideia de comitês em nada agilizaria o procedimento, ao contrário, traria mais fragmentação à atual estrutura institucional. Além disso, “o problema intensificar-se-ia já que a definição do que seriam empreendimentos estratégicos e de interesse nacional seria dada por decreto, passível de ser alterado com facilidade”<sup>307</sup>, trazendo insegurança jurídica ao sistema. Além desses projetos, há, ainda, o projeto de lei do Senado PLS 217/2012 que visa alterar a Lei 6.938/1981, para incluir os aspectos sociais no escopo das avaliações de impacto ambiental, o que, certamente, trará mais complexidade ao sistema de regras de controle.

Assim, a fragilidade do processo do licenciamento ambiental tem origem, principalmente, no fato de que o seu arcabouço jurídico-regulatório é constituído, basicamente, por resoluções, portarias e instruções normativas, ou seja, por regras desprovidas de funções regulatórias na sua genuína acepção<sup>308</sup>, sendo, por isso, facilmente criadas e alteradas, provocando, muitas vezes, interpretações equivocadas e suscitando debates intermináveis, não só pelos postulantes de licenças ambientais, mas pelos próprios órgãos licenciadores e pelos operadores do Direito. Esse movimento gera a tendência à uma crescente judicialização e à insegurança jurídica, que pôde ser comprovada ao longo deste estudo, não tanto pelo número de decisões judiciais sobre a matéria mas, principalmente, pela muitas vezes equivocada aplicação de normas tacitamente revogadas por outras igualmente indefinidoras dos inúmeros critérios e parâmetros. Ou seja, uma frágil jurisprudência em razão de um frágil marco regulatório, o que realimenta o movimento de judicialização.

Como bem leciona José Afonso da Silva,

Essa flexibilidade, se por um lado é conveniente em face de situações de emergência, por outro, importa insegurança jurídica para os destinatários desses instrumentos infralegais, cumprindo, mesmo, verificar, em cada caso, até que ponto a situação

<sup>307</sup> GIACOBBO, Daniela Garcia. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e as perspectivas para a implantação de uma agência reguladora ambiental. In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Teoria do estado regulador - Volume III**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, p. 250. ISBN: 978-85-362-7680-9.

<sup>308</sup> As funções regulatórias podem ser consideradas como executivas, normativas e judicantes, desde que com “*critérios políticos administrativos*” e “*com delegação de funções do Legislativo[...] para disciplinar determinadas questões*”. *Ibid*, p. 249.

regulada não exigiria lei, a fim de resguardar o princípio da legalidade, que se acha inscrito no art. 5º, II da Constituição da República<sup>309</sup>.

Assim, não obstante se defenda uma deferência judicial à discricionariedade técnica e jurídica e à autonomia dos agentes e órgãos administrativos licenciadores, “diante do espaço dado pelo legislador para a avaliação do risco e do impacto ambiental no contexto fático”<sup>310</sup>, como analisar-se-á nas subseções a seguir, o fato é que, face ao princípio da reserva legal, principalmente em se tratando da proteção a direitos e interesses difusos como os envolvidos quando da instalação e operação de usinas, parques e complexos eólicos, é importante que haja uma sistematização ou reorganização normativo-regulatória da matéria, com uma definição objetiva de conceitos e parâmetros, e dentro de uma visão de funcionamento sistêmico, que considere todas as variáveis técnico-regulatórias envolvidas no processo, bem como que regre e integre os diversos agentes que nesse atuam, fortalecendo-o e imprimindo uma maior eficiência na sua gestão.

Como visto, mesmo após a edição da LC 140//2011, que veio para esclarecer a distribuição das competências ambientais, permaneceu o desafio para uma melhora na qualidade e na eficiência do processo de licenciamento ambiental e, para o que importa ao presente estudo, para o processo dos empreendimentos de geração de energia eólica e de seus sistemas associados. Após a vigência da REN 462/2014, ainda restaram em aberto questões relativas à conceituação e parâmetros para o porte e a localização dos empreendimentos, bem como os de impacto socioambiental, sociocultural e socioeconômico, lembrando-se que a indefinição normativo-regulatória pode vir a determinar a intensidade do controle jurisdicional sobre o juízo técnico-científico e discricionário do licenciador<sup>311</sup>.

Entende-se que a legislação e a regulação ambiental devem evoluir, mas desde que fundadas em um maior rigor técnico, com clareza de normas e dentro de uma ideia de integração sistêmica, de modo a retratarem fielmente o setor regulado e a evolução da sociedade, incorporando, inclusive, as constantes inovações tecnológicas, que são inerentes ao setor elétrico. A certeza regulatória é fator preponderante para o investimento não só do capital nacional como do estrangeiro, imprescindíveis ao crescimento do SEB.

<sup>309</sup>AFONSO DA SILVA, José. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros. 2011, p. 219. ISBN: 978-85-392-0060-3.

<sup>310</sup> *Op. Cit.*, p. 251.

<sup>311</sup> Defendendo a ideia de que com um sistema científico, a lei garante “a segurança das relações através de um arcabouço suficiente e necessário para a solução dos conflitos” e que “a concretização do desiderato legal impõe a necessidade de rígidos critérios de aplicação e de indispensabilidade das decisões nos limites da ciência jurídica”, Rui Portanova sustenta que “o juiz não pode ‘substituir-se’ nem ao Legislativo nem ao Executivo [...] para formular ele próprio regra de Direito” PORTANOVA, Rui. **Motivações ideológicas da sentença**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1992, p. 30. CDU 347.922.



Consequentemente, o desafio para essa nova sistematização normativo-regulatória é incorporar os elementos regulatórios de todos os sistemas e subsistemas envolvidos no processo de licenciamento ambiental, o que não é tarefa fácil de compatibilizar, face às diferentes variáveis envolvidas e os interesses aparentemente conflitantes. Além da dificuldade em razão da biodiversidade do país, que possui regiões com características muito diferentes.

Como visto anteriormente, os empreendimentos eólicos têm como característica a possibilidade de coexistirem com outras atividades produtivas, tais como as relacionadas ao setor agropastoril, em uma intervenção que se entende não excludente. Dentro dessa visão sistêmica, isso significa que, se instalados em áreas rurais, por exemplo, as usinas, os parques e os complexos eólicos poderão contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região, como uma mais valia socioambiental, por meio do arrendamento de terras ou por meio de contratos de superfície, os quais, juntamente com a servidão administrativa de passagem, são os instrumentos jurídicos aptos a viabilizar tal compatibilização. Mas isso deve estar devidamente regulado.

A tecnicidade - que, de certa forma já foi privilegiada por algumas resoluções do Conama, como a REN 237/1997, que foi a primeira a tentar definir o licenciamento ambiental e a iniciar um lineamento normativo tendente à simplificação do processo - deve, então, assumir um papel mais importante na nova sistematização uma vez que, como ensina Sergio Guerra, o tecnicismo deve servir “para dispor com maior densidade sobre as matérias”, posto que as leis, “editadas pelo Poder Legislativo, assumem caráter genérico, distante do cidadão e sem concretude”<sup>312</sup>. Mas as resoluções normativas, por outro lado, também não têm essa aptidão.

Feitas tais ponderações, passa-se à análise da proposta de criação de uma lei geral para o licenciamento ambiental.

#### 5.1.2. A proposta de criação de uma lei geral: A introdução da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e problemática da desconsideração do aspecto locacional e da dispensa dos estudos ambientais

O panorama de complexidade e de falta de articulação entre o SEB e o Sisnama fez com que o governo anterior buscasse destravar as grandes obras, definidas como estruturantes e que integravam a chamada Agenda Brasil, dentre as quais estão as grandes obras do setor

---

<sup>312</sup> GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**. Uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. p. 155. ISBN: 978-85-7700-603-8.

elétrico, por meio de uma desburocratização do licenciamento. Assim, além do PL 3.729/2004, outras mudanças podem ser introduzidas por meio do PLS 654/2015, de autoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), o qual tramitou em regime de urgência. Na justificação do projeto, que cria um procedimento de “licenciamento ambiental especial” para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, foi apontada, principalmente, a morosidade dos órgãos ambientais, que decorreria da sobreposição de competências, da paralisação do licenciamento em razão de decisões judiciais, da falta de estrutura técnica e da complexidade inerente à emissão das três complexas licenças, tendo sido sugerida uma única licença, com rito mais célere do que o atual. “O fim das audiências públicas, a questão do rito sumário e o prazo reduzido são as questões mais polêmicas desse projeto”<sup>313</sup>. De fato, se confirmada na votação final, a proposta de acabar com as audiências públicas é contrária à racionalidade da busca pela informação, indispensável à análise da viabilidade socioambiental. Além do PLS 654/2015, também têm como objeto a modificação do processo de licenciamento ambiental e estão em tramitação o PLS 168/2018 (semelhante em muitos pontos ao PL 3.729/2004), além de proposta de emenda constitucional, a PEC 65/2012

Já a introdução da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é objeto do PL 3.729/2004, a denominada Lei Geral do Licenciamento.

Eduardo Bim entende que, da leitura atenta do artigo 9º, inciso III, da Lei 6.938/1981, tem-se que “a AAE é uma espécie da avaliação de impacto ambiental (AIA)”<sup>314</sup>, não sendo, por isso, necessária a sua introdução no ordenamento jurídico ambiental. E defende o autor:

Como corolário do fato de a AAE ser espécie da AIA prevista na Lei 6.938/81 (art. 9º, III), Marcela Albuquerque doutrina ser razoável compreender que o instrumento de avaliação de impactos ambientais instituído no artigo 9º, III, da Lei 6.939/81 “corresponde a todos os níveis de decisão, de projetos a políticas, planos e programas, ou seja, é o gênero no qual é inserido, não só o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), mas também diversos outros estudos ambientais”. Por esta razão, conclui: “para a implementação das demais tipologias de AIA, como a AAE, basta, portanto, a adoção de regulamentação específica neste sentido. Não é necessária qualquer alteração legislativa. Defendendo a mera regulamentação para a inserção da AAE no nosso ordenamento, Marga Tessler, por sua vez, propugna: “Não se acredita que seja necessária uma lei para introduzir a AAE formalmente nas práticas dos gestores ambientais. Aliás, os lineamentos de estratégia já estão na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938/81, bastará uma Resolução do Conama”<sup>315</sup>

<sup>313</sup> GIACOBBO, Daniela Garcia. SAMPAIO, Rômulo S. R. O licenciamento ambiental nos empreendimentos do setor elétrico. In: PASSOS DE FREITAS, Vladimir; MILKIEWICZ, Larissa (Orgs.). **Fontes de Energia & Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017, p. 29. ISBN: 978-85-362-6675-6.

<sup>314</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 479. ISBN: 978-85-450-0535-3.

<sup>315</sup> *Id.*

Cumpra registrar que o foco da AAE é diferente do foco do EIA/RIMA, principalmente no que tange à especificidade de informação, uma vez que o primeiro é um instrumento que permite aos gestores, na avaliação, a tomada de decisões mais abrangentes para um complexo ou conjunto de empreendimentos, propondo alternativas de plano, de modo a que venham ser adotadas estratégias de planejamento mais amplas, que podem, inclusive, influenciar programas e políticas públicas. O segundo, é um instrumento de planejamento - não necessariamente estratégico - utilizado para um menor espectro de projetos de atividades e de empreendimentos. De qualquer forma, como já mencionado antes, a necessidade de o licenciamento ambiental ter de considerar as propriedades cumulativas e sinérgicas de um projeto já foi prevista na REN 001/1986, no seu art. 6º, inciso II.

A AAE é adotada em diversos países, como os Estados Unidos da América, além de países membros da União Europeia, sendo que, nesse âmbito, cada país “tem criado normas e diretrizes sobre como a avaliação será administrada”<sup>316</sup>, nos termos da Resolução 2001/42/CE, a qual “determinou que os Estados-Membros devem colocar em ação todos os atos legislativos e procedimentos administrativos para o cumprimento da resolução mencionada”<sup>317</sup>.

Contudo, por tudo o que foi exposto até aqui relativamente à fragilidade e à fragmentação do atual marco regulatório, entende-se que a criação de mais uma resolução pelo Conama não solucionaria o problema da falta de planejamento estratégico e de integração normativa sistêmica, até pela inaptidão regulatória desse normativo, em razão da sua natureza secundária, o qual não pode, por isso, inovar no mundo jurídico. As resoluções do Conama e as dos conselhos estaduais são normas amplamente adotadas para regulamentar procedimentos, como visto, relativos ao licenciamento ambiental federal e estadual, e, diante das lacunas legais, acabam por ser amplamente utilizadas como regra geral na fundamentação da solução dos conflitos, pela jurisprudência do STJ, dos tribunais federais e dos tribunais estaduais. Além disso, embora ao Conama tenham sido atribuídas tais funções normativas e procedimentais, há que se lembrar que o órgão, dentro da estrutura hierarquizada do Sisnama, está subordinado ao MMA, inclusive com indicações políticas para a composição do conselho.

Nesse contexto, torna-se importante uma consolidação das inúmeras leis e normativos que atualmente regem a matéria, por meio de uma lei geral, ou lei quadro, que passe por todo o processo legislativo de votação e promulgação.

---

<sup>316</sup> FURTADO, Ricardo Cavalcanti. Avaliação Ambiental Integrada do setor elétrico: Experiências nacional e internacional. In: **O setor elétrico e o meio ambiente**. COLI, Adriana. DIAS, Pedro (Orgs.). Rio de Janeiro: Synergia, 2017. pp. 634-635. ISBN: 978-85-68483-62-6.

<sup>317</sup> *Id.*

O momento de renovação política porque passa o país é favorável para aprimorar regras.

Ressalta-se, no entanto, que essa nova sistematização, acaso introduzida pelo projeto a ser aprovado pela Câmara ou por projeto do Senado, deverá ser atualizada, de modo a contemplar a necessária definição do potencial de impacto ambiental (e socioambiental, sociocultural e socioeconômico), com parâmetros claros, unificados e em sintonia com a realidade atual de setores como o SEB, que está em fase de grande expansão e que é estratégico ao desenvolvimento sustentável do país, sem que isso implique em criar mais etapas procedimentais ao já complexo processo. Mas, tampouco, sem suprimir fases importantes.

Ademais, embora os postulados e conceitos técnico-científicos possam ser adotados de modo multidisciplinar e interdependente, por cada um dos setores envolvidos, dentro da sua autonomia e discricionariedade técnica, esses deveriam ser consolidados nessa lei geral específica para o licenciamento ambiental também dentro de uma visão sistêmica.

Segundo a avaliação da anterior presidência do Ibama, emitida no parecer 01/2017<sup>318</sup>, outros pontos ainda merecem ser melhor debatidos no PL 3.729/2004 e seus apensos - a chamada Lei Geral do Licenciamento Ambiental, de autoria do Deputado Mauro Pereira (MDB/RS) e outros, que está em tramitação há 14 anos na Câmara dos Deputados<sup>319</sup>-, e que dizem diretamente respeito ao presente estudo, quais sejam: a desconsideração do aspecto locacional, a não manifestação vinculante dos órgãos gestores de UC's e a possibilidade de dispensa de estudo ambiental nos procedimentos de licenciamento ambiental em fase única, o que pode vir a modificar a modalidade de licenciamento relativa à geração de energia eólica. Para a anterior presidência do Ibama,

A redação do relator continua a não considerar a localização do empreendimento como elemento necessário, juntamente com sua natureza e seu porte, na definição do rito de procedimento ambiental a ser adotado (trifásico ou simplificado). Faz referência apenas à possibilidade de se considerar o zoneamento ambiental. 5.2. **Com a lacuna sobre o aspecto locacional na futura lei, serão exigidos estudos desnecessários, além de se potencializarem conflitos normativos entre os entes federados. Cada unidade da federação poderá definir a forma com a qual irá determinar o procedimento sem o amparo em uma regra básica.** Com isso, um mesmo empreendimento poderá ser objeto de procedimento trifásico com EIA/Rima em um estado, e de licença por adesão e compromisso em outro, o que colide com o objetivo de uma Lei Geral. Nesse quadro, a tendência é a configuração de uma “guerra ambiental” negativa entre os entes da federação. A menção genérica à possibilidade de se considerar o zoneamento ambiental, deve-se compreender, não supre a necessidade de inclusão expressa da variável locacional. 5.3. A forma

<sup>318</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Parecer 01/2017/GABIN** (0579655) SEI 02001.116102/2017-18. Brasília, DF: 2017. Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer\\_1\\_2017\\_gabin.pdf](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer_1_2017_gabin.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>319</sup> Registra-se que o PL 3.729/2004 foi arquivado ao final do exercício legislativo anterior, e, de acordo com o regimento interno da Câmara de Deputados, poderá ser desarquivado por qualquer um dos seus autores.

genérica como se coloca a delegação aos estados no art. 12 do texto do relator pode ser entendida como caracterizando injuridicidade. **Normas gerais necessitam estabelecer parâmetros básicos que possam ser complementados pelos estados e municípios, não simplesmente estabelecer uma delegação ampla que poderá esvaziar a relevância do restante da lei.** 5.4. A proposta do Ibama é de que, em face do dissenso sobre esse assunto, a **lei preveja expressamente que o procedimento de licenciamento ambiental e o estudo ambiental a ser exigido serão definidos pela relação da localização do empreendimento com seu potencial poluidor ou degradador, considerando sua natureza e seu porte.** Regulamento do Executivo, construído após debate com os entes federados, regulamentaria as disposições nesse sentido. Até que fosse publicado esse regulamento, a autoridade licenciadora teria o poder decisório sobre o tema, mas necessariamente considerando o aspecto locacional<sup>320</sup> (destacou-se).

Como anteriormente analisado, o aspecto locacional, previsto constitucionalmente e presente também na REN 462/2014, é de extrema importância para o diagnóstico ambiental que definirá o tipo de procedimento a ser adotado, e, principalmente, para definir a competência do órgão licenciador, razão pela qual a norma geral deve ser muito clara no ponto, ainda que venha ser explicitada posteriormente, por meio de uma regulamentação. Por outro lado, se reintroduzido o critério focado na abrangência dos impactos do empreendimento, o qual, como visto, foi abandonado após a edição da LC 140/2011, deverão ser definidos parâmetros claros para a delimitação da área diretamente atingida pelo empreendimento proposto, nos estudos ambientais que prepararão o EIA/Rima, bem como as áreas de influência direta e indireta, levando em conta a sensibilidade física, biótica, antrópica, socioeconômica e sociocultural.

Na lição dos autores Saes, Gulin e Kowalski,

Ao longo dos anos de aplicação, no entanto, o critério focado na abrangência dos impactos revelou-se inapropriado, considerando a fase muito inicial em que se encontravam os projetos quando da inicial definição do ente licenciador. Com efeito, sequer realizados os estudos, não se mostrava possível averiguar com maior cautela e certeza a amplitude dos impactos do empreendimento ou atividade em análise, prometendo-se licenciamento a determinado ente com base em suposições que, por vezes, revelavam-se inadequadas. [...] O afastamento do critério “abrangência dos impactos” da definição do órgão licenciador não teve por intuito menosprezar a avaliação de impacto ambiental e a delimitação das áreas de influência, mas justamente refletir que, enquanto etapas concomitantes no contexto dos densos estudos ambientais, não se mostra sensato antecipar conclusão no tema para a inicial fixação da competência licenciatória, o que apenas acarretava celeumas e situações inusitadas, como o licenciamento simultâneo por três entes federativos [...] <sup>321</sup>.

<sup>320</sup> *Id.* p. 1.

<sup>321</sup> SAES, Marcos. GULIN, Gleyse. KOWALSKI, Beatriz. A correta delimitação da área de influência na avaliação de impacto ambiental. In: **O setor elétrico e o meio ambiente**. COLI, Adriana. DIAS, Pedro (Orgs.). Rio de Janeiro: Synergia, 2017. pp. 650-651. ISBN: 978-85-68483-62-6.

Assim, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) continua a ter a sua importância estratégica uma vez que é por meio desse instrumento que serão identificados os aspectos positivos e negativos da atividade, com a determinação das condicionantes, na forma de medidas mitigadoras ou compensatórias, com o debate junto aos interessados.

O Ibama apontou outro problema no projeto de lei, relacionado aos estudos ambientais, que é o da sua dispensa na fase única do licenciamento, referindo no parecer que

[...] fica prevista a possibilidade de o estudo ambiental ser dispensado nos procedimentos de licenciamento ambiental em fase única. Ora, como a autoridade poderá emitir a licença sem respaldo em um estudo ambiental? Mesmo que seja um estudo simples, ele necessita existir. 9.2. A possibilidade de dispensa de estudo apresentado pelo empreendedor deve ficar restrita à licença por adesão e compromisso. Nela, os impactos ambientais são previamente conhecidos e mensurados pela autoridade licenciadora (art. 17)<sup>322</sup>.

Este é um ponto importante do PL 3.729/2004 para o presente estudo, pois tem a potencialidade de atingir os empreendimentos de geração de energia eólica, que têm o seu procedimento simplificado, com a obtenção de licença ambiental em única fase. A proposta de auto licenciamento (ou licenciamento por declaração ou por adesão) prevê a possibilidade de um acompanhamento pós-licença.

Entende-se que os estudos ambientais precisam ser mais previsíveis, com mais deferência ao juízo discricionário dos técnicos e analistas ambientais, mas nunca dispensados, pena de tal relativização ou flexibilização ser considerada ilegal ou inconstitucional, podendo resultar em mais conflitos a serem dirimidos pelo PJ.

O Ibama ainda destacou a possibilidade de enfraquecimento das condicionantes e dos órgãos gestores de UCs, nos termos da Lei do SNUC, alegando a inconstitucionalidade do artigo respectivo, em razão do que preceitua o art. 225, § 1º, III, da CF/1988, uma vez que:

O texto do relator define como não vinculante a manifestação do órgão gestor da Unidade de Conservação em relação ao empreendimento nela situado. Considera-se que essa situação configura um retrocesso inaceitável em relação às regras atualmente em vigor. Não se pode pretender impor ao órgão responsável pela UC um empreendimento que colida com sua gestão. 6.2. Além disso, a proposta do relator intenta restringir a manifestação do órgão gestor de UC aos casos de licenciamento ambiental com Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA). 6.3. Ponto especialmente preocupante é a previsão de revogação do § 3º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc), que estabelece atualmente: “Quando o empreendimento afetar unidade de conservação

<sup>322</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Parecer 01/2017/GABIN** (0579655) SEI 02001.116102/2017-18. Brasília, DF: 2017, p. 3. Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer\\_1\\_2017\\_gabin.pdf](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer_1_2017_gabin.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo”. 6.4. Consideramos que, da forma como esse tema consta no texto do Relator, haverá colisão com o disposto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal<sup>323</sup>.

O PL 654/2015 também reduziria o papel dos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental, como ICMBio, Funai, Iphan, FCP, entre outros, pois estabelece que, transcorrido o prazo de manifestação desses órgãos, o licenciamento seria tacitamente aprovado.

Como já referido, a questão da intervenção não-vinculante já existe e restringe-se aos órgãos externos ao licenciamento, mas a participação desses entes é de suma importância, principalmente no caso de UCs e suas ZAs.

Por fim, outro ponto que tem criado controvérsia na votação do projeto é o da retirada da exigência de licenciamento ambiental para atividades agropecuárias. Embora não guarde relação direta com o objeto do presente estudo, mas em razão de se ter anteriormente ressaltado a possibilidade de os empreendimentos de geração de energia eólica coexistirem com outras atividades produtivas, tais como as relacionadas ao setor agrossilvipastoril, fica o registro da necessidade de que seja revisto o projeto, também quanto a esse aspecto.

Pode ser uma proposta simplista a ideia de codificação de toda a matéria em uma única lei federal para o fim de desburocratizar o complexo - e, em alguns pontos, já desatualizado - processo regulatório de licenciamento ambiental, visto que talvez não seja possível prever todas as situações jurídico-regulatórias de um setor em franca expansão. Além do mais, uma lei geral federal, pelas próprias características, não pode ser tão detalhada a ponto de tirar a autonomia dos estados para legislares normas procedimentais, levando em conta as suas particularidades.

Ademais, sempre haverá a necessidade de integração das normas ambientais com outros importantes sistemas também em mutação, como o elétrico e também o fundiário. É necessário, além de tudo, a criação de mecanismos para a resolução dos eventuais conflitos que surgem entre os todos atores do licenciamento ambiental, de modo que não sejam transferidas ao Poder Judiciário controvérsias que poderiam ser solucionadas no âmbito do próprio processo administrativo de licenciamento ambiental<sup>324</sup>, posto que as demandas

<sup>323</sup> *Ibid.* p. 2.

<sup>324</sup> Seguindo-se a ideia de Eduardo Jordão, no sentido de que “a aceitação de uma ‘discrecionabilidade técnica’ e sua submissão a um controle limitado envolvem uma compreensão de que algumas instâncias de interpretação legislativa podem ser reservadas à administração pública” (JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de uma administração pública complexa**: A experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. São Paulo: Ed. Malheiros, 2016, p. 215. ISBN: 978-85-392-0316-1).

judiciais tem ritos próprios e, face ao princípio de inafastabilidade da jurisdição, acabam por permitir o ingresso de terceiros que incorporam elementos não técnicos, como algumas ONGs ambientais.

Um aprimoramento da infraestrutura institucional e uma melhor capacitação do corpo técnico dos órgãos, além de um maior aparelhamento das entidades, com a informatização e a criação de um banco de dados unificado no âmbito de todo o Sisnama, para conferir uma visão sistêmica e integrativa ao processo, seriam as propostas para aumentar a qualidade do licenciamento ambiental e para imprimir uma maior eficiência de gestão, concomitantemente à reorganização do arcabouço jurídico-regulatório em questão.

#### 5.1.3. A necessidade de um novo padrão de eficiência e de um controle judicial deferente: Os reflexos da Lei 13.655/2018 para o licenciamento ambiental

O presente estudo não buscou, nesta fase final, analisar pormenorizadamente os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, ou, mesmo, sugerir específicas mudanças ao atual modelo de licenciamento ambiental, mas, sim, apontar as falhas normativas existentes, de modo a demonstrar a hipótese de que a complexidade e a falta de precisão, com sobreposição de normas federais e estaduais, do atual modelo regulatório pode causar insegurança jurídica e uma tendência à criação de conflitos dessa decorrentes, quando da implantação e operação dos empreendimentos de geração de energia eólica e de seus sistemas associados. Essa situação de litigiosidade também cria uma paralisia decisória que compromete todo o setor elétrico nacional, visto que esse é interligado, onerando toda a sociedade.

Para o aprimoramento do marco normativo-regulatório e uma maior otimização do modelo faz-se necessário imprimir um novo padrão de eficiência, considerando-se a discricionariedade e a presunção de legitimidade e definitividade dos atos administrativos autorizativos, bem como o poder normativo dos conselhos e autarquias do Sisnama.

Nesse contexto de propostas de mudanças legislativas, foi aprovada a já mencionada Lei 13.655/2018, que incluiu no Decreto-Lei 4.657, de 04 de setembro de 1942<sup>325</sup> (a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), dispositivos sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

---

<sup>325</sup> BRASIL. **Decreto-Lei 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei n. 12.376, de 2010). Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.



Para Alexandre Santos de Aragão, ao analisar o então PL 7.448, de 19 de abril de 2017<sup>326</sup>, que deu origem à lei federal, esse representaria “um marco no aperfeiçoamento das relações do Estado brasileiro com seus cidadãos e maior eficiência do próprio aparelho estatal”<sup>327</sup>, por estabelecer mudanças nos critérios de aplicação e de interpretação das regras de Direito Público, incorporando parâmetros do Direito Administrativo, como segurança jurídica, eficiência e consequencialismo, o que faz com haja menos subjetivismo na hermenêutica. Isso porque o projeto estava calcado em três eixos, quais sejam:

- 1) a segurança jurídica de cidadãos e empresas diante de opiniões flutuantes do Estado, que a cada momento interpreta as normas de uma maneira;
  - 2) permitir que os administradores públicos atuem com maior eficiência, sem temer serem punidos por adotarem uma interpretação plausível, mas que não era a única plausível;
  - 3) democratizar e aumentar a transparência da Administração Pública ao prever, por exemplo, consultas públicas antes de editar atos normativos, obrigatoriedade de motivação em relação às consequências dos seus atos e busca de consensualidade.
- O PL em grande parte incorpora os parâmetros do Direito Administrativo que desde a década de 1990 já vêm se consolidando na doutrina e na jurisprudência, inclusive dos órgãos de controle, que há muito não veem mais o direito público como um mecanismo apenas formal de aplicação de regras, se preocupando com as suas consequências, com a sua economicidade. A modulação dos efeitos temporais de declarações de invalidade adotada pelo Projeto também já é acolhida no Direito Administrativo e legislativamente consagrada até para a mais graves das invalidades, que é a inconstitucionalidade das leis<sup>328</sup>.

Refere ainda o autor que,

A limitação dos subjetivismos e da dispersão hermenêutica por um sem número de agentes espalhados em diversos órgãos estatais e ao longo do tempo, pode fazer com que as decisões das pessoas, dos administradores e dos investimentos das empresas não seja tão arriscada. E, como é do conhecimento comum, o risco exacerbado é sempre fator de paralisia ou, na melhor das hipóteses, é monetizado e transferido, onerando toda a sociedade. [...] **em todas essas medidas propostas pelo PL e apenas dependentes da sanção presidencial não se trata de impedir que administradores, juízes e controladores possam interpretar o direito, cada um dentro de suas competências, mas apenas que as suas interpretações não prejudiquem particulares que confiaram em interpretações anteriores do próprio Estado e que eles próprios consolidem a sua interpretação.** Não se trata de impedir a interpretação por quem quer que seja, mas apenas de racionalizá-la em prol da segurança jurídica.

<sup>326</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 7.748, de 19 de abril de 2017**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em: 02 dez.2018.

<sup>327</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Alterações na LINDB modernizam relações dos cidadãos com o Estado. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 13 abr. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/alexandre-aragao-alteracoes-lindb-modernizam-relacoes-estado>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>328</sup> *Id.*

O PL coloca, assim, o cidadão em um patamar menos inseguro e mais horizontalizado diante da Administração Pública, consolidando os novos paradigmas do Direito Administrativo<sup>329</sup> (destacou-se).

Tais mudanças nas regras hermenêuticas podem e devem ser aplicadas para modernizar e otimizar o atual modelo normativo (bem como o de execução) de licenciamento ambiental.

A questão que se colocou ao longo desta análise reflexiva é que, efetivamente, há a necessidade de uma uniformização de juízos analíticos e decisórios, bem como das leis e dos atos regulatórios, a fim de promover uma maior previsibilidade do funcionamento do licenciamento ambiental, por esse ser um processo que, por lidar com direitos e bens ambientais, envolve muitas variáveis e padrões carregados de subjetividade, possuindo o potencial de fazer uma articulação entre os sistemas ambiental e elétrico e, no caso da fonte de geração eólica em superfície terrestre, também do fundiário.

Mas isso seria possível por meio do aperfeiçoamento das normas já existentes ou seria necessária a sua revogação com a criação de uma nova sistematização que otimizasse o processo, sem que isso importasse em flexibilização de direitos protetivos conquistados?

Entende-se que se faz necessária uma nova sistematização, que incorpore tais padrões de eficiência, com a revogação de normativos já ultrapassados, o que será determinante para as escolhas administrativas, que se fundamentarão nesse novo padrão.

Em um contexto de potencial crescimento da judicialização, há que se reforçar o papel dos órgãos responsáveis pela uniformização da interpretação e aplicação do direito discutido.

No entender de João Emmanuel Lima, “Apesar de não ter alterado diretamente a legislação ambiental, essa lei trata dos atos e processos administrativos em geral, caso do licenciamento ambiental”<sup>330</sup>, sendo uma tentativa de racionalização do processo, tendo em vista os dispositivos que foram introduzidos, como os que dispõem sobre a necessidade de consideração, no controle judicial dos atos e processos administrativos, das limitações e dificuldades práticas dos administradores públicos, na tomada de decisões. Ou seja, a visão do autor de racionalização e de otimização do processo, tomando como base os dispositivos legais introduzidos pela nova lei, se aproxima da ideia de um controle judicial mais deferente ao juízo técnico do agente administrativo ambiental.

---

<sup>329</sup> *Id.*

<sup>330</sup> LIMA, João Emmanuel Cordeiro. As mudanças da LINDB e seus efeitos positivos no licenciamento ambiental. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 mai. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/joao-emmanuel-efeitos-lindb-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 02 dez. 2018.

E continua ele, ao se referir ao processo de licenciamento ambiental como sendo também um instrumento de controle:

Nos últimos tempos, esse instrumento de controle vem sendo acusado, nem sempre de forma justa, de ser um dos entraves para o desenvolvimento econômico e social do país. A insatisfação com seu desempenho tem inclusive motivando legítimos debates sobre a conveniência de se criar uma lei geral do licenciamento, cujo objetivo seria justamente resolver alguns dos problemas que se entende presentes no modelo atual. Dentre as críticas dirigidas ao licenciamento, as mais frequentes dizem respeito à *morosidade* na concessão das licenças e à *falta de segurança jurídica das decisões nele tomadas, especialmente em razão de seu constante questionamento judicial e da imprevisibilidade das decisões judiciais sobre a matéria* [...] A tentativa de combate à *morosidade* ou imobilismo da administração pode ser vista nos dispositivos que tratam da responsabilidade do agente público. [...] É claro que não se pode ignorar que, em matéria de licenciamento, o agente público ainda terá pela frente o artigo 67 da Lei de Crimes Ambientais, que tipifica como crime, na modalidade culposa, a concessão de licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do poder público. Contudo, a nova lei pode influenciar no grau de culpa exigido para aplicação desse tipo penal. **A tentativa de racionalização do controle judicial dos atos e processos administrativos é também uma constante no texto.** O artigo 20 não só reforça o dever constitucional de motivação como também, seguindo os passos do artigo 489, parágrafo 1º, do novo CPC, indica alguns parâmetros mínimos de como isso deve ser feito nas decisões baseadas em *valores jurídicos abstratos*, exigindo que as consequências práticas da decisão sejam consideradas e que a necessidade e adequação da medida imposta e da invalidação do ato sejam demonstradas. Isso exige do Poder Judiciário um esforço argumentativo por vezes deixado de lado em decisões baseadas em *princípios jurídicos*, especialmente em matéria ambiental, onde por vezes se invoca um princípio, sem maiores explicações, para camuflar uma decisão voluntarista. O texto evidentemente não pretende impedir a aplicação dos princípios, como afirmaram alguns críticos, mas racionalizá-la por meio dessas exigências.

A tentativa de se melhorar a qualidade das decisões é reforçada pelo artigo 21, o qual exige do juiz a indicação das consequências de seu ato decisório quando invalidar um ato ou processo, de modo a deixar claro que todos os aspectos fáticos relevantes para o caso foram efetivamente considerados. Esse mesmo dispositivo também ordena que, quando for o caso, a decisão que invalidar o ato ou processo indique condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, o que pode ser de grande valia em discussões sobre a validade de licenças ambientais. Isso porque é comum que decisões de investimento sejam tomadas pelos agentes econômicos justamente pela confiança que depositam nas licenças. Logo, é desejável que essa confiança não seja frustrada com a invalidação do ato sem que, sempre que possível, o administrado que não tenha contribuído com o equívoco cometido tenha possibilidade de regularizar sua situação em condições razoáveis.

Há também dispositivos que buscam assegurar maior previsibilidade nas decisões e evitar comportamentos contraditórios da administração pública. O artigo 23 estabelece que a interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado deve ser acompanhada da indicação de regimes de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente. **Assim, uma decisão judicial que, interpretando norma de conteúdo indeterminado (o conceito de significativo impacto ambiental, por exemplo), entenda que o licenciamento de determinado empreendimento deveria ter seguido dado procedimento ou sido precedido um estudo, não poderá, em regra, simplesmente determinar que este seja aplicado sem estabelecer um regime de transição que preencha os requisitos acima.** Por sua vez, o artigo 30 torna vinculantes, para o órgão e entidade que os edite, regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, até ulterior revisão.

Ou seja, busca permitir que o administrado não seja surpreendido com mudanças repentinas e, o que é pior, tentativas de aplicação retroativa de entendimentos alterados<sup>331</sup> (destacou-se).

Vê-se, portanto, que o autor dá destaque à problemática do conteúdo indeterminado das normas referentes ao licenciamento ambiental, principalmente quanto à falta de definição do potencial de *significativo* impacto ambiental<sup>332</sup> - questão que foi analisada ao longo do presente estudo-, com a defesa de um controle judicial mais deferente e consequencialista.

Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas também abordaram o tema dos valores jurídicos abstratos naquela que denominam a “Lei da Segurança para a Inovação Pública”. Em artigo intitulado “A nova LINDB e o consequencialismo jurídico como mínimo essencial”<sup>333</sup>, os autores defendem que “A *ratio* é a de interditar a utilização indiscriminada de abstrações nas razões de decidir - as quais, nos últimos anos, serviram para ampliar o espectro de poder de instituições” pois, a partir do artigo 20 (*caput*), a lei prescreve que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”<sup>334</sup>.

Ao analisarem o parágrafo único do artigo 20 da LINDB<sup>335</sup>, introduzido pela nova lei, que prescreve que “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”, os autores assim defendem:

A permeabilidade do sistema jurídico a normas de caráter mais aberto e a realidade da interpretação e aplicação do Direito ser balizado por princípios é uma realidade. Contudo, a decisão baseada em “valores jurídicos abstratos”, ou seja, não apoiados

<sup>331</sup> *Id.*

<sup>332</sup> Na citada Cartilha de licenciamento ambiental, elaborada pelo TCU com a colaboração do Ibama, há a seguinte referência: “o termo “significativo” é alvo de grande subjetividade. Contudo, seria impossível o estabelecimento de um critério objetivo único que pudesse vigorar em todo o território nacional. O que é significativo, importante, relevante, em um grande centro, poderá não ter a mesma significação na zona rural. Há empreendimentos perfeitamente suportáveis, do ponto de vista do controle ambiental, em certos lugares, mas absolutamente inadmissíveis em outros”. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Tribunal de Contas da União com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2.ed. Brasília, DF: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2008, p. 33. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cartilha-de-licenciamento-ambiental-2-edicao.htm>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>333</sup> MARQUES NETO, Florian de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras de. A nova LINDB e o consequencialismo jurídico como mínimo essencial. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 mai. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-18/opiniao-lindb-quadrantes-consequencialismo-juridico>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>334</sup> **Decreto-Lei 4.657/1942, art. 20, caput** “ Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

<sup>335</sup> **Decreto-Lei 4.657/1942, art. 20, parágrafo único**. “A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

em normas concretas ou em prescrições normativas cerradas, não pode servir como uma cláusula mágica, transcendente. Não podem se prestar a ser um argumento de autoridade hermenêutica sem que o decisor tenha o dever (ônus) de perquirir os efeitos desta decisão. Mais do que uma deferência ao consequencialismo, o dispositivo presta homenagem à responsabilidade da decisão. Prospectar os efeitos da decisão não é irrelevante. O dever de motivar (geral a toda decisão) passa a ser reforçado, nos casos de decisão baseada em valores abstratos, com o dever de indicar as consequências antevistas pelo decisor. Mais do que isso, o dispositivo obriga a que as consequências possíveis sejam avaliadas e sopesadas. E assim exigindo, torna a decisão baseada na aplicação de princípio controlável (e censurável) quando falhar em vir acompanhado da análise das consequências.

E, ao que interessa ao presente estudo, relativamente ao juízo decisório do processo de licenciamento ambiental para os empreendimentos e atividades de geração de energia eólica e às tomadas de decisão pelos agentes licenciadores (e também aos operadores do direito, na solução dos conflitos envolvendo a fonte), entende-se plenamente aplicável as normas prescritas nos artigos 21, 22, 23 e 24 da LINDB, que buscam evitar esse abstracionismo. Mas desde que, concomitantemente, seja reorganizado o marco jurídico-regulatório.

O desafio de reorganização deve considerar a ideia de uma maior eficiência e de consequencialismo, considerando-se o *déficit* existente na legislação de regência, em razão das lacunas e conceitos jurídicos indeterminados, da imprecisão, das divergências e sobreposições entre os diversos tipos de normativos, com a sua desarticulação com os demais setores regulados, sem falar da falta de revogação expressa por parte do Conama de resoluções que, por exemplo, frontalmente contrariam o Código Florestal (CFlo de 2012). Assim, o novo ambiente institucional propício à eficiência e eficácia do marco normativo-regulatório passa também pela desburocratização e revogação de leis e normativos que regulam a mesma matéria, lembrando-se que, como referido, a nova proposta de lei em trâmite na Câmara dos Deputados tem poucas revogações, mas cria mais figuras e situações jurídicas, que ainda suscitam controvérsias.

Contudo, a reforma do atual modelo de licenciamento ambiental brasileiro não pode ser feita com base em uma única solução normativo-regulatória. Faz-se necessária uma administração gerencial que também incorpore um mecanismo administrativo de resolução de conflitos, dentro de uma visão de funcionamento sistêmico.

E é preciso, além da otimização legislativa, conferir maior eficiência à gestão ambiental brasileira como um todo, em um modelo calcado na eficiência em detrimento da burocracia baseada na legalidade estrita pois, do contrário, os problemas e as falhas diagnosticados nos estudos analíticos continuarão causando paralisia decisória, desincentivo à modernização da máquina pública e à renovação de toda a estrutura institucional.

## 6. CONCLUSÕES

Este estudo buscou confirmar a hipótese de que a complexidade e a falta de precisão, originadas pelas lacunas jurídicas e pela sobreposição de normas federais e estaduais, do modelo regulatório vigente relativo ao licenciamento ambiental, pode causar insegurança jurídica e uma tendência à criação de conflitos dessa decorrentes, quando da implantação e operação dos empreendimentos de geração de energia eólica e de seus sistemas associados.

Ao longo de uma análise reflexiva, realizada a partir de referenciais teóricos e de estudos qualitativos realizados por entidades que atuam nos setores elétrico e ambiental, bem como por poderes instituídos para regular e fiscalizar tais setores, procurou-se confirmar o diagnóstico evidenciado de que as falhas do atual modelo de licenciamento ambiental resultam de conflitos normativos, como os relativos a regras de competência legislativa e administrativa, existentes entre a União e os estados federados, os quais podem comprometer a execução do processo e potencializar os conflitos setoriais, aumentando a judicialização.

Verificou-se que as falhas têm como causa principal a complexidade do modelo, diante da falta de clareza e de sobreposição normativa do atual marco regulatório, porquanto remanesce sem solução a distribuição da competência material comum dos entes federativos, ainda que estabelecido o sistema único de licenciamento dos órgãos executores do Sisnama, com a garantia de manifestação não vinculante dos órgãos ambientais das outras esferas. Assim, há uma complexidade material, mas, também, institucional do Sisnama, o qual, embora estruturado de forma hierarquizada, possui autarquias ambientais dotadas de autonomia e concorrentes entre si na tarefa regulatória, inseridas em um modelo que prevê a cooperação dos entes, mas que necessita articular-se com o SEB e com o sistema agrário, em um cenário econômico que está em constante mutação.

A complexidade advém, também, de falhas na forma de interveniência de órgãos de outros sistemas do Estado-Administração no processo de licenciamento ambiental, dado que os intervenientes também têm autonomia para criar as suas próprias normas e regulamentos relativos à matéria.

Existem lacunas regulatórias, como, por exemplo, a falta de regramento específico para a geração de energia eólica *offshore*. Quanto ao licenciamento ambiental para a geração de energia eólica em superfície terrestre, houve uma tentativa de otimização por meio de resolução específica, a qual, embora tenha um caráter geral, ainda carece de definições de conceitos importantes, com falta de parâmetros mínimos nacionais quanto ao aspecto

locacional para a definição do procedimento, o que potencializa os conflitos normativos com os estados federados e aumenta a judicialização.

Quanto ao critério definidor do porte dos empreendimentos, há divergências entre os normativos, a nível federal e estadual - o que pode ser decorrência de uma disputa por investimentos, como forma de atrair a indústria eólica -, havendo, ainda, quanto aos critérios, desarticulação entre os normativos do Conama e os da Aneel. Como visto, os aspectos locacional, de natureza e de porte, ao fim e a cabo, também delimitarão o potencial de impacto ambiental do empreendimento de geração de energia eólica e de seus sistemas associados.

Relativamente a temas específicos regulados no licenciamento ambiental federal, de um modo geral, verificou-se que há normas que não foram expressamente revogadas pelo Conama, mas que ainda são utilizadas, após a vigência de dispositivos legais hierarquicamente superiores. Há, também, lacunas referentes a impactos ainda não devidamente mensurados, como o paisagístico e os envolvendo os ruídos e as sombras dos aerogeradores.

Igualmente se observou que, quanto aos sistemas associados, há normativos próprios - como portarias e outras normas infralegais-, a regerem o licenciamento das linhas de transmissão, imprescindíveis à conexão dos empreendimentos de geração ao sistema interligado nacional, mas que, na prática, não são utilizados para reger esse licenciamento face à intrincada questão de competência ambiental, sendo ainda adotadas, quanto ao ponto, as regras das resoluções do Conama.

Chegou-se à conclusão de que houve êxito na pretendida otimização do licenciamento para a fonte de geração eólica, se considerada a judicialização de conflitos após a edição da Resolução 462 do Conama, a partir de pesquisa jurisprudencial, visto que não se encontrou nenhum acórdão que tivesse julgado algum recurso com base especificamente nessa resolução.

Todavia, remanesce o questionamento se a pouca controvérsia após a vigência da resolução se deu pela edição do normativo, que prevê um licenciamento simplificado, ou se as controvérsias envolvendo essa modalidade de licenciamento foram resolvidas por meio de outras resoluções, que igualmente dispõem sobre a matéria, embora de forma mais abrangente, o que não caracterizaria, em absoluto, *error in iudicando*, mas uma interpretação em sentido lato desse arcabouço normativo-regulatório. Isso poderia gerar uma jurisprudência mais frágil, que realimentaria o processo de judicialização, em longas demandas judiciais, as quais, ao final, podem representar um entrave à expansão da fonte.

Além disso, os acórdãos dos tribunais federais analisados (TRF4 e TRF5) demonstram um juízo ainda pouco deferente às decisões técnicas dos órgãos ambientais, ao ampliarem,

mesmo nessa instância, a dilação probatória, determinando a realização de perícia judicial para comprovar o grau de impacto ambiental dos empreendimentos eólicos, após a realização do processo de licenciamento, o que também pode ser motivo de insegurança jurídica, visto que um perito pode ter a *expertise* na área, mas nem sempre ter a mesma formação, a experiência de um analista ou técnico ambiental dos órgãos licenciadores, além da falta de visão sistêmica do que está envolvido no processo de licenciamento ambiental, embora seja um terceiro imparcial e equidistante do conflito posto em questão. No caso de ações civis públicas propostas por ONGs ambientais, ainda há maior falta de confiança nas decisões técnicas, em detrimento de argumentos teóricos e pouco técnicos. Ou, muitas vezes, com forte conotação política e ideológica.

Isso pode ser decorrência do abstracionismo e das lacunas legais verificados.

Já no tribunal de justiça estadual pesquisado (TJRS), as controvérsias existentes em maior número são as relativas aos sistemas associados, ou mais especificamente quanto a litígios derivados de desapropriação ou de servidão administrativa para a instalação de linhas de transmissão, onde também deferida a produção de prova pericial, mas com pedidos de tutela de urgência, o que pode estar relacionado à situação deficitária do sistema de transmissão no Estado do Rio Grande do Sul.

Por fim, no tribunal superior (STJ), verificou-se que, em um controle jurisdicional indireto, houve um juízo mais deferente, com a manutenção de decisões que validavam as decisões técnicas administrativas.

A existência de tais falhas jurídico-regulatórias e a problemática da falta de articulação com outros sistemas regulados pelo Estado-Administração poderia ser solucionada por meio de uma reorganização ou de uma sistematização do arcabouço jurídico-regulatório que rege o licenciamento ambiental, de modo a conferir uma maior previsibilidade e segurança jurídica a todos os sistemas envolvidos, inclusive com a introdução de novos conceitos regulatórios, como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), desde que preservado o espaço para que os entes federados regulamentem os critérios específicos e procedimentais, considerando as características e peculiaridades regionais.

Assim, ainda que existentes regramentos específicos, defende-se uma leitura sistemática das normas vigentes, nos moldes como sugerido pela OJN 51/2015 da AGU. Faz necessário o estabelecimento de parâmetros mínimos em norma geral, com a delegação aos entes federados da definição de aspectos específicos.

O momento de renovação política porque passa o país é favorável às mudanças e ao fortalecimento das regras.



Mas essa otimização só se efetivará se houver, concomitantemente, uma mudança de padrão de gestão ambiental - bem como de interpretação e de controle jurisdicional -, a ser pautado por uma maior eficiência e pela preocupação com as consequências das decisões administrativas.

## 7. REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA – Sede Nacional. **Orientação Jurídica Normativa nº 51/2015/PFE/Ibama**. Vinculação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA aos processos de licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Brasília, DF: AGU/PFE, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Daniela/Downloads/ojn\\_n\\_51\\_2015\\_%20\(14\).pdf](file:///C:/Users/Daniela/Downloads/ojn_n_51_2015_%20(14).pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

AFONSO DA SILVA, José. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros. 2011. ISBN: 978-85-392-0060-3.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Informações técnicas. Quadro - resumo DUP**. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/quadro-resumo-dup>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 391/2009**. Estabelece os requisitos necessários à outorga de autorização para exploração e alteração da capacidade instalada de usinas eólicas, os procedimentos para registro de centrais geradoras com capacidade instalada reduzida e dá outras providências. Brasília, DF: Aneel, 15 dez. 2009. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2009391.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 414/2010**. Estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada. Brasília, DF: Aneel, 9 set. 2010. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2009391.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 481/2012**. Altera a Resolução Normativa nº 77, de 18 de agosto de 2004. Brasília, DF: Aneel, 17 abr. 2012. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012481.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 482/2012**. Estabelece as condições gerais para o acesso de micro geração e mini geração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica, e dá outras providências. Brasília, DF: Aneel, 17 abr. 2012. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012482.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 546/2013**. Altera as Resoluções Normativas n. 390 e 391, de 15 de dezembro de 2009. Brasília, DF: Aneel, 16 abr. 2013. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2011/036/resultado/ren2013546.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 616/2014**. Altera a Resolução Normativa nº 398, de 23 de março de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009, no que se refere aos limites à exposição humana a campos elétricos e magnéticos originários de instalações de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, na frequência de 60 Hz. Brasília, DF: Aneel, 01 jul. 2014. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2014616.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 687/2015**. Altera a Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012, e os Módulos 1 e 3 dos Procedimentos de Distribuição – PRODIST. Brasília, DF: Aneel, 24 nov. 2015. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2015687.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 691/2015**. Disciplina a desvinculação, por iniciativa de agente setorial, de bens vinculados aos serviços de geração, transmissão e distribuição de energia. Brasília, DF: Aneel, 08 dez. 2015. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2015691.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 740/2016**. Estabelece os procedimentos gerais para requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP, de áreas de terra necessárias à implantação de instalações de geração e de Transporte de Energia Elétrica, por concessionários, permissionários e autorizados e dá outras providências. Brasília, DF: Aneel, 11 out. 2016. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2016/025/resultado/ren2016740.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017. ISBN: 978-85-97-01209-5.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Alterações na LINDB modernizam relações dos cidadãos com o Estado. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 13 abr. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/alexandre-aragao-alteracoes-lindb-modernizam-relacoes-estado>. Acesso em: 02 dez. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENERGIA EÓLICA – ABEEÓLICA. **Boletim Anual de Geração Eólica**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-Anual-de-Geracao-2017.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BAHIA. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução 4.180/2011**. Aprova a Norma Técnica NT 01/2011 e seus Anexos, que dispõe sobre o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica no Estado da Bahia. Salvador, Bahia: Cepram, 29 abr. 2011. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%204.180%20DE%2029%20DE%20ABRIL%20DE%202011.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 4.635/2018**. Estabelece critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em ambientes terrestres no Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador, Bahia: Cepram, 28 set. 2018. Disponível em: **Resolução CEPRAM 4.636, de 28.09.2018**. Disponível em:

[file:///C:/Users/Daniela/Downloads/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O%20CEPRAM%204636%20de%202018%20-%20Licenciamento%20Eo%CC%81licas%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Daniela/Downloads/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O%20CEPRAM%204636%20de%202018%20-%20Licenciamento%20Eo%CC%81licas%20(2).pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. ISBN: 978-85-450-0535-3.

BOHME, Gustavo. A otimização dos parques eólicos. **Diário Comércio, Indústria & Serviços**, São Paulo, 08 nov. 2018. Disponível em: <https://www.dci.com.br/industria/a-otimizac-o-dos-parques-eolicos-1.756683>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 2.335, de 06 de outubro de 1997**. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2335.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.HTM). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.205, de 30 de março de 2004**. Regulamenta o inciso I e os §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 3º da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, no que dispõem sobre o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA, primeira etapa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5025compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5025compilado.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.300, de 07 de dezembro 2004**. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 8.437, de 22 de abril de 2015**. Regulamenta o disposto no art. 7º, **caput**, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 9.578, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm#art25](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm#art25). Acesso em: 02. dez.2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 4.657, de 04 de setembro de 1942.** Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei n. 12.376, de 2010). Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Instituiu o Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.** Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.074, de 07 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074cons.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.537, de 11 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19537.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.438, de 26 de abril de 2002.** Conversão da MPv 14/2001. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10438.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.847, de 15 de março de 2004.** Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética - EPE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.847.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.848, de 15 de março de 2004.** Conversão da MPv 144/2003. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.934, de 05 de maio de 2009.** Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11934.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11934.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.729, de 8 de junho de 2004.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Dispõe que para a instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, será exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), com ampla publicidade; regulamentando a Constituição Federal de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 7.748, de 19 de abril de 2017.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em: 02 dez. 2018

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. **Instrução Normativa 01/2018.** Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem comunidades quilombolas. Brasília, DF: FCP, 31 out. 2018. Disponível em: [http://www.imprensa nacional.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49477935/do1-2018-11-09-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-outubro-de-2018-49477733](http://www.imprensa nacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49477935/do1-2018-11-09-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-outubro-de-2018-49477733). Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Portaria 121/2018.** Publicado no D.O.U. de 06/04/18. Brasília, DF: Gabinete do Ministro, 04 abr. 2018. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/04/2018&jornal=515&pagina=156&totalArquivos=278>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura e Ministério da Saúde. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis-IBAMA. **Portaria Interministerial 60/2015**. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. Brasília, DF: Ibama, 24 mar. 2015. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria Interministerial 60 de 24 de marco de 2015.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria%20Interministerial%2060%20de%2024%20de%20marco%20de%202015.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria 421/2011**. Dispõe sobre o licenciamento e a regularização ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 26 out. 2011. Disponível em: <http://www.abce.org.br/downloads/PortariaMMAn421p92.pdf> Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 001/1986**. Publicado no D.O.U. de 17/02/86. Brasília, DF: Conama, 23 jan. 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 006/1986**. Publicado no D.O.U. de 17/02/86, Seção I, página 2550. Complementada pela Resolução n. 281/01. Dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento. Brasília, DF: Conama, 24 jan. 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=29>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 237/1997**. Brasília, DF: Conama, 19 dez. 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 279/2001**. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental. Brasília, DF: Conama, 27 jun. 2001. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=277>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 303/2002**. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília, DF: Conama, 20 mar. 2002. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 369/2006**. Publicada no DOU no 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150 - 151. Em atendimento à Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, altera pela MP 2.166/2001 Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Brasília, DF: Conama, 28 mar. 2006. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 393/2007**. Publicado no D.O.U. de 09/08/07, Seção I, página 2550. Complementa a Resolução n. 357/05 (art. 43, § 4o). Dispõe sobre o descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas marítimas de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Brasília, DF: Conama, 08 ago. 2007. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=541>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 428/2010**. Alterada pela Resolução nº 473/2015 (altera o §2º do art. 1º e o inciso III do art. 5º). Altera as Resoluções nº 347/2004 e nº 378/2006. Revoga as Resoluções nº 10/1988, nº 11/1987, nº 12/1988, nº 13/1990. Dispõe, no âmbito do

licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. Brasília, DF: Conama, 17 dez. 2010. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 462/2014**. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre, altera o art. 1º da Resolução CONAMA n.º 279, de 27 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Conama, 24 jul. 2014. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=703>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 473/2015**. Publicada no DOU nº 238, de 14 de dezembro de 2015, Seção 1, pag. 121. Retificada no DOU nº 241, de 17 de dezembro de 2015, Seção 1, pag. 61. Altera o §2º do art. 1º e inciso III do art. 5º da Resolução CONAMA nº 428/2010. Prorroga os prazos previstos no §2º do art. 1º e inciso III do art. 5º da Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010, que dispõe no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. Brasília, DF: Conama, 11 dez. 2015. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=719>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 654, de 29 de setembro de 2015**. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Cria o licenciamento ambiental especial, procedimento administrativo específico destinado a licenciar empreendimentos de infraestrutura estratégicos. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 484, de 30 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a ampliação das atribuições institucionais relacionadas à Política Energética Nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento da geração de energia elétrica localizada no mar territorial e zona econômica exclusiva a partir de fonte eólica; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131829>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 168, de 10 de abril de 2018**. Regulamenta o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica. Cria a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, estabelecendo normas gerais para o licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente e institui a avaliação ambiental estratégica (AAE). Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132865>. Acesso em: 02 dez. 2018.



\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição 65, de 13 de dezembro de 2012.** Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1.Turma). **Agravo em Recurso Especial 226534/CE (2012/0185429-6).** Agravo em Recurso Especial. Processual Civil e Administrativo. Mandado de Segurança com pedido liminar objetivando prosseguir nas obras de implantação de três parques eólicos no Município de Aracati/CE. Possibilidade em função da documentação coligida aos autos. Manifestação favorável do Ministério Público ao agravado. Necessidade de revolvimento fático-probatório. Incidência da Súmula 7/STJ. Agravo do Ibama a que se nega provimento. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado 02 de junho de 2015, DJe 19 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 226534/CE (2012/0185429-6).** Processual Civil e Administrativo. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Autorização para prosseguir com as obras de implantação dos parques eólicos no Município de Aracati/CE. Possibilidade. Inocorrência de ofensa ao art. 535, II, do CPC/73. Violação dos arts. 2º-B e F, 3º e 4º do Código Florestal; 1º da Lei 6.938/8; 70, § 1º da Lei 9.605/98. Ônus da prova. Óbice da Súmula 7/STJ. O Ministério Público manifestou-se pelo não-provimento do agravo. Ausência de argumentação apta a infirmar as conclusões da decisão agravada. Agravo Regimental a que se nega provimento. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado 09 de março de 2017, DJe 27 de março de 2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=AREsp+226534&processo=2012%2F0185429-6+ou+201201854296&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 02 dez. 2018. **Recurso Especial 910647/RJ.** Processual Civil. Administrativo. Recurso Especial. Embargo de obra. Área de relevante interesse ecológico. Análise de eventual infringência a preceitos constitucionais. Impossibilidade. Violação do art. 535 do CPC. Não-ocorrência. Impacto ambiental de âmbito nacional. Necessidade de licenciamento expedido pelo Ibama. Análise de suposta ofensa a dispositivo de resolução. Não-enquadramento no conceito de “lei federal”. Alegada ausência de motivação do ato impugnado. Matéria de prova. Súmula 7/STJ. Relatora: Min. Denise Arruda. DJe 29 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=910647&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 02 dez. 2018. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 41551/MA.** Administrativo. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Licença ambiental. Construção de linha de transmissão de energia entre os estados do Pará e Maranhão. Obras com significativo impacto ambiental. Competência para expedição da licença ambiental pertencente ao Ibama. Anulação do Auto de Infração e do Termo de Interdição das obras exarado pelo órgão estadual do Maranhão - GEMARN. Relator: Min. Benedito Gonçalves. DJe 27 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=2013%2F0068789-3+ou+201300687893&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (Presidência). **Suspensão de Segurança 2505/PI (2011/0216663-0).** Requerente: Município de Luís Correia. Requerido: Desembargador Relator do Mandado de Segurança

número 201100010007193 DO. Impetrante: Portal do Delta do Parnaíba Participações Ltda. Relator: Min. Ari Pargendler. Decisão em 05 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Pleno). **Agravo regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade AgR 3074/DF**. Constitucional. Natureza secundária de ato normativo regulamentar. Resolução do Conama. Inadequação do controle de constitucionalidade. Precedentes. Agravo desprovido. Agravante: Associação Cemitérios Brasil – Acembra. Agravado: Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Relator: Min. Teori Zavascki. DJe 27 de junho de 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2187792>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (2. Turma). **Mandado de Segurança 26739/DF**. Ato do Conselho Nacional de Justiça. Anulação da fixação de férias em 60 dias para servidores de segunda instância da Justiça estadual mineira. Competência constitucional do Conselho para controle de legalidade dos atos administrativos de tribunal local. Ato de caráter geral. Desnecessidade de notificação pessoal. Inexistência de violação do contraditório e da ampla defesa. Férias de sessenta dias. Ausência de previsão legal. Impetrante: Sindicato dos Servidores da Justiça de 2ª Instância de Minas Gerais- SINJUS - MG. Impetrado: Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Dias Toffoli. 01 de março de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11155601>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Tribunal de Contas da União com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2.ed. Brasília, DF: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2008, 83 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cartilha-de-licenciamento-ambiental-2-edicao.htm>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Coleção Diálogo Público. **Licenciamento socioambiental nos empreendimentos de infraestrutura**. Brasília: TCU, 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licenciamento-socioambiental-nos-empreendimentos-de-infraestrutura-colecao-dialogo-publico.htm>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **TC 019.228-2014-7**: Acórdão 1.631-2018. Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti [desde 01/08/2014]. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=19228&p2=2014&p3=7>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). **Agravo de Instrumento 5011723-93.2011.4.04**. Relatora: Des. Fed. Maria Lúcia Leiria. D.E. 23 de agosto de 2011. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018. **Agravo de Instrumento 5003411-65.2010.4.04.0000**. Relator: Des. Fed. Fernando Quadros da Silva. D.E. 21 de julho de 2010. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018. **Agravo de Instrumento 5011723-93.2011.4.04**. Relator: Des. Fed. Fernando Quadros da Silva. Administrativo. Processual Civil. Antecipação dos efeitos da tutela. Artigo 273 do CPC. Requisitos autorizadores. Ato administrativo. Litisconsórcio passivo. Licença ambiental. Estudo de impacto ambiental. Juntado aos autos 11 de abril de 2014. Disponível em:

<https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em: 02 dez. 2018.  
**Agravo de Instrumento 5021604-26.2013.4.04.0000**. Relator: Des. Fed. Fernando Quadros da Silva. Juntado aos autos 07 de outubro de 2013. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.  
**Agravo de Instrumento 5001176-86.2014.4.04.0000**. Relatora: Des. Fed. Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 28 de janeiro de 2014. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.  
**Agravo de Instrumento 5000425-36.2013.4.04.0000/RS**. Relatora: Des. Fed. Maria Lúcia Leiria, juntado aos autos em 16 de janeiro de 2013. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível 5008269-39.2011.4.04.7200/SC**. Administrativo. Ambiental. ICMBio. Ação de Anulação de Auto de Infração. Cerceamento de Defesa. Inocorrência. Ônus da prova do autor. Área de Preservação Permanente. APP. APA Baleia Franca. Linha da Cumeada. Legalidade dos atos administrativos. Multa aplicada. Ausência de indicação dos critérios objetivos usados. Revisão. Redução. Relator: Des. Fed. Fernando Quadros da Silva. D.E. 10 de dezembro de 2015. Disponível: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.  
**Apelação Cível 5004044-33.2012.4.04.7202/SC**. Administrativo. Pequena Central Hidrelétrica. Área em demarcação de Terra Indígena. Manutenção da instalação e da operação. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Relatora: Des. Fed. Vânia Hack de Almeida, juntado aos autos em 23 de agosto de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (2. Seção). **Embargos Infringentes 5000970-08.2011.4.04.7007**. Usina Hidrelétrica Baixo Iguaçu. Licença Ambiental Prévia. Validade. Proteção ao ambiente. Anuência prévia do ICMBio. Existência. Pedido de antecipação de tutela indeferido. Relator: Des. Fed. Cândido Alfredo Silva Leal Júnior, juntado aos autos em 21 de novembro de 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em: 02 dez. 2018.  
**Embargos Infringentes 0007287-70.2003.4.04.7207/SC**. Administrativo. Licenciamento ambiental. Órgão integrante do Sisnama. Manifestação não vinculante. Relator: Des. Fed. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E. 20 de agosto de 2013. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (1. Turma). **Apelação Cível 00024414120134058400**. Administrativo. Área de servidão administrativa. Passagem de linha de transmissão de energia elétrica. Chesf. Coordenadas detalhadas. Declaração de Utilidade Pública. Legitimidade passiva do proprietário e do possuidor. Possibilidade. Valor da indenização. Perícia judicial. Sentença mantida. Relator: Des. Fed. Élio Wanderley de Siqueira Filho, julgado em 28 de setembro de 2017, DJE 05 de outubro de 2017, p. 57. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/jsp/resultados.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (2. Turma). **Agravo de Instrumento 00063547920114050000**. Servidão de passagem de linhas de transmissão elétrica. Imissão liminar da Chesf na posse do imóvel rural. Urgência da medida. Preço depositado de acordo com o mercado. Supremacia do interesse público sobre o privado. Justiça do preço depositado: discussão durante o regular tramite processual. Agravo de instrumento desprovido. Relator: Des. Fed. Ivan Lira de Carvalho, julgado em 02 de agosto de 2011, DJE 10 de agosto de 2011, p. 370. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/jsp/resultados.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018.

**Apelação em Reexame Necessário 200881010004276/CE.** Processual Civil e Administrativo. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. Paralisação de obras de implantação de usinas eólicas. Impacto ambiental de pequeno porte. Relatório ambiental simplificado - RAS. Lei nº 6938/81. Resolução nº 279/2001 do Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Relator: Des. Fed. Francisco Barros Dias, julgado em 22 junho de 2010, DJE 01 de julho de 2010. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (3. Turma). **Agravo de Instrumento 200905000984790, AG101806/CE.** Relator: Vladimir Carvalho, julgado em 08 de abril de 2010, DJE 07 de maio de 2010, p.48. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em: 02 dez.2018. **Apelação Cível 200881000142380.** Administrativo e Ambiental. Mandado de Segurança. Implantação de parque eólico. Pequeno potencial de impacto ao meio ambiente. Licença e autorização concedidas por órgão estadual. Atuação supletiva do Ibama não caracterizada. Termo de Embargo declarado nulo. Improvimento do apelo e da remessa oficial. Relator: Des. Fed. Edílson Nobre, julgado em 11 de setembro de 2012, DJE 13 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/jsp/resultados.jsp>. Acesso em: 02 dez. 2018. **Apelação Cível 08011879720134058400/RN.** Constitucional. Ambiental. Administrativo. Licenciamento organizado por órgão estadual. Competência supletiva do Ibama. Ausentes requisitos legais. Relator: Des. Fed. Paulo Machado Cordeiro (Convocado), julgado em 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1>. Acesso em: 02 de dez. 2018. **Apelação Cível 00001778020104058101.** Processual Civil. Constitucional e Ambiental. Instalação de parque eólico no Município de Aracati -CE. Licenciamento ambiental concedido pelo órgão estadual. SEMACE. Adoção da Resolução do Conama nº 279/2001. Relatório Ambiental Simplificado (RAS). Área de Duna. Zona Costeira. Áreas de Preservação Permanente. Necessidade de realização de perícia ambiental para aferir a amplitude do impacto ambiental na região. Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA). Intelecção de normas constitucionais, legais e regulamentares. Incidência na hipótese do Princípio da Precaução e do Princípio da Consideração da Variável Ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento. Anulação da sentença. Retorno dos autos ao juízo de origem. Relator: Des. Fed. Paulo Machado Cordeiro, julgado em 30 de junho de 2016, DJE 15 de julho de 2016, p.22. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (4. Turma). **Apelação Cível 200881000068063/CE.** Administrativo. Ambiental e Processual Civil. Ação Civil Pública. Paralisação de obras. Parque eólico. Impacto ambiental de pequeno porte. Relatório ambiental simplificado - RAS. Lei nº 6938/81. Resolução nº 279/2001 do Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Condenação do Ministério Público Federal ao pagamento de honorários advocatícios afastada. Relator: Des. Fed. Emiliano Zapata Leitão (convocado), julgado em 21 de setembro de 2010, DJE 23 de setembro de 2010.

**CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. Resultado consolidado dos leilões – 04/2018. Biblioteca Virtual.** São Paulo: CCEE, 2018. Disponível em: [https://www.ccee.org.br/portal/faces/acesso\\_rapido\\_header\\_publico\\_nao\\_logado/biblioteca\\_virtual?tipo=Resultado%20Consolidado&assunto=Leil%C3%A3o&afrLoop=323656238613986&adf.ctrl-state=3a9sgq5fq\\_18#!%40%40%3F\\_afrLoop%3D323656238613986%26tipo%3DResultado](https://www.ccee.org.br/portal/faces/acesso_rapido_header_publico_nao_logado/biblioteca_virtual?tipo=Resultado%20Consolidado&assunto=Leil%C3%A3o&afrLoop=323656238613986&adf.ctrl-state=3a9sgq5fq_18#!%40%40%3F_afrLoop%3D323656238613986%26tipo%3DResultado)

%2BConsolidado%26assunto%3DLeil%25C3%25A3o%26\_adf.ctrl-state%3D3a9sgq5fq\_22. Acesso: 02 dez. 2018.

CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução 04/2012**. Publicado no D.O.E. - CE em 03.05.2012. Dispõe sobre a atualização dos procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE. Fortaleza, Ceará: Coema, 12 abr. 2012. Disponível em: [http://www.legiscenter.com.br/minha\\_conta/bj\\_plus/direito\\_tributario/atos\\_legais\\_estaduais/ceara/resolucoes/2012/resolucao\\_04\\_coema\\_de\\_03-05-12.htm](http://www.legiscenter.com.br/minha_conta/bj_plus/direito_tributario/atos_legais_estaduais/ceara/resolucoes/2012/resolucao_04_coema_de_03-05-12.htm). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 05/2018**. Publicado no D.O.E. - CE em 30.07.2018, Série 3, Ano X n. 141, pp. 286-287. Dispõe sobre a simplificação e atualização dos procedimentos, critérios e parâmetros aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE para os empreendimentos de geração de energia elétrica por fonte eólica no Estado do Ceará. Fortaleza, Ceará: Coema, 12 jul. 2018. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Resolucao-Coema-5.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

CENTRO DE PESQUISAS DE ENERGIA ELÉTRICA – CEPEL/Eletrobras. **Atlas do Potencial Eólico Brasileiro**. Rio de Janeiro: CEPEL, 2013. Disponível em: [http://novoatlas.cepel.br/wp-content/uploads/2017/07/Novo-Atlas-do-Potencial-Eolico-Brasileiro-SIM\\_2013.pdf](http://novoatlas.cepel.br/wp-content/uploads/2017/07/Novo-Atlas-do-Potencial-Eolico-Brasileiro-SIM_2013.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. CONSULTORIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº 00523/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU**. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br>. Acesso em: 02 dez. 2018.

DAMAZO, José Estevão. Uso de bem público por concessionária de energia elétrica e limites à sua oneração. **Jurisp. Mineira**, Belo Horizonte, a. 64, n. 207, pp. 19-36, out/dez. 2013. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/7830/1/0207-DT-002.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

DUTRA, Joísa Campanher. Regulação do setor elétrico no Brasil. In: GUERRA, Sérgio (Coord.). **Regulação no Brasil. Uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. ISBN: 978-85-225-1339-0.

ENERGIA eólica ultrapassa marca de 14 GW de capacidade instalada. **Agência Associação Brasileira de Energia Eólica - ABEEólica**. São Paulo, 5 nov. 2018. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/noticias/energia-eolica-ultrapassa-marca-de-14-gw-de-capacidade-instalada/>. Acesso em: 02 dez. 2018.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2026**. Brasília, julho de 2017. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Decenal-de-Expansao-de-Energia-2026>. Acesso em: 02 dez. 2018.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. ISBN: 978-85-7700-683-0.

\_\_\_\_\_. Competência legislativa em matéria ambiental. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, PI, 01 mai. 2007. Seção Artigos. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9811/competencia-legislativa-em-materia-ambiental/1>. Acesso em: 02 dez. 2018.

FELDMANN, Paula Mariotti. Os desafios da instalação de eólicas *offshore* no Brasil. **Inteligência Jurídica. Conteúdo exclusivo Machado Meyer Advogados**, São Paulo, 27 jul. 2018. Seção Ambiental. Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/ambiental/os-desafios-da-instalacao-de-eolicas-offshore-no-brasil>. Acesso em: 02 dez. 2018.

FURTADO, Ricardo Cavalcanti. Avaliação Ambiental Integrada do setor elétrico: Experiências nacional e internacional. In: **O setor elétrico e o meio ambiente**. COLI, Adriana. DIAS, Pedro (Orgs.). Rio de Janeiro: Synergia, 2017. pp. 634-635. ISBN: 978-85-68483-62-6.

GIACOBBO, Daniela Garcia. A legitimidade de atuação de ONGs ambientais na tutela coletiva de direitos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 08 abr. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-08/daniela-giacobbo-legitimidade-atuacao-ongs-ambientais>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Considerações acerca da aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental ao setor elétrico brasileiro e outros tópicos relativos ao licenciamento ambiental. In: ROCHA, Fábio Amorim da (Coord.). **Temas relevantes no direito de energia elétrica - Tomo VI**. Rio de Janeiro: Synergia, 2017. ISBN: 978-85-68483-63-3.

\_\_\_\_\_. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e as perspectivas para a implantação de uma agência reguladora ambiental. In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Teoria do estado regulador - Volume III**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017. ISBN: 978-85-362-7680-9.

\_\_\_\_\_. SAMPAIO, Rômulo S. R. O licenciamento ambiental nos empreendimentos do setor elétrico. In: PASSOS DE FREITAS, Vladimir; MILKIEWICZ, Larissa (Orgs.). **Fontes de Energia & Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017. ISBN: 978-85-362-6675-6.

GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL. **GWEC's Global Wind Report Chapter on Global Offshore**. Disponível em: <http://gwec.net/wp-content/uploads/2018/04/offshore.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**. Uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. ISBN: 978-85-7700-603-8.

HOFMANN, Rose Mirian. Estudo. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Área XI - Meio Ambiente e Temas Afins, julho de 2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24039>. Acesso em: 02 dez. 2018.

IBAMA autoriza a operação de parque eólico no Rio Grande do Sul. **Governo do Brasil**, Brasília, 03 dez. 2014. Seção Meio Ambiente. Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2014/12/ibama-autoriza-a-operacao-de-parque-eolico-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 02 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 173 p. ISBN: 978-85-240-4219-5. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Consulta a processos de licenciamento ambiental**. Brasília, setembro de 2017. Disponível em: [https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta\\_empresendimentos.php](https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empresendimentos.php). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Parecer 01/2017/GABIN** (0579655) SEI 02001.116102/2017-18. Brasília, DF: 2017. Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer\\_1\\_2017\\_gabin.pdf](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer_1_2017_gabin.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de uma administração pública complexa: A experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2016. ISBN: 978-85-392-0316-1.

KRELL, Andreas J. A recepção das teorias alemãs sobre “conceitos jurídicos indeterminados” e o controle da discricionariedade no Brasil. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, V. 23, Porto Alegre. Jan/Fev 2004.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. ISBN: 978-85-7348-846-3.

LIMA, Carolina Carneiro. **Energia Eólica**. Alternativa sustentável à produção energética e mudança no paradigma monopolista brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. ISBN: 978-85-519-0227-1.

LIMA, João Emmanuel Cordeiro. As mudanças da LINDB e seus efeitos positivos no licenciamento ambiental. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 mai. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/joao-emmanuel-efeitos-lindb-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico na visão do Superior Tribunal de Justiça. **Revista do Direito de Energia**, São Paulo, ano 14, n. 014, dez. 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. ISBN: 978-85-392-0155-6.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras de. A nova LINDB e o consequencialismo jurídico como mínimo essencial. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 mai. 2018. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-18/opiniaao-lindb-quadrantes-consequencialismo-juridico>. Acesso em: 02 dez. 2018.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: A gestão ambiental em foco: Doutrina, jurisprudência e glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MONTENEGRO, Sueli. Proposta sugere maior agilidade à declaração de utilidade pública. **Canal Energia**, Rio de Janeiro, 27 abr. 2016. Seção Política Regulação. Disponível em: <https://www.canalenergia.com.br/noticias/17176761/proposta-sugere-maior-agilidade-a-declaracao-de-utilidade-publica>. Acesso em: 02 dez. 2018.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. Por que não repensar os municípios e ter uma administração eficiente? **Consultor Jurídico**, São Paulo, 09 mai. 2018. Colunistas. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-08/nao-repensar-estrutura-municipios-brasileiros>. Acesso em: 02 dez. 2018.

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA - ONS. **Boletim Mensal de Geração Eólica**. Brasília, outubro de 2018. Disponível em: [http://ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Boletim\\_Eolica\\_out\\_2018.pdf](http://ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Boletim_Eolica_out_2018.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

PELLINI, Ana. Não se protege o meio ambiente com burocracia. **Gaúcha ZH**. Porto Alegre, 24 mai. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2018/05/nao-se-protege-o-meio-ambiente-com-burocracia-cjhipeqd307m101pawge3ziah.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

PEREIRA, Felipe. **Análise do arcabouço legal associado ao desenvolvimento de parques eólicos offshore no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, Distrito Federal, 2017. Disponível em: [http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/felipe\\_pereira.pdf](http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/felipe_pereira.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

POLITO, Rodrigo. Energia Eólica registrou recorde de geração diária no NE, diz ONS. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 25 jun. 2018. Seção Infraestrutura. Disponível em: <https://mobile.valor.com.br/brasil/5618305/energia-eolica-registrou-recorde-de-geracao-diaria-no-ne-diz-ons>. Acesso em: 02 dez. 2018.

PROLO, Caroline Dihl. Legislação e papel das energias renováveis no Brasil. **JOTA Info**, Brasília, 22 out. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/legislacao-e-papel-das-energias-renovaveis-no-brasil-22102018/amp>. Acesso em: 02 dez. 2018.

REGIS, Vlândia Viana. Demora na obtenção de licenciamento ambiental: a necessária preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de transmissão de energia elétrica. In: ROCHA, Fábio Amorim da (Coord.). **Temas relevantes no direito de energia elétrica - Tomo VI**. Rio de Janeiro: Synergia, 2017. ISBN: 978-85-68483-63-3.

REIS, Antonio Augusto. CUNHA, Solange. A nova instrução da Fundação Palmares sobre licenciamento ambiental. **JOTA Info**, Brasília, DF, 01 dez. 2018. Disponível em:



<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-instrucao-da-fundacao-cultural-palmares-sobre-licenciamento-ambiental-01122018>. Acesso em: 02 dez. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. FEPAM RS. **Relatório de desempenho institucional-licenciamento ambiental**. Porto Alegre, novembro de 2018. Disponível em: [http://www.fepam.rs.gov.br/servicos/resultados/relatorios/Relatorio\\_Desempenho.pdf](http://www.fepam.rs.gov.br/servicos/resultados/relatorios/Relatorio_Desempenho.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria 118/2014**. Dispõe acerca da regulamentação do art. 3º da resolução CONAMA 462/2014 e estabelece os critérios, exigências e estudos prévios para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia a partir da fonte eólica, no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: Fepam, 01 dez. 2014. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/legislacao/arq/Portaria118-2014.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria 61/2015**. Dispõe sobre os critérios, exigências e estudos prévios para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia eólica, no Rio Grande do Sul, e estabelece o índice exigível na aplicação de recursos financeiros das respectivas medidas compensatórias. Porto Alegre, RS: Fepam, 28 mai. 2015. Disponível em: [http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARQ/PORTARIA061\\_2015.PDF](http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARQ/PORTARIA061_2015.PDF). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria 55/2016**. Dispõe sobre a isenção de licenciamento ambiental de atividades consideradas de baixo potencial. Porto Alegre, RS: Fepam, 16 ago. 2016. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARQ/PORTARIA055-2016.PDF>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria 63/2017**. Publicado no D.O.E. - RS em 07.12.2017. Estabelece diretrizes, definições e critérios para o procedimento de licenciamento ambiental das atividades de sistema de transmissão, linhas de transmissão com tensão igual ou superior a 38kV, e subestação de energia no território do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: Fepam, 29 nov. 2017. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARQ/PORTARIA063-2017.PDF>. Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria 86/2018**. Publicado no D.O.E. – RS em 13.11.2018. Estabelece diretrizes, definições, critérios e procedimentos de licenciamento ambiental das atividades de Sistema de Transmissão, Linhas de Transmissão com tensão igual ou superior a 38 kV e Subestação de Energia, no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: Fepam, 13 nov. 2018. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/LEGISLACAO/ARQ/PORTARIA086-2018.PDF>. Acesso em: 02 dez. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (2. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 70075465864**. Agravo de Instrumento. Direito Público não especificado. Energia elétrica. Substituição de transformador. Tutela de urgência concedida. Presentes os requisitos do art. 300 do CPC. Relatora: Lúcia de Fátima Cerveira, julgado em 13 de dezembro de 2017, DJ 18 de dezembro de 2017. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018. **Agravo de Instrumento 70058354044**. Agravo de

instrumento. Servidão de eletroduto. Recurso conhecido em parte. Preliminar de conexão acolhida. Declarada a prevenção do Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Rio Grande. OEA Eólica Corredor do Senandes III S.A. Mantida a imissão na posse. Não conhecimento do recurso. Relator: Leonel Pires Ohlweiler, julgado em 04 de dezembro de 2014, DJ 18 de dezembro de 2014. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (3. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 70058116773**. Agravo de Instrumento. Servidão de eletroduto. Ação de reintegração de posse. Relator: Des. Leonel Pires Ohlweiler, julgado em 18 de dezembro de 2014, DJ 26 de janeiro de 2015. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018. **Agravo de Instrumento 0058962135**. Agravo de instrumento. Servidão de eletroduto. Resolução nº 4.338/2013 da Aneel. Imissão provisória na posse. Alegação de urgência. Relator: Leonel Pires Ohlweiler, julgado em 26 de junho 2014, DJ 10 de julho de 2014. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (4. Câmara Cível). **Apelação Cível 70072764541**. Apelação Cível. Administrativo. Direito Público não especificado. Servidão administrativa. Instalação de linha de transmissão de energia eólica. Justo valor da indenização. Necessária a realização de perícia técnica com a garantia do contraditório e da ampla defesa, para apurar o valor da justa indenização da área objeto da servidão administrativa, nos termos do art. 14 e 23, do DL nº 3.365/41. Sentença desconstituída. Relator: Des. Alexandre Mussoi Moreira, julgado 13 de dezembro de 2017. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (19. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 70067493817**. Agravo de instrumento. Competência interna. Litígios derivados de desapropriação ou de servidão de eletroduto. Declinação. Relator: Des. Voltaire de Lima Moraes, julgado em 27 de novembro de 2015. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.\(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null\)&t=s&pesq=juris.#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova&partialfields=tribunal%3ATribunal%2520de%2520Justi%25C3%25A7a%2520do%2520RS.(TipoDecisao%3Aac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o|TipoDecisao%3Amonocr%25C3%25A1tica|TipoDecisao:null)&t=s&pesq=juris.#main_res_juris). Acesso em: 02 dez. 2018.

SAES, Marcos. GULIN, Gleyse. KOWALSKI, Beatriz. A correta delimitação da área de influência na avaliação de impacto ambiental. *In: O setor elétrico e o meio ambiente*. COLI, Adriana. DIAS, Pedro (Orgs.). Rio de Janeiro: Synergia, 2017. ISBN: 978-85-68483-62-6.

SAMPAIO, Rômulo S. R. Regulação Ambiental. *In*: GUERRA, Sérgio (Org). **Regulação no Brasil. Uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. ISBN: 978-85-225-1339-0.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impactos ambientais: conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. ISBN: 978-85-797-5090-8.

SINDERNERGIA é favorável à instauração de CPI das Ongs no Congresso Nacional. **FolhaMax**, Cuiabá, 22 nov. 2018. Seção Economia. Disponível em: <file:///C:/Users/Daniela/Downloads/Sindernergia%20e%CC%81%20favora%CC%81%20a%CC%80%20instaurac%CC%A7a%CC%83o%20da%20CPI%20das%20Ongs%20no%20Congresso%20Nacional%20%20FOLHAMAX.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

TRENNEPOHL, Curt. TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. ISBN: 978-85-549-4786-6.

UYETAQUI, Nicole. CAVALCANTE, Henrique. PASSOS DE FREITAS, Vladimir. A energia eólica e seus impactos ambientais no ecossistema terrestre e marinho sob um viés legal. *In*: PASSOS DE FREITAS, Vladimir; MILKIEWICZ, Larissa (Orgs.). **Fontes de Energia & Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017. ISBN: 978-85-362-6675-6.

VII FÓRUM INSTITUTO ACENDE BRASIL LICENCIAMENTO AMBIENTAL: A BUSCA DA EFICIÊNCIA. 2011, Brasília, DF. São Paulo, SP: **Boletim de Energia N. 12**, ano 2011. Disponível em: [http://www.acendebrasil.com.br/media/boletins/arquivos/Energia\\_12.pdf](http://www.acendebrasil.com.br/media/boletins/arquivos/Energia_12.pdf). Acesso em: 02 dez. 2018.