

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

FACULDADE DE DIREITO – FAD

AUGUSTO CÉSAR FRAZÃO BEZERRA ALVES

**ASPECTOS JURÍDICOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PARQUES
EÓLICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

NATAL – RN

2014

AUGUSTO CÉSAR FRAZÃO BEZERRA ALVES

**ASPECTOS JURÍDICOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PARQUES
EÓLICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

Monografia apresentada à Universidade
do Estado do Rio Grande do Norte
como um dos requisitos para a obtenção
do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Mestre Carlos Sérgio
Gurgel da Silva

NATAL-RN

2014

**Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

Alves, Augusto César Frazão Bezerra

Aspectos Jurídicos Do Licenciamento Ambiental De Parques Eólicos No Estado Do Rio Grande Do Norte / Augusto César Frazão Bezerra Alves – Natal, RN, 2015.

75 f.

Orientador(a): Prof. Msc. Carlos Sérgio Gurgel da Silva
Monografia (Bacharelado). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.
Curso de Direito

1. Direito Ambiental – Monografia. 2. Direito administrativo. 3. Energias renováveis.
I. Silva, Carlos Sérgio Gurgel da. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

UERN/ BC

CDD 344.046

AUGUSTO CÉSAR FRAZÃO BEZERRA ALVES

**ASPECTOS JURÍDICOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PARQUES
EÓLICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

Monografia apresentada à Universidade
do Estado do Rio Grande do Norte
como um dos requisitos para a obtenção
do grau de bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Professor Msc. Carlos Sérgio Gurgel da Silva

UERN

Professor Msc. Claudomiro Batista de Oliveira Júnior

UERN

Professor Msc. Dijosete Veríssimo da Costa Júnior

UERN

DATA DA APROVAÇÃO: ___/___/___

Aos meus pais que me educaram e me ensinaram a vencer na vida pelos estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os meus familiares por acreditarem neste sonho transformado em projeto que durou 05 (cinco) anos. Em especial agradeço à minha mãe Mônica Morais Frazão pela paciência me passada nas horas mais difíceis deste curso, pois sem ela de certo não o concluiria hoje.

Agradeço também ao meu orientador, o professor Carlos Sérgio Gurgel da Silva. É um profissional com quem tive a honra de ser monitor da disciplina Direito Administrativo II, de compor o Projeto de Extensão O povo das secas e de sido seu aluno em tantas outras disciplinas da graduação. Por ter dividido seus conhecimentos jurídicos diuturnamente comigo e por esse profissional exemplar, cujas ações falam mais alto que minhas palavras, dedico-lhe os mais sinceros agradecimentos.

“A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original.”

Albert Einstein

RESUMO

A presente monografia tem por objeto a análise detida dos aspectos jurídicos que envolvem a questão da licença ambiental de parques eólicos e, em específico, estudar o caso do Rio Grande do Norte. A doutrina pertinente ao direito ambiental, ao licenciamento das energias renováveis e de parques eólicos atualmente disponível é escassa, razão pela qual optou-se por construir o presente trabalho. Atualmente o Estado do Rio Grande do Norte desponta como um dos maiores produtores dessa matriz energética no Brasil e, como tal, deve dispor de todos os elementos que lhe confirmem a maior segurança jurídica possível. A ciência jurídica tem por dever acompanhar os novos fatos sociais trazidos pela renovação pelas inovações das demais ciências, sob pena de perder sua legitimidade como instrumento para a resolução pacífica dos conflitos. Nos últimos 20 (vinte) anos pôde-se observar o desenvolvimento que talvez não tenha ocorrido no último século e, portanto, necessita-se de construções jurídicas que estejam à altura dele. Desse modo a presente monografia discutirá as questões de direito constitucional ambiental, a legislação ordinária, as construções doutrinárias e algumas decisões pertinentes ao licenciamento de parques eólicos proferidos pela administração do Rio Grande do Norte.

Em concreto será discutido os princípios que basilar o direito ambiental, em especial o desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução.

A partir dessas premissas constitucionais, será construído os demais elementos como a política nacional do meio ambiente, as políticas energéticas para a promoção de energias renováveis, a natureza jurídica do procedimento administrativo, a competência e o papel regulatório do licenciamento ambiental nesse contexto.

Palavras-chave: Direito Ambiental, Direito Administrativo, sustentabilidade, licença ambiental, parques eólicos, energias renováveis e sustentabilidade.

ABSTRACT

This monograph is engaged in the careful analysis of the legal aspects surrounding the issue of environmental license wind farms and, in particular, examine the case of Rio Grande do Norte. The doctrine relevant to environmental law, licensing of renewable energy and wind farms currently available is scarce, which is why we chose to build this job. Currently the State of Rio Grande do Norte emerging as a major producer of this energy matrix in Brazil and, as such, must have all the elements conferring the greatest possible legal security. The legal science is duty bound to follow the new social facts brought by the renewing by innovations from other sciences, or lose its legitimacy as a tool for peaceful resolution of conflicts. Over the past twenty (20) years could observe the development that may not have occurred in the last century and therefore needs is legal constructs that are up to it. This monograph will discuss the issue of environmental constitutional law, common law, the doctrinal constructions and some decisions regarding the licensing of wind farms delivered by the administration of Rio Grande do Norte.

Specifically discussed the principles environmental law, in particular sustainable development, prevention and precaution.

From these constitutional premises will be built other elements such as the national policy environment, energy policies to promote renewable energy, the legal nature of the administrative procedure, jurisdiction and the regulatory role of environmental licensing in this context.

Keywords: Environmental Law, Administrative Law, sustainability, environmental license, wind farms, renewable energy and sustainability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 POLÍTICA ENERGÉTICA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	15
1.1 DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL – PRINCÍPIOS AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E DA PREVENÇÃO.....	18
1.1.1 Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	18
1.1.2 O Princípio da Prevenção.....	26
1.1.3 O Princípio da Precaução.....	22
1.2 POLÍTICA ENERGÉTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	24
1.3 POLÍTICA ENERGÉTICA NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	27
2 ENERGIAS RENOVÁVEIS NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	30
2.1 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	30
2.2 SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	32
2.3 MATRIZES ENERGÉTICAS SUSTENTÁVEIS.....	33
2.4 POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA ENERGIA EÓLICA.....	34
3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	36
3.1 CONCEITO.....	36
3.2. PROCESSO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO?.....	37
3.3 NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL.....	40
3.3.1 autorização?.....	40
3.3.2 licença ambiental sui generis?.....	41
3.4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011: COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS.....	42
3.5 TIPOS DE LICENÇAS AMBIENTAIS.....	49
3.6 ANÁLISE DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA) – Lei 6.938/1981.....	53

4 ASPECTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PARQUES EÓLICOS: O CASO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.....	55
4.1 REGULAÇÃO AMBIENTAL DE PARQUES EÓLICOS NO RIO GRANDE DO NORTE.....	55
4.2 POLÍTICA NACIONAL DE ENERGIA: O CASO DA ENERGIA EÓLICA.....	59
4.3 PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS EÓLICOS.....	60
4.4 LEGISLAÇÃO ESTADUAL APLICADA À ENERGIA EÓLICA.....	61
4.5 LICENÇAS DE PARQUES EÓLICOS EM CASOS CONCRETOS.....	64
4.6 REFLEXÃO POR ANALOGIA – CONCESSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL PARA A EXPLORAÇÃO DE ENERGIA DOS PARQUES PETROLÍFEROS.....	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS.....	72

LISTA DE SIGLAS

AE – Autorização Especial

AIA – Avaliação de Impactos Ambientais

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ATO – Autorização para Teste de Operação

CF – Constituição Federal

CERNE – Centro de Estratégias em Recursos Naturais e Energia

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EVA – Estudo de Viabilidade Ambiental

IBAMA – Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

KW – Quilo Watt

KW/H – Quilo Watt por hora

LP – Licença Prévia

LPper – Licença Prévia de perfuração

LPpro – Licença Prévia para a pesquisa

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LA – Licença de Alteração

LS – Licença Simplificada

LIO – Licença de Regularização e Operação

PROINFA – Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica

PNE – Plano Nacional de Energia

RAS – Relatório Ambiental Simplificado

RCA – Relatório de Controle Ambiental

RDPA – Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SEPLAN – Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças

SIN – Sistema Elétrico Interligado Nacional

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

ONU – Organização das Nações Unidas

INTRODUÇÃO

O Direito Ambiental é um ramo do direito público sistematizado através de regras jurídicas que tem por objeto o meio ambiente equilibrado e, além disso, o uso dos recursos naturais de modo racionalizado. Destina-se a estimular ou desestimular determinadas condutas humanas, sempre com vista à preservação dos bens ambientais e seu uso sustentável.

Nesse sentido o licenciamento ambiental representa um meio pelo qual a Administração Pública promove os direitos fundamentais do cidadão, ao exercer o controle estatal preventivo sobre as atividades de cunho econômico potencialmente ou efetivamente poluidoras. Ocupa-se por tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações.

Para melhor elucidar o presente trabalho é necessário contextualizar a temática. Desta feita, demonstrar-se-á sobre quais fundamentos constitucionais se assentam o Direito Ambiental e a própria licença ambiental. São eles o direito fundamental e princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, à luz dos princípios da prevenção e da precaução. Transversalmente serão descritas as políticas energéticas brasileiras na Constituição Federal de 1988, discorrendo-se como o tema é tratado pela legislação e sob quais diretrizes foram estabelecidas. O direito à energia tem construções doutrinárias recentes, bem como vem ganhando relevo no cenário jurídico brasileiro.

Após a devida análise dos fundamentos constitucionais que tratam sobre o direito ambiental, o segundo capítulo do presente trabalho introduzirá a noção de energias renováveis no contexto do desenvolvimento sustentável. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável encontra-se delimitado no artigo 225, “caput”, da Constituição Federal e as energias renováveis se mostram deveras viáveis para que o objetivo do meio ambiente ecologicamente equilibrado seja alcançado.

Nesse contexto de defesa ambiental, o uso das chamadas “energias renováveis” vem ganhando relevo e se tornando cada vez mais comum nos dias de hoje. Isso porque emitem menos poluentes, degradam e mudam menos o ambiente e o ecossistema local em que são inseridos, em relação às outras matrizes energéticas tradicionais. Sobremaneira geram menores impactos ambientais e, além disso, a produção de energia eólica do Estado do Rio Grande do Norte é economicamente competitiva. Mostra-se também pertinente, neste diapasão, destacar as políticas nacionais voltadas para a concessão das energias ditas renováveis, sobretudo a voltada para a energia eólica.

Delineado os alicerces da presente monografia, investigar-se-á o conteúdo da licença ambiental em espécie. O que é uma licença ambiental? Qual seu conceito e natureza jurídica? Quais são os requisitos exigidos pela lei no caso dos parques eólicos?

A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, regulou o artigo 23 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, na parte que toca à cooperação dos entes federativos em matéria ambiental, além de dispor sobre a competência concorrente entre os Entes Federados, em relação à proteção do meio ambiente e à concessão de licenças ambientais por meio de processos administrativos.

Hodiernamente a concessão de licença ambiental pelo Poder Público para produção e distribuição de energia elétrica nos Estados-membros segue os ditames da Lei Complementar nº 140/11. Ela delimita conceitos sobre a competência entre os Entes Federativos e dispõe sobre normas eminentemente processuais em matéria ambiental. Associado a isso, o licenciamento ambiental de parques eólicos também está condicionado à Resolução nº 237 do CONAMA, que trata acerca da expedição de licenças ambientais nos casos gerais, como será doravante demonstrado.

No quarto capítulo da presente monografia será analisado a Regulação ambiental de parques eólicos no Rio Grande do Norte, as perspectivas de desenvolvimento dessa tecnologia no Estado e a Política Nacional de energia. Será descrito também a legislação estadual aplicável ao licenciamento ambiental de parques eólicos. O penúltimo tópico trata da concessão ou não de licenças ambientais em casos concretos, com ênfase no Estado do Rio Grande do Norte. Assim, serão expostos quais as exigências e considerações feitas pela Administração Pública ao deferir ou não o licenciamento ambiental para a concessão da exploração da energia eólica em casos concretos. O último, por fim, tratará da reflexão por analogia e a possibilidade de sua aplicação no caso de parques petrolíferos, em favor de parques eólicos.

1 POLÍTICA ENERGÉTICA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Antes de adentrar ao mérito das licenças ambientais, como elas são autuadas e processadas pela Administração Pública é necessário tecer algumas considerações iniciais, que forneçam os subsídios necessários para a questão principal e para que o trabalho se torne autoexplicativo. Nesse sentido, mostra-se razoável explicar de onde surgiu a Administração, qual a sua razão de ser, quais as suas funções e objetivos. Há, ainda, de diferenciá-la dos demais poderes do Estado.

A divisão clássica dos três poderes foi elaborada e publicada pelo Barão de Montesquieu em sua obra intitulada “*O Espírito das Leis*”, em idos de 1789. O iluminista foi diretamente responsável por aperfeiçoar a publicação de John Locke, a elaborar e sistematizar a divisão dos poderes, com vista a descentralizar o poder e a evitar, por conseguinte, os sistemas absolutistas. Ele dividiu as funções do Estado entre o Judiciário, o Legislativo e o Executivo e conferiu-lhes autonomia e ao mesmo tempo limites. No caso do Brasil, que adota essa Teoria Clássica de autodeterminação do Estado com ressalvas, os três poderes têm suas funções típicas e atípicas definidas no artigo 2º, da Constituição Federal de 1988. Ele dispõe que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O Judiciário tem função típica aplicar a lei para solucionar conflitos, atipicamente possui capacidade de autoadministração e detém a competência exclusiva para as leis orgânicas da magistratura. Segundo José Afonso da Silva¹, “Os conflitos de interesse são compostos, solucionados, pelos órgãos do Poder Judiciário com fundamento em ordens gerais e abstratas, que são ordens legais, constantes de corpos escritos (...)”. Abstrai-se, portanto, que em si cabe judiciário é dado o exercício da jurisdição voluntária e contenciosa para elucidar as soluções nos casos concretos, com base ordenamento jurídico posto.

O Legislativo, por sua vez, tem como função típica editar as normas e as leis em geral, além de fiscalizar preventiva e repressivamente o Poder Executivo. Atua preventivamente ao corrigir e analisar os projetos orçamentários do executivo. Repressivamente, convoca autoridades públicas para prestarem esclarecimentos, processa o chefe do Executivo nos crimes de responsabilidade e julga as contas prestadas pelo Chefe do

1 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Malheiros. Pgs.: 553 e 554.

Executivo. Nesse sentido com acerto aponta o mencionado constitucionalista² nas páginas 520 e 521 que o Congresso Nacional é o órgão incumbido de editar leis da União ou nacionais. Apesar disso acumula 06 (seis) funções típicas relevantes: Legislativas, deliberativas, fiscalização e controle, inquérito, atribuições para julgar crimes de responsabilidade e atribuições constituintes.

De outro pórtico, o Poder Executivo tem por escopo aplicar concretamente a lei para o cumprimento dos interesses públicos. Atipicamente promove julgamentos nos tribunais administrativos (CADE, Tribunais de Impostos, Taxas e Agências Reguladoras), e o Chefe do Executivo da União tem a prerrogativa funcional para editar comandos normativos com força de Lei através de decretos e regulamentos, conforme disposto no artigo 84 da Carta Magna.

O Poder Executivo desdobra-se, ainda, em administração superior e os órgãos de execução. O Executivo na forma de Governo é um conjunto de órgãos que edita as diretrizes e comandos políticos abstratos, além dos planos de governo. Por outro lado, o Executivo na forma de administração é a estrutura que cumpre em concreto as diretrizes políticas estabelecidas pelo governo.

Para Marçal Justen Filho³ a Administração Pública tem por função perseguir um interesse ou um direito que ultrapassa os limites do sujeito, cujas atribuições são jurídicas e institucionais. Além disso devem guardar uma relação intrínseca com a promoção dos direitos fundamentais. Por conseguinte o Poder Executivo a Administração está além dos interesses egoísticos e privados para harmonizar os interesses da coletividade, dos direitos enunciados pela Constituição Federal e legislação ordinária. A propósito, vejamos a definição de administração pública pontuada na página 63 pelo referido administrativista⁴:

(...) o conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho.

É um conjunto de normas jurídicas que disciplinam as atividades administrativas porque a atividade estatal está vinculada à lei, desde a criação dos órgãos, o estatuto a qual se

2 Idem. pg.: 520 e 521.

3 FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Pg.: 90.

4 Idem. pg.: 63.

submetem os funcionários, até as atividades que cada um está incumbido de executar. O agente público e a atividade administrativa só poderão atuar, portanto, se a lei assim o determinar. São necessárias à realização dos direitos fundamentais por tratarem dos assuntos de ordem cogente, ou seja, de direito público e de interesses irrenunciáveis e, acima disso, devem resguardar os direitos enunciados da Constituição Federal de 1988. É cediço, ainda, afirmar que as estruturas estatais são por demais sólidas e, no mais das vezes, pensadas para se perpetuar no tempo.

No entanto, os órgãos de execução se afastam do critério político e se aproximam ou devem se aproximar das depurações minuciosas e técnicas dos assuntos que tratam. A indicação política refere-se à chefia desses órgãos subordinados para que sigam os direcionamentos propostos pelo Governo.

Assim, no caso do licenciamento ambiental, a Administração Pública como desdobramento do Poder Executivo é responsável por autuar e processar as questões relativas licenciamento ambiental, mediante análise das provas carreada aos autos. Assim, deve reportar-se sempre à lei para fundamentar suas decisões e afirmar se a licença deve ou não ser concedida no caso concreto.

Por último vale comentar que a divisão clássica dos poderes inerentes ao Estado proposta por Montesquieu encontra-se superada, visto que há órgãos como o Ministério Público, Tribunal de Contas e a Defensoria Pública que não se subordinam aos poderes. Entretanto não convém adentrar ao mérito da questão por não está correlatamente relacionado ao assunto deste trabalho.

Conforme disposto no artigo 23 da Carta Magna de 1988, incisos V e VI, é de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Territórios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora. Além disso, a Lei Complementar nº 140 publicada em 08 de dezembro de 2011, que regulou o art. 23, incisos III, VI, VII e parágrafo único da Constituição Federal, fixou as normas de cooperação entre os Entes Federados no exercício das competências comuns para a proteção do meio ambiente e ao combate à poluição e para a proteção da biodiversidade do país.

Traçadas as premissas iniciais, passemos à análise dos comandos constitucionais que tratam do Direito Ambiental.

1.1 DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL – PRINCÍPIOS AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO, DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO

As licenças ambientais compõem um dos diversos instrumentos existentes para tutelar os interesses ambientais e sociais. Nesse aspecto merece destaque o Direito Constitucional Ambiental e seus princípios fundamentais que lastreiam todo o ordenamento jurídico do Direito Ambiental. Iniciar-se-á o presente estudo pelos esclarecimentos dos princípios do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da prevenção e da precaução.

Nos dias de hoje todo o sistema jurídico posto encontra seu alicerce de validade na Constituição Federal, de onde toda a legislação deve subordinação. Caso disponha em contrário poderá ser declarada sua inconstitucionalidade ou sua não recepção, mediante sua apreciação difusa ou concentrada pelos Órgãos do Poder Judiciário.

1.1.1 Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

A noção do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado começou a ser debatido em idos de 1972 depois que desgastes apresentados pela natureza surgiram, provocados pelas atividades econômicas e sobretudo das industriais. Apesar de se estar relativamente consolidado no Brasil, até pouco tempo sequer era discutido em plano nacional ou internacional.

O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado surgiu das construções enunciadas como princípios nas diversas conferências ocorridas desde Estocolmo, esta ocorrida de 06 à 15 de junho de 1972. Destacou-se à época que o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar. Além de direitos enunciou também que o homem e que é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas⁵. Muito embora a noção de meio ambiente ecologicamente equilibrado tenha sido aperfeiçoada com o decorrer dos séculos XX e XXI,

5 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano**. Disponível em: <http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>. Consultado dia 05 de maio de 2014.

sem dúvida lá ocorreu o marco inicial. Em verdade, o Direito Ambiental nasceu como uma necessidade de controle, em contraponto à atividade industrial desmedida.

No Brasil, o conceito foi inserido pelo Legislador Constituinte Originário, no artigo 225, caput, da Constituição Federal. A norma dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que também todos estão incumbidos do dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações. O rol descrito menciona o Poder Público e à coletividade como obrigados desse dever.

Dessa afirmação decorre a noção jurídica da proteção ao meio ambiente constitui uma necessidade social que foi elevada à categoria de direito e, além disso, à de fundamental. Conforme editada e publicada a norma constitucional em análise, o legislador tutelou o meio ambiente ecologicamente equilibrado e com ela todo o arcabouço da vida da fauna, da flora e da própria existência humana no artigo 225, da CF.

Abstrai-se que o princípio busca resguardar a natureza e o relacionamento do homem com ela. Aprioristicamente tem como razão de ser o equilíbrio entre as atividades econômicas e a renovação dos recursos naturais. Aquelas não podem ser exercidas desmedidamente, a ponto de esgotar esta. Ao contrário, deve considerá-la para que a biodiversidade e os ciclos naturais se renovem com o passar do tempo.

Além disso, merece destaque a parte final do dispositivo que é claro em dizer que o meio ambiente deve ser preservado para as presentes e as futuras gerações. Ao analisar detidamente a redação em relevo, vê-se que o legislador foi semanticamente o mais abrangente possível ao determinar como direito de “todos” ao meio ambiente saudável e autossustentável. Pelo termo “todos” pode-se entender qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou não, desde que esteja sob a jurisdição brasileira. A sua transgressão implica responsabilidade civil e criminal para a pessoa físicas e para a pessoa jurídica, bem como a Administração Pública tem a prerrogativa de exercer o poder de polícia para determinar a paralisação das atividades e, se for o caso, a revogação das licenças deferidas através da autotutela administrativa.

Assim o direito em questão, além de ter dignidade constitucional foi elevado à categoria de direito fundamental, em razão de sua importância para a manutenção da vida humana e dos ecossistemas de maneira geral. É de bom tom ressaltar que os ecossistemas são gênero das espécies fauna e flora com toda sua biodiversidade, nas diferentes regiões do planeta. Portanto sagrou-se como um dos fundamentos da atual República Federativa do Brasil.

1.1.2 O Princípio da Prevenção

Como seu nome sugere, o princípio da prevenção tem por objeto a prevenção ao dano ambiental, pois induz comportamentos humanos comissivos para que não ocorram agressões ou danos ao meio ambiente.

A primeira menção ao princípio foi na Conferência de Estocolmo (Suécia) ocorrida no ano de 1972. Após o decurso da reunião, as nações proclamaram no sexto item que a história atingiu um patamar em que as ações humanas devem ser moldadas com mais prudência, em atenção às suas consequências ambientais. À época foi enunciado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, dentre outras afirmações, que o homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres que se encontram atualmente em grave perigo por uma combinação de fatores adversos.

Abstrai-se daí que ao homem, e a comunidade internacional em geral, deve buscar o equilíbrio entre as necessidades econômicas e as ambientais, de maneira que a produção seja planejada para causar o menor impacto possível na fauna e da flora. Como decorrência deste princípio, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve-se atribuir também a importância para a conservação da natureza.

Conforme foi anteriormente mencionado, o artigo 225, da Constituição Federal afirmou que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para o uso das presentes e das vindouras gerações.

Da interpretação semântica do texto constitucional, vê-se que o legislador positivou o princípio da prevenção no final do caput acima descrito, ao dispor que o meio ambiente equilibrado é direito de todos e que impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-la e preservá-la para esta e para as futuras gerações.

Trata-se de um instituto jurídico que tem por escopo a preservação concreta e prévia do meio ambiente. Insta-se salientar, ainda, que o dano ambiental tem inúmeras faces e possibilidades. Pode ocorrer desde o descarte inapropriado de lixo hospitalar até a implosão inadequada de um rochedo, do vazamento de navios cargueiros de petróleo em alto-mar ou gasodutos em terra, até um parque eólico instalado em local ou de forma inadequada que provoque instabilidade na fauna local e, por conseguinte, no próprio ecossistema.

Neste sentido, para construir uma definição e o seu verdadeiro arcabouço jurídico sobre o princípio da prevenção e sua importância prática, Celso Antônio Pacheco Fiorillo⁶ pondera que:

(...) a prevenção é preceito fundamental, uma vez que os danos ambientais, na maioria das vezes, são irreversíveis e irreparáveis. Para tanto, basta pensar: como recuperar uma espécie extinta? Como erradicar os efeitos de Chernobyl? Ou, de que forma restituir uma floresta milenar que fora devastada e abrigava milhares de ecossistemas diferentes, cada um com o seu essencial papel da natureza?

O raciocínio demonstrado é bastante pertinente e tem verdadeira importância prática, pois atuação prévia da Administração Pública ou dos particulares para evitar danos ambientais relevantes. Demonstra-se mais lúcido a atuação estatal prévia e embasada em recursos de ordem técnica, que sujeitar a eventual perda da biodiversidade que a natureza levou centenas ou milhares de anos para gerar. Uma vez extinta determinada espécie da fauna ou da flora, deve-se partir da premissa que ela não mais existirá e ocorrerá um desequilíbrio nos ciclos naturais. Chernobyl é um dos grandes exemplos do que a intervenção humana, bem como suas falhas, e do que a aplicação de uma tecnologia inacabada podem ocasionar ao meio ambiente. Estima-se necessário milênios para que aquele local seja recuperado.

Além dos fatores humanos, há de se considerar ainda os casos fortuitos como o exemplo recente da usina Nuclear de Fukushima, no Japão. Apesar do desenvolvimento constante de novas tecnologias em áreas diversas, como por exemplo os de segurança (caso dos reatores) ou de engenharia civil (como o desenvolvimento de molas nos pilares de prédio, destinados a absorver o impacto das oscilações dos terrenos), nada conteve os terremotos e hoje esse país amarga danos ambientais sérios.

Nota-se dos exemplos que a atuação séria e prévia pode evitar ou minimizar muitos danos ambientais. Se outrora as atividades econômicas se desenvolviam sem maiores preocupações com o meio ambiente na qual eram inseridas, essa concepção não deve mais prevalecer no mundo contemporâneo e globalizado.

No caso da licença ambiental efetiva-se, por conseguinte, pelo planejamento prévio ao início da atividade potencialmente poluidora e a promoção das cautelas devidas e necessárias àquele caso específico.

6 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Pg: 125.

Assim, uma vez causado dano ambiental, parte-se de premissa que não há como se voltar ao *statuo quo ante* e a depender infligido em desfavor da natureza, o meio ambiente poderá demorar anos ou quiçá gerações para se recuperar. Entretanto, existem mecanismos para mitigar e compensar esses possíveis danos. O ordenamento estabelece mecanismos para salvaguardar os interesses ecológicos, como a revogação das licenças ambientais, responsabilidade civil e criminal das pessoas físicas e jurídicas.

Portanto vê-se que o princípio da prevenção tem importância fundamental no contexto do Direito Ambiental, uma vez sua inobservância juntamente à atuação humana inconsequente condenará o planeta ao desequilíbrio na ordem dos fatos naturais e, por conseguinte, aos desastres ecológicos. Não por acaso Celso Antônio Pacheco Fiorillo⁷ eleva esse princípio à seleta categoria dos fundamentais. Justifica o mencionado autor em outra obra de sua confecção que o sistema jurídico é incapaz de reestabelecer o *statuo quo ante* ao dano ambiental, numa situação idêntica à anterior. Conclui seu raciocínio expondo que diante de sua importância para o sistema jurídico, deve ser um dos sustentáculos do próprio Direito Ambiental.

Para garantir a manutenção desse ecossistema natural o Poder Público promove políticas públicas com voltadas para o meio ambiente. A Administração Pública, por sua vez, promove o controle através dos processos administrativos que condicionam o deferimento de licenças ambientais aos requisitos trazidos pela lei e o Poder Judiciário, por fim, está incumbido da resolução dos problemas concretos.

1.1.3 O Princípio da Precaução

O princípio em tela também denominado de princípio da cautela, consiste na precaução de danos graves e de caráter irreversível, quando houver risco abstrato de sua ocorrência. Preconiza também que mesmo ante a falta de certeza científica que do fato decorrerá uma agressão contra o meio ambiente, esse deve prevalecer sempre. Assim, só o seu risco ensejará a aplicação desse princípio normativo e, em consequência, dever-se-á ser promovido todas as medidas pertinentes ao caso concreto.

7 FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito da Energia: Tutela jurídica da água, do petróleo, do biocombustível, dos combustíveis nucleares e do vento**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. pg.: 25.

A Comunidade Internacional⁸ o enunciou na Conferência realizada em 1992 no Rio de Janeiro, no princípio nº 15. Vejamos sua redação literal:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Ele é não é uniforme nas construções doutrinárias pátrias, pois há quem defenda que o princípio da precaução trata dos perigos abstratos, ou seja, dos riscos futuros e incertos que a atividade pode trazer ao meio ambiente. Outros doutrinadores, no entanto, afirmam que ele está incluído na redação do artigo 225, da Constituição Federal como espécie do gênero prevenção ou, ainda, quem sequer mencione-o como norma.

Dentre abordam os autores que defendem o princípio da precaução como divergente da prevenção, aponta Nogueira⁹:

“O princípio de precaução”, por sua vez, é apontado, pelos que defendem seu status de novo princípio jurídico-ambiental, como um desenvolvimento e, sobretudo, um reforço do princípio da prevenção. Seu fundamento seria, igualmente, a dificuldade ou impossibilidade de reparação da maioria dos danos ao meio ambiente, **distinguindo-se do princípio da prevenção por aplicar-se especificamente às situações de incerteza científica.** (Grifos inautênticos)

A mencionada autora afirma o arcabouço jurídico sobre o qual se assenta o princípio da precaução é o mesmo da prevenção, ou seja, foi construído partindo-se da premissa de que os danos ambientais são impossíveis ou por demais onerosos de serem reparados. Entretanto diverge desse, pois aquele é mais aquele é mais específico. Portanto, para seus defensores a incerteza científica que o dano ocorrerá não constitui escusa para que a atividade seja obstada. Em síntese ela afirma que o princípio da precaução se ocupa dos perigos abstratos de danos que podem vir a ser ocasionados, enquanto que a prevenção cuida dos perigos concretos.

8 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf. Consultado dia 03 de outubro de 2014.

9 NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. O Conteúdo jurídico da precaução no direito ambiental brasileiro, apud; FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p 199.

Por outro lado Celso Antônio Pacheco Fiorillo¹⁰ extrai uma orientação normativa de cunho político, antes de jurídica e que qualquer tentativa de distinguir o princípio da prevenção e da precaução no plano constitucional é despicendo. No desenvolver de sua argumentação afirma que a falta de certeza científica sempre foi utilizada como argumento de poder, com objetivo de transpor eventuais ações que visassem a proteção do meio ambiente. Atentos a isso vários documentos foram exarados fazendo referência a tal princípio, o que culminou no princípio nº 15 da Declaração do Rio, produto da Rio/ECO-92.

Há, ainda, que não faça menção ao princípio, como é o caso de José Afonso da Silva¹¹. Ao escrever suas breves palavras sobre direito ambiental em sede de Constituição Federal o referido autor esclareceu suas linhas gerais e se limitou a mencionar as providências incumbidas ao Poder Público em observância às prescrições do artigo 225, da Constituição Federal.

É cediço consignar que independentemente da divergência doutrinária, o princípio da precaução está incluído na redação da Carta Magna. Mostra-se razoável concluir, no entanto, que goza de autoexecutoriedade no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante de determinadas situações mais graves às quais não se podem prevê de antemão e a impossibilidade de se retornar ao *statuo quo* ante, mostra-se razoável e necessário que o Estado demonstre toda a sua imperatividade para que a aplicação reste assegurada e para que os interesses ambientais fiquem resguardados.

1.2 POLÍTICA ENERGÉTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal não trata diretamente das políticas públicas voltadas para a promoção das energias renováveis e, ainda mais específico, da energia eólica. Entretanto existem instrumentos que podem ser utilizados em favor delas.

Em matéria legislativa constitucional, a Carta Magna estabeleceu no artigo 22, inciso IV, que compete privativamente à União legislar sobre energia. Vejamos sua redação:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

10 FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito da Energia: Tutela jurídica da água, do petróleo, do biocombustível, dos combustíveis nucleares e do vento**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Pgs: 39 e 40.

11 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Malheiros. Pgs.: 849 - 851.

(...)

IV - águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão; (grifo inautêntico)

(...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Assim, ordinariamente a Constituição atribuiu poderes ao Congresso Nacional para legislar sobre energia. No entanto, Lei Complementar pode autorizar os Estados-membros a legislar sobre a questão.

As primeiras menções à política energética nacional encontram-se no artigo 21 da Constituição Federal. Ela dispõe que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidro energéticos.

A exploração econômica desses bens tem importância estratégica e vital para o Estado, pois o setor energético é um sistema que dá propulsão a todos os outros. Sua importância se inicia nas diversas indústrias existentes no país, os setores militares e de defesa nacional, os escritórios nos grandes centros urbanos e aos lares de 200 milhões de pessoas. A falta de energia elétrica conduz indubitavelmente ao retrocesso das relações humanas.

Não por acaso o Legislador Constituinte determinou a exploração dessas matrizes energéticas. No entanto, a União pode explorar diretamente ou por quem o faça as vezes, mediante contrato público de concessão ou permissão de serviços.

Por outro lado, o artigo 23, incisos IV e VII dispõe sobre as competências comuns dos Entes:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

Sobre a tutela ambiental o Constituinte insculpiu nos incisos VI e VII do dispositivo em apreço que proteger o meio ambiente, combater a poluição em todas as suas formas, além de preservar as florestas, fauna e flora é de competência comum dos Entes

Federados. Por conseguinte, a preservação dos interesses ambientais é de todo país. A Lei infraconstitucional nº 6.938/81 trata especificamente disso e ela será adiante disposta.

Também é relevante os ditames do artigo 170, pois trata da intervenção do Estado no domínio econômico, com a nova redação conferida pelas Emendas Constitucionais nºs 6, de 1995 e 42 de 19 de dezembro de 2003.

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:

I - soberania nacional;

(...)

(...)

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Ocorre que a exploração de energia elétrica é uma das atividades sujeitas à Regulação do Estado, através da intervenção no domínio econômico. O Estado condiciona o exercício das atividades ao atendimento prévio de requisitos. Uma vez demonstrados, ele poderá deferir a atividade, através de uma Licença ou de uma Autorização Administrativa.

No caso da defesa do meio ambiente para a exploração de energia eólica, está adstrito aos estudos prévios de impactos ambientais e ao próprio licenciamento ambiental. Isso com o objetivo de tutelar um meio ambiente de qualidade para a presente às futuras gerações.

Por fim o artigo 225 da Carta Magna norteia toda a interpretação, quando se trata de Direito Ambiental. Suas considerações relevantes estão dispostas nos itens 2.1 e 2.2 desta monografia.

1.3 POLÍTICA ENERGÉTICA NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Na legislação ordinária, os parâmetros gerais para a política energética encontram-se descritos na Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 que ganhou nova redação em vários dispositivos, através de edições posteriores promovidas pelo Congresso Nacional.

O diploma legal estabelece de forma concreta que critérios devem basilar a ciência jurídica, ao conceituar elementos como meio ambiente, sua política nacional, seus

objetivos, os Órgãos da Administração Pública que compõe o sistema nacional e os instrumentos para a execução dessa política.

A Lei 6.938, segundo está disposto em seu artigo 1º, encontra respaldo e fundamento no artigo 23, incisos VI e VII e artigo 235, ambos da Constituição Federal. Ele regulamenta a Lei Maior e estabelece a política nacional do meio ambiente, bem como seus mecanismos de execução, suas respectivas atividades fins e constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Conceitua-se meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. O legislador optou por tutelar os elementos que dão sustento à vida de cada região. Isso porque ela decorre dos contatos químicos e físicos entre elementos disponíveis na natureza. Desse conjunto sistêmico e cíclico de interações exsurge a própria vida e o seu respectivo equilíbrio. Vale dizer, ainda, que cada região possui um clima e ciclos próprios. Por conseguinte, sua preservação importa na manutenção da biodiversidade.

Maria Luíza Machado Granziera¹², ao interpretar o artigo 3º da referida Lei, conceitua meio ambiente como uma referência fundamental aos conceitos de vida e de equilíbrio, ou seja, onde houver vida deve-se manter um equilíbrio entre essas condições, leis, influências e interações como forma de perpetuá-la.

A formação conjunta dessas interações abióticas que tem cunho químico e físico somado a cadeia viva, resulta num ecossistema. Ele tem predicados próprios em cada região e uma estabilidade que dura relativo tempo.

Por outro lado, a política nacional do meio ambiente tem por objetivo fundamental a preservação, a melhoria e, caso for, a recuperação dos meios naturais e da própria vida. Com esse objeto visa resguardar interesses nacionais e as condições apropriadas para o desenvolvimento da economia e da sociedade. Conforme já consignado anteriormente as questões ambientais devem ser tratadas previamente, pois uma vez constatado o dano é muito difícil que se retorne o estado de coisas anterior a ele. Entretanto nem sempre será possível trabalhar com a prevenção e com a precaução, nesse caso a política deve estar pautada na recuperação da região afetada pela atividade humana.

12 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011. Pg: 74.

Edis Milaré¹³ tece algumas considerações importantes sobre o que dispôs o Legislador no artigo 2º:

Preservação, melhoria e recuperação constituem processos decorrentes dos itens visados e explicitados a seguir, tidos como “princípios”. O fato de ser “condição para o desenvolvimento” submete, de certo modo, o meio ambiente ao processo de desenvolvimento, como mero instrumento ou cenário favorável, ao invés de fazer da qualidade ambiental um escopo do próprio desenvolvimento, inseparável dele – este tipo de enfoque só viria aparecer quase uma década mais tarde, com o desenvolvimento sustentável.

Ocorre que esse instrumento legal foi editado e publicado na época da ditadura militar, que visava a tutela do imperativo segurança nacional. Posteriormente, o diploma foi aperfeiçoado e outros valores foram incorporados por meio de emendas parlamentares. Os Direitos Constitucionais de terceira geração foram introduzidos e amplamente aceitos. Hodiernamente o meio ambiente é classificado como direito difuso, cujo titular é um grupo indeterminado de pessoa e não sujeito à convenção das partes por se tratar de normas cogentes. Além disso, normas principiológicas como dignidade da pessoa humana passou a nortear as interpretações sistêmicas.

São valores que compõe a política nacional do meio ambiente¹⁴ em sede de legislação infraconstitucional a:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

13 MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Pg.: 415.

14 BRASIL. **Lei nº 6.938/81**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Consultado em: 16 de outubro de 2014.

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Pelo que se lê, trata-se de valores abstratos não passíveis de aferição por si. Apenas com a definição de ações específicas, pode-se o intérprete pode elucidar se os valores gerais positivados estão sendo observados.

Outras legislações esparsas tratam de assuntos específicos como é o caso do petróleo brasileiro. A Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 traz os elementos pertinentes à devida exploração dessa matriz energética. Ele ocupou-se principalmente de delimitar os princípios e os objetivos da política energética nacional, de criar o Conselho Nacional sobre o assunto, criar a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Petróleo (ANP) que está subordinado ao Ministério das Minas de Energia e cujo objeto é regular a indústria do Petróleo e seus derivados. Além disso versou acerca da Concessão e da licitação pertinente ao assunto.

No caso da energia eólica, os objetivos definidos são a preservação dos interesses nacionais, proteção do meio ambiente e promoção da conservação da energia, identificação das soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do país, utilização de fontes alternativas de energia com o emprego do aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis. Aponta-se também o fomento da pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável, além da mitigação e da compensação das emissões dos chamados gases poluentes que geram o efeito estufa.

2. ENERGIAS RENOVÁVEIS NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Direito Ambiental tem o condão de compreender os fenômenos relacionados ao meio ambiente natural ou artificial e regular esses interesses, para garantir aos indivíduos um meio no qual possa efetivamente se desenvolver. No caso em evidência, trata-se do estudo aplicado ao meio ambiente natural do Rio Grande do Norte.

Em tempos de altas emissões de gás carbônico na atmosfera, aquecimento global, aumento do volume das marés com a sua conseqüente alteração das correntes marítimas e as graves alterações climáticas, falar em desenvolvimento sustentável torna-se quase uma obrigação moral para quem desenvolve a ciência. Se outrora o desafio das atividades econômicas foi obter energia em grandes quantidades e a qualquer custo para dar propulsão à indústria, como ocorreu nas primeiras Revoluções Industriais, hoje o desafio é obter essa energia de maneira limpa para que os ecossistemas e, conseqüentemente, nosso modo de vida não estejam em risco.

Por sua vez, as matrizes energéticas trazem dois novos panoramas para o setor, a alternativa e o fornecimento de energia limpa. Uma alternativa porque no passado o desenvolvimento científico dominava apenas o uso de energias fósseis como o carvão. Com o desenvolvimento tecnológico que se seguiu nos séculos posteriores, foram desenvolvidos novos meios de produção. E energia limpa porque as energias renováveis baseiam sua tecnologia em fontes que fornecem energia elétrica ao custo de pouca ou de nula emissão do gás carbônico ou de outros poluentes.

2.1 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Semanticamente o termo “Desenvolvimento Sustentável” denota a ideia do desenvolvimento através de um fundamento sólido, que se sustente por si. O termo sustentável também ao futuro, pois se protraí no tempo. Logo, o crescimento demasiado que esgote os recursos naturais disponíveis ao ponto que eles não possam se renovar implica em um crescimento insustentável. Portanto o uso desses recursos naturais devem considerar a disponibilidade e sua manutenção ao longo do tempo, para a presente e para as futuras gerações.

Segundo Maria Luíza Machado Granziera¹⁵ o princípio do Desenvolvimento Sustentável surgiu “no início da década de 1970, quando uma equipe de cientistas da Universidade de Massachussts (MIT) encaminhou ao Clube de Roma, em 1974, o relatório denominado *The limits to growth*. O estudo publicado contém dados radicais, mas serviu como base dos estudos prévios que culminaram na referida reunião.

À época o princípio nº 13 enunciou, em síntese, que os Estados deveriam adotar medidas para alçar um ordenamento mais racional e equilibrado, por meio de uma coordenação e planejamento de seus respectivos desenvolvimentos. Isso com o objetivo de harmonizar as atividades econômicas concomitantemente aos interesses ambientais para melhorar o meio ambiente em benefício da população.

A Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92 – organizada pela Organização das Nações Unidas – ONU, ocorrida no Rio de Janeiro também tratou do assunto, agora de forma mais difundida e ampla que outrora. O conceito foi amadurecido para incorporar a integração de políticas sustentáveis, a equidade e a transparência com participação pública. O primeiro apoia-se na integração de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico, a resiliência ecológica e o desenvolvimento social. O segundo, remete

No Brasil, o princípio encontra-se descrito no artigo 225, “caput”, da Constituição Federal ao dispor que “Todos tem direito a um meio ecologicamente equilibrado (...)”.

Sobre essa norma Celso Fiorillo e Renata Ferreira¹⁶ assim consignaram em sua obra:

“Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo-se igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.”

Da norma principiológica em análise, observa-se que ela por objeto a proteção do meio ambiente de forma equilibrada. Nesse sentido o desenvolvimento social e econômico não pode estar dissociado do equilíbrio ambiental, de forma que a utilização dos recursos

15 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011. Pg: 57.

16 FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antônio Pachêco. **Curso de Direito da Energia: tutela jurídica da água, do petróleo, do biocombustível, dos combustíveis nucleares e do vento**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Pg: 14.

naturais devem observar a preservação para a presente à para as futuras gerações possam também se utilizar desses recursos. Não se quer dizer com isso que as atividades econômicas devam cessar, ao revés devem promover o desenvolvimento. Entretanto também devem permitir que os ciclos naturais se renovem e, com ele, a própria cadeia da vida. Por conseguinte, a noção de sustentabilidade advém do substrato desses interesses transversos acima esposados.

É de bom alvitre consignar que o processo de desenvolvimento não é estático, mas sim complexo. Ele se renova com o próprio desenvolvimento tecnológico que varia de acordo com o lugar e tempo que se delimite. Portanto a sustentabilidade desse desenvolvimento deve ser revista com passar do tempo, sob a pena de perder sua legitimidade enquanto instrumento de preservação.

Como tal é indispensável que passemos a analisar quais são as alternativas mais viáveis que ofereçam desenvolvimento econômico e social, mais que considere também a preservação da biodiversidade presente no meio em que está inserida a atividade.

2.2 SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No tocante à sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro posto, a primeira menção ao conceito está descrita no final do artigo 225 da Constituição Federal¹⁷:

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**. (Destaque nosso)

A doutrina entende que o princípio jurídico está consignado no final da redação do artigo acima descrito, ao positivar que impõe-se o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ao dispor esse imperativo de defender e preservar para a geração que está utilizando os recursos naturais, assim como para as vindouras, o legislador tutelou a perpetuação dos ciclos naturais para que eles não se esgotem. Aqui é necessário traçar a problemática e tecer algumas considerações sobre o assunto.

Distanciando-se de uma visão meramente teórica sobre o Desenvolvimento Sustentável é sabido que uma nação em ascensão como o Brasil precisa gerar riqueza, isso é

17 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Vade Mecum Saraiva. 17ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. pg.: 73.

um fato. Essa riqueza e a forma como é utilizada compõe a resposta para enfrentar os desafios sociais e econômicos de qualquer país que ainda não possui fundamentos totalmente sólidos. No entanto, um desenvolvimento momentâneo e que esgote os recursos naturais de nada adiantaria, pois é um crescimento que não se sustenta no tempo. Logo, não passaria de ilusão do momento.

A problemática vai além porque elementos como pobreza, subconsumo, exclusão social e o desemprego são transversos à questão ambiental e influenciam diretamente para sua devastação, sob a premissa de desenvolvimento econômico. Além da problemática social e econômica há também que se considerar os resíduos deixados pelas atividades que dão sustentáculo a este quadro econômico. Nesse diapasão, o efeito estufa, a fragilização da camada de ozônio, o aumento dos níveis das marés, a devastação das florestas, as secas cada vez mais prolongadas despontam como principais consequências, atualmente sofrida pela humanidade.

Outro ponto contemporâneo à problemática que merece destaque é o consumismo desenfreado. Enquanto a base social está sujeita ao subconsumo, as classes mais elevadas consomem desenfreadamente para algo que vai muito além das necessidades humanas. Trata-se condutas humanas de consumismo exacerbado, de pessoas que gastam um dinheiro que não possuem, para comprar coisas de que não necessitam, para impressionar pessoas que não conhecem. Perigos circundam tais comportamentos, pois há um custo que não é visto de imediato: o ambiental. Para que esse padrão social seja alimentado, movimenta-se toda uma estrutura que vai da indústria ao comércio e esse movimento certamente cobra seu preço que vai além do monetário.

É necessário encontrar um ponto comum que atenda às necessidades de consumo das populações, sem que os recursos fiquem comprometidos para a geração seguinte, isso é desenvolvimento sustentável. Trata-se de sair da relação causa e efeito ao lidar com o meio ambiente para pensá-lo com gestão. É uma tarefa de difícil aferição sem sombra de dúvidas, mas que precisa ser enfrentada dada suas nefastas consequências caso seja inobservada.

2.3 MATRIZES ENERGÉTICAS SUSTENTÁVEIS

Nesse contexto as matrizes energéticas ganham relevo, pois atendem melhor a legislação brasileira quando comparada com as demais matrizes energéticas, sobretudo das energias fósseis. No que concerne à sustentabilidade do ambiente elas degradam e

desequilibram menos o meio natural na qual estão inseridas, quando comparadas com as fontes tradicionais.

Conceitua-se como matriz sustentável aquela que gera e fornece energia para as necessidades econômicas, mas sem comprometer o meio ambiente para as presentes e para as futuras gerações. São fontes consideradas renováveis e sustentáveis, aquelas que sujeitem o ambiente a poucas alterações, assim como não polua ou polua pouco.

Vale citar Hinrichs e Kleinbach¹⁸ que afirmam: “a energia é um dos principais constituintes da sociedade moderna. Ela é necessária para se criar bens baseando-se em recursos naturais e com a finalidade de fornecer muitos serviços com os quais temos nos beneficiado”. Portanto são necessárias para criar bens econômicos a partir dos recursos naturais e para fornecer grande parte dos serviços destinados ao benefício da pessoa.

Compõem o rol de matrizes sustentáveis principalmente a energia proveniente da biomassa, eólica, hidroeletricidade, maremotriz, geotérmicas e solar. Em linhas gerais, a geração dessas energias importa no aproveitamento dos ciclos naturais. A biomassa aproveita a decomposição da matéria orgânica para fornecer energia elétrica e gás natural, a eólica se vale do movimento das massas de ar, enquanto que a hidroeletricidade consiste no acúmulo de água numa determinada região para aproveitar a energia cinética dela, a maremotriz aproveita a energia cinética existente nas ondas do mar, a geotérmica utiliza as altas temperaturas dos vulcões para gerar eletricidade e a solar capta as ondas de calor emitidas pelo sol para convertê-la em energia elétrica.

2.4 POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA ENERGIA EÓLICA

A energia eólica desponta como uma das matrizes mais baratas para a produção de energia elétrica e, além disso, seu custo continua a cair com o aperfeiçoamento tecnológico promovido pelo amadurecimento científico e o desenvolvimento de novos métodos. Nesse sentido, país como Alemanha atualmente está na vanguarda desse aprimoramento e tem as maiores fazendas para uso comercial do mundo.

O Brasil dispõe de algumas políticas públicas voltadas para o fomento de energias renováveis, o programa chama-se Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA. Ele foi instituído pelo Decreto pela Lei 10.438 de 2002 e

18 HINRICHS, Roger A; Merlin Kleinbach, Lineu Belico dos Reis; tradução técnica Lineu Belico dos Reis, Flávio Maron Vichi, Leonardo Freire de Mello. **Energia e meio ambiente** São Paulo: Cengage Learning, 2010. pg.: 01.

posteriormente foi regulamentado pelo Decreto nº 5.025/2004. Ela tem por objetivos diversificar a matriz elétrica e incentivar empreendimentos econômicos no setor de energias renováveis, sobretudo na energia proveniente da biomassa, eólica, pequenas centrais hidrelétricas e solar. Trata-se de sistemas locais que deverão ser interligados ao sistema nacional de distribuição de energia elétrica.

Esse Decreto regulamentou o artigo 3º, inciso I e parágrafos 1º ao 5º, da Lei 10.438 de 26 de abril de 2002. Ele estabelece critérios para classificar as chamadas Pequenas Centrais Hidrelétricas, valor econômico correspondente à tecnologia da fonte, produtor independente e autônomo e a média nacional do consumo. Importa relatar que, por meio dessa diretriz estabelecida pelo Decreto, a tarifa é aferida pelo consumo e calculado através do custo das diversas fontes energéticas. Esse mecanismo facilita o uso de fontes alternativas de energia.

O artigo 5º¹⁹ cuida do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA, em espécie. Sua redação dispõe que esse programa é estabelecido para incentivar a participação de empreendimentos autônomos concebidos com base na energia eólica, pequenas centrais hidrelétricas de biomassa. Essas pequenas redes são interligadas ao sistema nacional de energia elétrica. Além de constituírem fontes alternativas de energia, elas também têm por objeto a redução de emissão dos gases poluentes (artigo 5, §2º), assim contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento sustentável do país.

A respeito do Proinfa Sérgio Alexandre Moraes Braga Júnior²⁰ comenta que o programa será “(...) um instrumento de complementaridade energética sazonal à energia hidráulica, responsável por mais de 90% da geração do território (...)”

O programa em testilha está subordinado diretamente ao Ministério das Minas de Energia. A ele está incumbido o papel de planejar e executar as ações pertinentes, assim como os valores econômicos a serem repassados para os consumidores finais.

19 Brasil: **Decreto nº 5.025 de 30 de março de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivi/l_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5025.htm. Consultado dia: 10 de novembro de 2014.

20 GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar Xavier. **O direito das energias renováveis**. JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes Braga. **Energia eólica e o PROINFA – Programa de incentivo às fontes alternativas de energia**. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_21918-1522-5-30.pdf?110216195629. pg.: 231.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Existem vários instrumentos para a concretização da Política Nacional do Meio Ambiente, para a concretização dos Direitos Fundamentais do Cidadão em sede de direito ambiental e para a efetividade de todo conteúdo jurídico relativo ao tema. Nesse sentido, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos que objetivam garantir a aplicação de todo o arcabouço jurídico nos casos concretos.

3.1. CONCEITO

Para Édis Milaré²¹ o licenciamento ambiental é uma ação típica do Poder Executivo, posto que ele é o responsável pela gestão ambiental. Já para Talden Farias²² o licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável. O licenciamento ambiental tem por objeto assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e para as futuras gerações, assim como a qualidade de vida da população. Esse processo tem por escopo o controle prévio e continuado da atividade exercida. Conseqüentemente ele tramitará perante a autoridade administrativa responsável pelo gerenciamento ambiental relacionado ao caso concreto.

Assim, o licenciamento ambiental tem o condão de promover o bem comum, por meio do controle das atividades humanas potencialmente lesivas ao meio ambiente. Insta salientar que a Constituição Federal predica o meio ambiente como patrimônio público, impondo-se o dever de proteger ao Poder Público e toda a coletividade.

Os valores Constitucionais criados pelo Legislador Constituinte e os legais ditados pelos legisladores ordinários têm cunho eminentemente abstrato, mas o licenciamento é um instrumento para garantir essas definições nos casos concretos, garantindo-se caso a caso.

Neste ponto merece destaque a diferenciação de licenciamento ambiental e a licença ambiental. Aquela já foi definida, por outro lado essa é classificada como uma outorga de direitos com prazo de validade concedida pela Administração Pública, nos usos de suas atribuições legais, para as atividades humanas que gerem ou possam gerar impactos ambientais onde estão instaladas.

21 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. 5ª Ed. ref. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. pg: 511.

22 FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. pg: 26.

O conceito de licença ambiental encontra-se definido no art. 1º, inciso II, da Resolução 237/97, do CONAMA, que no uso de suas atribuições legais definidas na Lei 6.938/81, insculpiu como²³:

(...) procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras 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.

Portanto, o licenciamento ambiental é o conjunto de etapas praticadas entre empreendedor (pessoas físicas ou jurídicas) e o Poder Executivo, respeitadas as competências da União, Estados e Municípios, que cominará numa conclusão. Essa poderá ser o indeferimento do pleito ou no deferimento da atividade, que se concretiza por meio da licença ambiental. As regras, condições e medidas de controle ambiental que condicionam o deferimento de cada atividade estão definidos previamente e variam de acordo com sua natureza.

Por outro lado, a licença ambiental o ato administrativo vinculado em si. É a decisão tomada pela Administração Pública, autorizando o administrado exercer sua atividade dentro das condições estabelecidas.

3.2. PROCESSO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO?

Dúvida pode surgir ao se questionar o caso do licenciamento ambiental, tratar-se-ia de um processo ou de um procedimento administrativo? A dúvida aparente pode estar fundada, pois ambos têm características e desfechos próprios.

Segundo o dicionário “Priberam” de língua portuguesa palavra procedimento significa etimologicamente proceder, do Latim “procedo -ere”, que exprime a ideia de ir para a frente, prosseguir ou realizar²⁴.

Marçal²⁵ define procedimento administrativo:

23 CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Consultado em 01 de novembro de 2014.

24 PRIBERAM. **Dicionário de língua portuguesa: procedimento**. Disponível em: www.priberam.pt/DLPO/procedimento. Consultado em: 01 de novembro de 2014.

(...) numa sequência predeterminada de atos, cada qual com finalidade específica, mas todos dotados de uma finalidade última comum, em que o exaurimento de cada etapa é pressuposto de validade da instauração da etapa posterior e cujo resultado final deve guardar compatibilidade lógica com o conjunto de atos praticados.

Assertivamente o procedimento é um conjunto de atos predefinidos, a serem praticados pelo interessado, com escopo de atingir uma finalidade específica. Com a estabilidade de atos acertados previamente, pode-se criar uma estrutura lógica e por consequência uma conclusão de acordo com o que foi carreado aos autos. Vale registrar que ele deve estar de acordo com a legislação pertinente a cada caso e, ainda, que o resultado jamais deve estar dissociado daquilo que foi demonstrado no procedimento, pois isto significaria afastar-se dos próprios comandos trazidos pela lei.

Conforme alude o mencionado autor, o procedimento administrativo deve estar pautado numa sequência de atos concatenados entre si e ter uma finalidade específica, percorrendo-se cada etapa que constitui pressuposto da etapa seguinte. Esse conjunto de atos estruturados resultado numa conclusão, que deve estar de acordo com tudo o que foi exposto. Em outras palavras, a decisão deve mencionar todas considerações detidas no caderno procedimental.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello²⁶ diz que o procedimento administrativo ou processo administrativo é

(...) uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo. Isto significa que para existir o procedimento ou processo cumpre que haja uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs essa cadeia.

Num primeiro momento, Celso não diferencia processo de procedimento. A seguir, no entanto, afirma que o ato administrativo não surge do nada, ao revés ele é produto do processo ou do procedimento. Eles se estruturam para demonstrar a vontade do Estado e ao contrário do que se esperava, os estudiosos da área chegaram à conclusão que o processo e o procedimento não são exclusivos do Poder Judiciário.

25 FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Pg.: 306.

26 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. pg.: 494 e 495.

Celso conclui seu discurso ao afirmar que esta sucessão de atos tendentes a uma finalidade é um processo e que há maneiras específicas de realizá-lo. Seus aspectos externos constituem procedimentos.

Diógenes Gasparini²⁷ aponta, também, o procedimento administrativo como um conjunto de atos concatenados que visam uma finalidade específica e conclusiva, apoiando-se inclusive em Celso de Mello e Hely Lopes Meirelles, afirmando-se que o procedimento é o modo de realização do processo.

Etimologicamente, o processo deriva do latim “processus - us” e significa método, sistema ou modo de fazer, segundo aponta o dicionário “Priberam”²⁸. No entanto, juridicamente o termo é empregado de maneira diversa. O termo expressa ideia da sequência das coisas propriamente ditas, a dirigir a evolução do tempo a ser seguida no procedimento. Portanto é a relação jurídica vinculada com objetivo de uma decisão entre as partes e o Estado-juiz ou entre a Administração e os administrados.

Diógenes Gasparini²⁹ utiliza a etimologia do termo para conceituar processo administrativo. Ele pontua que:

A locução “processo administrativo” é formada pelo substantivo “processo” e pelo adjetivo “administrativo”. Enquanto processo designa o conjunto de atos ordenados, cronologicamente praticados, e necessários a alcançar uma decisão sobre certa controvérsia, administrativo indica, além da sede em que se desenvolve o processo, a natureza do litígio.

Para diferenciar procedimento de processo, o mencionado autor classifica o processo administrativo como um conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública. Assim, ela tem condições de exercer controle sobre os comportamentos dos administrados e dos servidores, por meio do poder de polícia. É, por conseguinte, toda e qualquer atuação da Administração Pública.

Em suma, o procedimento constitui basicamente um itinerário a ser seguido ou uma sucessão de atos predeterminados e interligados entre si por vínculos de ordem lógica e

27 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. pg.: 857.

28 PRIBERAM. **Dicionário de língua portuguesa: processo**. Disponível em: www.priberam.pt/DLPO/processo. Consultado em: 01 de novembro de 2014.

29 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. pg.: 857.

visa atingir um resultado. Processo, por sua vez, é uma relação jurídica que se instaura quando há interesses conflitantes e um procedimento. Assim, particulariza-se por haver conflito. Não há procedimento em todos os processos administrativos.

Marçal³⁰ diverge da orientação majoritária. Ele entende, resumidamente, que o termo processo se diferencia do procedimento porque há uma característica própria que diferencia o processo judicial do procedimento administrativo: no processo judicial o juiz integra a relação processual, mas não é titular dos interesses em conflito. Por existir necessariamente conflito, o termo processo denota o processo judicial, enquanto que o termo procedimento remete ao administrativo. Marçal conclui suas assertivas ao afirmar que “(...) a disputa sobre processo e ou procedimento tem natureza muito mais terminológica do que de substância (...)”.

3.3 NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL

A natureza jurídica da licença ambiental é alvo de grande divergência e por conseguinte de embates jurídicos entre os especialistas das áreas administrativa e ambiental. Não bastasse isso, muitas vezes os diplomas legais se afastam do caráter técnico para não usar corretamente as terminologias adequadas.

Então outra dúvida pode surgir para o estudioso, ao se esmiuçar a natureza jurídica da licença ambiental: teria ela natureza de autorização outorgada pela Administração ou de licença ambiental “sui generis”? Para que melhor se possa entender a questão, deve-se analisar as características de cada um. É necessário alertar que neste ponto há grande divergência doutrinária que será explicada doravante.

Leme Machado³¹ é claro ao afirmar que usualmente as palavras licença e autorização são utilizados sem rigor técnico, em matéria ambiental. Isso pode ter sido fator determinante que levou o legislador a confundir licença e autorização em textos legais, razão pela qual a matéria em análise merece a devida atenção.

3.3.1 Autorização?

30 FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Pg.: 313.

31 MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 250.

A autorização administrativa tem por características a unilateralidade, discricionariedade, pode ser revogado a qualquer tempo pela Administração, precário e segue as regras e princípios da Administração Pública.

Desta feita, a classificação consolidada majoritariamente afirma que a autorização nada mais é que um ato exarado pela Administração Pública no exercício de seu juízo discricionário, de caráter precário, unilateral e tem por objeto uma atividade privada, conferindo-lhe direitos ou a constituição de uma situação de fato. Pode ser designada também para o uso temporário de bem público por particular.

Define-se a unilateralidade como a prerrogativa da Administração em decidir questões, podendo ou romper acordo de vontades. Assim, o administrado pode solicitar providências, como no caso do uso particular e temporário de um bem público, mas cabe apenas à Administração deferir ou não o pleito. Da mesma forma ela pode romper um contrato público, desde que respeitadas as regras vigentes.

Discricionariedade e precariedade, por sua vez, significam o juízo livre de valor e a possibilidade do ato ser revogado a qualquer tempo. Nesse caso, a Administração não está adstrita às provas ou vontades e pode autorizar o particular ou não a praticar determinado fato. Além disso, pode revogar sua vontade unilateral anterior a qualquer momento.

A problemática surge com o emprego do termo “autorização” para fins diversos dos mencionados acima. A Constituição Federal, por exemplo, emprega a palavra no seu artigo 170, parágrafo único, para designar a autorização de atividade econômica em favor do particular. No entanto, a situação encartada pela Carta Magna não se alinha à ideia técnica de uma autorização administrativa porque a atividade econômica por natureza é constituída para se perpetuar no tempo. Portanto não se coaduna com a precariedade e discricionariedade e, em decorrência, aproxima-se mais com o conceito de técnico de licença.

3.3.2. Licença ambiental “*sui generis*”?

Por outro lado a licença ambiental possui características próprias, como a unilateralidade, atos administrativos vinculados, definitividade e a possibilidade da revogação ante o interesse público.

Conforme acima descrito, em sede de Direito Administrativo a unilateralidade significa a vontade do Estado em firmar ou extinguir sozinha acordo de vontades (geralmente contrato), diante da supremacia do interesse público.

Por atos administrativos vinculados entende-se que o administrador tem que fundamentar suas decisões de acordo com os requisitos previstos na lei, isto é, se atendidos o administrador não pode negar a licença. Em outras palavras se estar diante de critério objetivo, caso atendido pelo administrado, o administrador estará vinculado. A negativa tem que ser explícita e indicar quais fatores o levaram a tomar tal decisão.

Conceitua-se licença como ato administrativo de caráter vinculado. É instrumento que a Administração utiliza para declarar que todas os condicionantes legais e regulamentares foram atendidos e que constitui direito do particular ao exercício de determinada atividade ou, caso for, de uma profissão. O interesse maior do Estado nessa questão é a harmonização dos interesses egoísticos, visando os interesses coletivos.

Por fim, por interesse público é um conceito subjetivo e indeterminado, mas certamente é um dos alicerces do Direito Administrativo. Entende-se que interesse público é o interesse superior que deve prevalecer sempre, quando confrontado com os interesses particulares. Somado a isso, o interesse público não está sujeito à disponibilidade, ou seja, o interesse público é indisponível e não se pode ser transigido ou ignorado.

Portanto conclui-se que a licença ambiental para concessão de energia eólica coaduna-se com a de licença ambiental “sui generis”, visto que essa é uma atividade sujeita ao atendimento de todas as questões legais e regulamentares, é pensada para se perpetuar no tempo, pode ser revogada mediante o interesse público e que o administrador deve se reportar à lei ao decidir.

3.4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

Tratar de competência em Direito Ambiental é sem sombra de dúvidas uma das tarefas mais relevantes para seus estudiosos. Isso porque o tema trata da divisão do poder que cada Ente da Federação pode exercer sobre a questão. Nem sempre ela foi pacífica e ainda constitui divergência, na parte da competência Municipal.

Outrora o sistema causou diversos problemas por não ter critérios claros que delimitasse a fração do poder, razão pela qual os Entes entravam em conflito por se acharem competentes para efetuar o licenciamento administrativo ambiental de atividades que eram de responsabilidade de outro.

Entretanto a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o artigo 23 da Constituição Federal, foi promulgada e com ela os aparentes conflitos foram apaziguados.

Antes de adentrar no mérito dela é de bom tom conceituar competência, bem como diferenciá-la da competência em matéria ambiental.

Luís Pinto Ferreira³² define competência como a capacidade jurídica de para agir, numa determinada esfera (administrativa ou judicial). Para Horta³³, a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa.

Logo, a competência é a fração de poder distribuída entre os órgãos públicos para que eles decidam sobre determinados assuntos. A competência pode ser classificada de várias maneiras, mas a que mais interessa é a do federalismo. Justifica-se em razão da organização e divisão institucional administrativa que está diretamente ligada ao modelo federativo.

José Afonso da Silva³⁴ leciona que o termo federalismo nasceu com a Constituição norte-americana de 1787 e que ela se baseia na união de coletividades políticas autônomas. Assim quando estar-se diante de um modelo federativo, necessariamente estar-se diante de um modelo que confere autonomia político-administrativo aos seus Entes. Cada qual atua em sua esfera de poder, sem que, via de regra, um interfira no outro.

Em sede de Direito Ambiental, a Constituição Federal trata da competência administrativa e legislativa. O cumprimento daquela cabe ao Executivo, competindo-lhe conhecer e resolver questões de Direito Administrativo, além de exercer o poder de polícia. Esta, por sua vez, é a faculdade do Legislativo em editar normas sobre os assuntos de interesses ambientais.

Nesse sentido, o Legislador Constituinte Derivado deu nova redação ao artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal³⁵ através da Emenda Constitucional de 56 de 2006, para dispor que é competência comum da União, Estados-membros, Distrito Federal e Territórios e dos Municípios a busca por pelo equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional. Atualmente a Lei Complementar nº 140/2011 regulamentou o parágrafo único acima referido e estabeleceu que normas que de cooperação dos Entes federados nas ações

32 FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. v.1 Pg.: 491.

33 HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Imprensa, 1964. Pg.: 49.

34 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Malheiros. pg.: 99.

35 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Vade Mecum Saraiva. 17ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.pg.: 69.

administrativas que dizem respeito à proteção do meio ambiente. Ficaram regulamentados especificamente os incisos III, VI e VII e o parágrafo único, do artigo 23 da Constituição Federal.

A seguir a norma prevista no artigo 3º, da Lei Complementar nº 140/2011 define em seus quatro incisos, quais são os objetivos fundamentais dos Entes da federação. No primeiro afirma-se que proteger, defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um desses fundamentos. Isso através da gestão descentralizada, democrática e eficiente.

O legislador acertou ao dividir essa competência administrativa entre a federação, pois existem diversas demandas em vários setores da sociedade e no local em que os empreendimentos serão inseridos. Fracionando as responsabilidades com cada um poder-se-á tornar a norma mais efetiva, pois cada Ente conhecerá especificamente sua realidade e, conseqüentemente poderá aplicar melhor a legislação. Isso ocorre de várias formas, como no controle no trâmite da ação administrativa, ou seja, no controle preventivo e prévio ou no controle exercido pelo poder de polícia. Esse controle efetivo e contínuo que exige a proteção ambiental, que certamente não ocorreria se o serviço estivesse centralizado apenas na União.

O inciso II constituiu como objetivo também fundamental o equilíbrio socioeconômico com a proteção do meio ambiente, a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. Se por um lado a proteção ambiental deve estar acima dos interesses econômicos para que se preserve os ciclos naturais para as presentes e as futuras gerações, por outro o desenvolvimento econômico e social também constitui interesse nacional. Equacionar essa questão de fato não é fácil, pois onde começaria e terminaria o interesse ambiental, social e econômico? No conflito desses interesses transversos e em última análise, qual deverá prevalecer? Ao analisar uma ação administrativa dessa natureza, o administrador deve ter esses conceitos consigo para que possa aplicá-lo concretamente, fazendo-se prevalecer os interesses ambientais em última análise.

Os incisos III e IV versam, respectivamente, sobre a harmonização das políticas e ações administrativas para que se evite conflitos entre os Entes da federação e que seja garantido a unidade política, respeitadas as peculiaridades locais. Mais uma vez o Legislador demonstrou o amadurecimento democrático ao editar essa norma. Isso porque não interessa para o Estado que a federação entre em conflito a cada ação administrativa proposta, de fato isso seria uma gestão ineficiente na exata acepção jurídica do termo. O regime Democrático também exige que as peculiaridades locais sejam respeitadas, por uma questão de

equanimidade. Não se pode analisar solos, climas, fauna e flora da mesma maneira, principalmente no Brasil que há uma das maiores biodiversidades do mundo. Dessa forma a política nacional constitui um fim pelo qual deve-se atingir por meios diferentes, respeitando-se as peculiaridades de cada região.

O licenciamento ambiental é dividido entre a União, Estados e Município. A competência licenciatória da União está delineada no artigo 7º, da referida Lei Complementar. Está consignado que:

Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIV – promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
- g) 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); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

(...)

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Segundo Talden Farias³⁶, a competência para licenciar da União foi a que ficou com a redação mais clara e didática. Anota, ainda, que o primeiro item trata das atividades desenvolvidas entre o Brasil e os países limítrofes. Por óbvio os Estados não podem exercer atos de soberania nacional e tampouco tem personalidade jurídica perante os outros países, razão pela qual somente a União poderá exercer o licenciamento ambiental.

O segundo item trata do licenciamento em áreas de mar territorial, plataforma continental e na zona econômica exclusiva. A legislação ordinária, a exemplo a internacional, entende que o mar territorial é a faixa limítrofe que separa o continente da água, a plataforma continental compreende a faixa costeira até 12 (doze) milhas náuticas e que a zona econômica exclusiva começa nas 12 (doze) milhas náuticas até as 200 (duzentas) milhas náuticas.

O terceiro tópico dispõe sobre o licenciamento ambiental em terras indígenas. Há uma proteção especial aos silvícolas e as suas terras, outorgada pela Carta Magna. Como eles são os habitantes originais do território, compete à União demarcar, proteger e fazer respeitar os interesses dos interesses indígenas. Insta consignar que eles não vivem sob os parâmetros do cidadão médio e, como tal, devem ter tratamento diferenciado para que possam se perpetuar e perpetuar sua cultura. A resolução nº 237/97 do CONAMA menciona a questão indígena no seu artigo 4º, inciso I.

A quarta alínea insculpiu que as atividades potencialmente poluidoras ou poluidoras localizadas ou desenvolvidas em áreas de conservação criadas ou mantidas pela União (excetuando-se as Áreas de Proteção Ambiental – APAs). O licenciamento neste caso também compete à União. Define-se como Unidade de Conservação como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo-se as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, instituídas legalmente pelo Poder Público com escopo de conservação e de proteção especial (artigo 2º, inciso I da Lei 9.985/2000).

O quinto, por sua vez, trata das atividades iniciadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados da federação. Por haver interesse mútuo e questões territoriais, o legislador resolveu o impasse ao determinar o interesse da União na causa. Assim, a decisão não fica sujeita a interesses conflitantes e o licenciamento pode ser decidido de maneira uniforme. A Resolução nº 237/97 do CONAMA também faz menção à questão em seu artigo 4º, inciso II. Assim, a atividade fica adstrita ao licenciamento da União.

36 FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 4ª ed. Belo horizonte: Fórum, 2013. pg.: 107.

O sexto item relaciona-se com as atividades militares. Neste caso, os imperativos de segurança nacional e o emprego de forças armadas estão intrinsecamente ligadas à atividade e reclamam, por conseguinte, o interesse da União. É de bom alvitre salientar que as forças armadas estão administrativamente subordinadas ao Chefe do Poder Executivo da União, assim como seu patrimônio e empreendimento.

A alínea “g”, por derradeiro, cuida das atividades nucleares. Assim definido em Lei, os verbos pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo ou que utilize de qualquer maneira a energia nuclear. A importância estratégica, a natureza dessa atividade e a possibilidade de catástrofes de larga escala impõe especial atenção dessa atividade. A necessidade de um controle extremamente rígido pugna pela atenção de um único órgão especializado e, por bem, o legislador definiu que as atividades nucleares estão sujeitas ao licenciamento da União.

As atividades sujeitas ao licenciamento dos Estados estão descritas no artigo 7º, da Lei Complementar nº 140/2011. Vejamos:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

(...)

Conforme se depreende, grande parte das atividades de ordem civil são de responsabilidade dos Estados. Tanto o é que o legislador utilizou apenas dois critérios: as atividades poluidoras ou potencialmente poluidora. Com a competência residual e o conceito de exclusão, qualquer atividade poluidora ou potencialmente poluidora que não esteja descrito no rol de competência da União e nos Municípios estará sujeito ao licenciamento do Estado.

Desta feita, a Lei Complementar 140/2011 pôs os Estados como protagonistas da Política Nacional do Meio Ambiente, pois o licenciamento ambiental é um dos grandes responsáveis pela efetividade da norma em casos concretos. Esse sistema de delegação de responsabilidades segue o modelo federativo, que atribui expressamente as responsabilidades

da União e silencia as atribuições dos Estados. Compete-lhe, por conseguinte, residualmente o que não está expresso.

O segundo item trata do licenciamento nos casos de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelos próprios Estados, excetuando-se as Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Aqui a titularidade do território prevaleceu sobre os demais. Portanto, na hipótese abstrata esposada o Estado tem competência administrativa para licenciar ou não a atividade. Cabe ao Estado proteger seu patrimônio ambiental e os demais Entes não podem interferir nisso.

A exceção elencada definida no caso em análise trata das denominadas Áreas de Proteção Ambiental (APAs) cujo responsável é o titular da área do impacto e justifica-se por ser uma área de proteção menos restritiva.

Por último, o licenciamento ambiental de responsabilidade dos Municípios encontra-se descrito no artigo 7º da referida Lei Complementar. Ele tem a seguinte redação:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

(...)

A competência dos Municípios não deixou de ser polêmica, pois na prática toda a competência foi abarcada pelos Estados. A insegurança jurídica disposta pela Lei 6.938/81 deu lugar à barreira que inviabiliza o exercício da competência pelo Município. Deu-se em razão da condicionante prevista na alínea “a”, do inciso XIV, do artigo 9º acima transcrito, pois os nominados conselhos estaduais devem definir quais são as atividades que causam potencial poluição ou poluição em âmbito local para que a competência seja atribuída. Isso denota uma clara interferência de um Ente federado em outro, tolhendo-se a esfera de atuação do Município em detrimento do Estado.

Dessa forma, os Estados poderão centralizar ou descentralizar a administração desses interesses de acordo com sua política de governo, através dos conselhos estaduais.

Nada garante que na prática o Estado não resolva concentrar todo o poder ou que se exima completamente de tal responsabilidade. O fato é que a norma não delimitou completamente quais as responsabilidades de cada um, esclarecendo de forma objetiva e técnica onde começa e termina a atuação do Município.

3.5 TIPOS DE LICENÇAS AMBIENTAIS

Outro ponto indispensável no estudo das licenças ambientais são seus tipos e suas fases. Isso ocorre porque o licenciamento ocorre em várias etapas, cada qual com sua licença e cumprimento de cada fase é pressuposto para a seguinte. Cada etapa tem sua função específica, com documentação e exigências também específicas. Caso a etapa não seja atendida e o procedimento não seja regularmente instruído, não se procederá para a seguinte.

Em regra o licenciamento ocorre em três etapas, podendo se desdobrar de acordo com a especificidade do empreendimento ou atividade. O Decreto 99.274/90 dispõe no seu artigo 19 e a Resolução 237 do CONAMA, em seu artigo 8º que o Poder Público, no uso de suas atribuições legais, expedirá a Licença Prévia (LP) na fase preliminar do planejamento da atividade, a Licença de Instalação (LI) autorizando o início da implantação de acordo com as especificações do projeto aprovado e a Licença de Operação (LO) que autoriza o início da atividade licenciada e o funcionamento dos equipamentos de controle de poluição, medidas de controle ambiental e dos condicionantes para a operação.

A primeira licença é a prévia. A fase preliminar do projeto já está sujeito ao licenciamento ambiental, bastando que o empreendedor tenha vontade de levar o seu projeto a cabo. Uma vez na posse dessa documentação, que explicita qual atividade será exercida e onde estará localizada, poder-se-á dar início ao procedimento administrativo. Destaque-se que a licença prévia não confere direito para o funcionamento da atividade, trata-se apenas da fase preliminar.

Ainda assim tem um papel deveras importante para firmar o convencimento da Administração Pública. Álvaro Mirra³⁷ é claro ao advertir que nessa fase deverá ser demonstrado o estudo prévio de impacto ambiental, o relatório prévio de impacto ambiental e os demais estudos necessários para o caso concreto. Somente depois que essa documentação for apresentada e depois de verificada a viabilidade da atividade, o Administrador poderá expedir a Licença Prévia.

37 MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira**. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p.: 35.

Na opinião de Talden Farias³⁸, ao citar Oliveira e a Cartilha do TCU, além da determinação do local, a Licença Prévia guarda uma relação intrínseca com os princípios constitucionais da precaução e da prevenção, visto que é nessa fase que se levantam questões importantes como as consequências implantação e a operação daquela determinada atividade, naquele espaço específico. Assim é possível avaliar os impactos ambientais advindo dela. Não por acaso Édis Milaré³⁹ afirma o controle prévio serve principalmente para antever riscos e eventuais impactos ambientais.

É oportuno consignar que a avaliação de impacto ambiental é um meio de concretização da Política Nacional do Meio Ambiente, em razão de sua capacidade técnica de aferir os impactos de determinada atividade potencialmente poluidora ou poluidora. Ele tem por objeto basilar as decisões sobre o licenciamento e as consequências do implemento dessa atividade no bioma local. Novamente parafraseando Milaré⁴⁰, hodiernamente a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) são considerados um dos mais notáveis instrumentos do desenvolvimento econômico-social juntamente à preservação da qualidade do meio ambiente.

Vencida a etapa preliminar, proceder-se-á a análise da Licença de Instalação. Segundo as normas acima descritas a Licença de Instalação é a responsável pela autorização da instalação do empreendimento, conforme as descrições constantes no projeto aprovado pela Administração Pública. Além disso, deve incluir também as chamadas medidas de controle ambiental e as demais condicionantes.

Nessa etapa do projeto, aumenta-se o nível de precisão do projeto básico. Dados são elaborados com a precisão do nível técnico para determinar qual o tratamento adequado para o caso concreto, o tempo de execução do serviço, o custo da obra e o método adequado. Trata-se do projeto executivo que tem por escopo toda a formulação necessária para a execução da obra, devendo-se inclusive evitar sua reformulação. Eventuais modificações no projeto original devem ser informadas oficialmente ao órgão licenciador.

Por último temos a Licença de Operação. A respeito, conforme já dito, o artigo 8º do Decreto nº 99.274/90 e o artigo 8º da Resolução nº 237, exarada pelo CONAMA, tem a

38 FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. pg.: 67.

39 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. 5ª Ed. ref. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. pg.: 464.

40 Idem. pg.: 473.

redação aproximada e definem que a Licença de Operação destina-se a autorizar o efetivo início da atividade empreendedora. Deve ser expedida apenas depois de verificado o atendimento de todas as medidas descritas nas licenças anteriores e seu respectivo cumprimento pelo administrado.

Nessa terceira etapa, o órgão público responsável deve vistoriar a atividade e todas as instalações efetuadas, observando-se se os critérios definidos foram plenamente atendidos. A Licença de Operação deve apontar também quais são os indicadores de qualidade, para que seja exercido o devido controle ambiental da atividade.

Neste ponto vale dizer que os sistemas dos Estados variam e que para fins didáticos e delimitação do estudo, proceder-se-á no caso do Rio Grande do Norte. O sistema desse Estado para licenças ambientais de atividades poluidoras adota como espécies a Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO), Licença de Alteração (LA), Licença Simplificada (LS), Licença de Regularização e Operação (LIO), Autorização Especial (AE) e a Autorização para Teste de Operação (ATO).

A Licença Simplificada constitui exceção da regra. Como já foi dito em regra o licenciamento é efetuado em várias etapas e cada licença é deferida ao administrado, conforme seja demonstrado o atendimento de seus respectivos requisitos e de acordo com cada finalidade específica. Entretanto, o artigo 12⁴¹, caput, da Resolução 237 do CONAMA prevê que órgão ambiental competente poderá definir procedimentos especiais para a licença ambiental, considerando-se as peculiaridades do projeto de menor potencial ofensivo. O §1º, admite expressamente o estabelecimento de procedimentos simplificados para atividades de menor potencial ofensivo, desde que autorizados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

O §2º⁴², do dispositivo mencionado, alude que:

“(…) 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 empreendimento ou atividades.”

41 BRASIL. **Resolução 237/97 do CONAMA**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Consultado dia: 03 de novembro de 2014.

42 Idem.

Ao destacar essa possibilidade, quis dizer que em tese o empreendimento individualmente caracterizado não necessitaria de uma licença ambiental. Contudo, a soma o conjunto desses pequenos empreendimentos podem causar danos ambientais de caráter relevante, razão pela qual optou-se por enquadrar na situação de licença simplificada.

A Licença Corretiva, na classificação de João Eduardo Lopes Queiroz⁴³, é denominada Licença de Regularização de Operação (LRO) no Estado do Rio Grande do Norte. Em linhas gerais o licenciamento ambiental trabalha de forma preventiva, com objetivo claro de se evitar danos para o bioma. Entretanto também existe a licença ambiental corretiva, destinada a corrigir danos efetivos. Trata-se da Licença Corretiva ou de Regularização de Operação.

Ela é usada no caso do empreendimento já estar instalado e em atividade. Como a finalidade é a proteção do meio ambiente, na exata medida do possível, a licença terá características das três licenças do procedimento comum. De certo haverá ressalvas e possivelmente o projeto deverá ser adaptado para que os interesses ambientais sejam atendidos.

A Licença de Alteração (LA) consiste no licenciamento perante a Administração Pública, no caso de alteração, ampliação ou modificação de empreendimento regularmente licenciado. Os empreendimentos mantêm um mesmo aspecto por determinado tempo, mas o próprio sistema capitalista reclama que de tempos em tempos o empreendimento seja revisto. Ele pode diminuir, aumentar ou simplesmente ser modificado para que melhor se adeque às demandas sociais. A Administração, portanto, estabeleceu a possibilidade de um novo licenciamento que considera as informações já existentes e as novas acrescidas pela modificação do projeto original.

A Autorização Especial (AE) é um tipo de licença temporária concedida pela Administração do Estado do Rio Grande do Norte. Destina-se para atividades de caráter transitório e que não impliquem em grandes danos ambientais. Nada mais é que a desburocratização do Poder Público em face do particular, em razão da natureza da atividade.

Por fim, a Autorização para Teste de Operação (ATO) é uma autorização especial que poderá ser exigida pela Administração quando for necessário avaliar a eficiência das

43 QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para obtenção de crédito rural.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, v. 3, n. 17, setembro e outubro de 2004. pg.: 1908.

medidas impostas ao empreendimento. Ela deve ser concedida antes da Licença de Operação, quando for o caso de exigí-la.

3.6 ANÁLISE DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA) – Lei 6.938/1981

O efetivo início de qualquer atividade, empreendedora ou não, que seja potencialmente ou efetivamente poluidora, deve hodiernamente se submeter ao crivo do controle estatal prévio. Tal análise é mister para que se possa antecipar quais os riscos e quais eventuais danos podem advir da instalação de determinada atividade em determinada área. Assim, pode-se pugnar pela sua mitigação, compensação, prevenção ou correção de forma prévia e sem maiores dessabores para o meio ambiente e para as populações locais. Trata-se da gestão ambiental protetiva.

Dentre os instrumentos existentes na Lei, destaca-se a Avaliação de Impactos Ambientais – AIA, além do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Ela está no rol da Política Nacional de Meio Ambiente, enunciada pela Lei 6.938/81. Segundo Iara Dias Moreira⁴⁴ a Avaliação de Impacto Ambiental é um:

(...) instrumento da política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por ele considerados. Além disso, os procedimentos deve garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto.

Como instrumento de concretização da Política Nacional do Meio Ambiente, a Avaliação de Impacto Ambiental também é uma aplicação prática do artigo 170, VI, da Constituição Federal, visto que sujeita as atividades econômicas à defesa do meio ambiente. Em última análise, portanto, deve prevalecer o arcabouço jurídico de direito ambiental, em detrimento das atividades econômicas.

O princípio nº 17 enunciado pela Declaração do Rio, produto da ECO-92 também menciona que a Avaliação de Impacto Ambiental será efetuada nas atividades planejadas que possam causar significativo impacto sobre o meio ambiente.

44 MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Vocabulário básico de meio ambiente**. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), 1990. pg.: 33.

Hoje a avaliação de impacto ambiental traduz a necessidade de analisar os projetos previamente para buscar soluções previamente e, assim, saber mais precisamente se ele é viável ou não naquela localidade. É importante também na formulação de alternativas ou na mitigação dos danos, caso seja necessário. Em suma é indispensável na busca de soluções para os conflitos de natureza ambiental.

O Decreto nº 99.274/1990 regulamentou a Lei 6.938/81 para vincular a avaliação de impacto ambiental aos sistemas de licenciamento, conferindo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA poderes para fixar os critérios básicos que serão exigidos pelos estudos ambientais⁴⁵. Daí em diante o CONAMA vem regulamentando o licenciamento ambiental.

Na opinião de Figueiredo⁴⁶, ele não é simplesmente um gênero do qual o estudo prévio de impacto ambiental seria uma das espécies. Melhor seria classificá-la como num sistema aberto e complexo de estudos ambientais. Aberto porque permite a inclusão de novas formas e procedimentos administrativos para avaliar as questões ambientais e complexo em razão dos diversos instrumentos existentes para aferir danos ambientais.

45 BRASIL. **Decreto nº 99.274 de 06 de junho de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm. Consultado dia: 23 de dezembro de 2014.

46 FIGUEIREDO, Guilherme José Puvim de. **A propriedade no direito ambiental**. São Paulo: Ed. RT, 2008.

4 ASPECTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PARQUES EÓLICOS: O CASO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Analisadas todas as questões relacionadas ao licenciamento ambiental, dispõem-se de todos os elementos necessários para a devida análise do licenciamento de parques eólicos, com ênfase no caso do Estado do Rio Grande do Norte.

4.1. REGULAÇÃO AMBIENTAL DE PARQUES EÓLICOS NO RIO GRANDE DO NORTE

A questão de regulação ambiental de parques eólicos carece de legislação própria, pois esse tipo de produção energética possui características e, por consequência, necessidades próprias. Ainda assim há algumas peculiaridades a serem demonstradas.

A primeira é a questão da competência. Os parques eólicos estão sujeitos à concessão de licença ambiental da União, dos Estados ou dos Municípios? A dúvida é aparente, pois é uma questão que remete à literalidade da Lei e da Resolução 237/97 do CONAMA.

Isso porque a competência licenciatória dos Estados é residual, ao passo que a competência da União e dos Municípios estão expressas. No silêncio da Lei, portanto, prevalecerá a competência administrativa dos Estados, por meio do critério territorial.

Neste diapasão, a Lei Complementar nº 140/2011 define a competência administrativa da União e dos Municípios, respectivamente nos artigos 7º, XIV e XV e 9º, XIV com suas redações já citadas no presente trabalho. Ocorre que os dispositivos não fazem menção expressas à questão dos parques eólicos, razão pela qual enquadra-se no artigo 8º, do mesmo diploma legal.

O dispositivo determina que é competência administrativa dos Estados, licenciar as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras que utilizem recursos ambientais ou que sob qualquer forma causem degradação ambiental, ressalvando-se a competência da União e dos Municípios.

Existe também um licenciamento ambiental diferenciado para as usinas elétricas de pequeno porte. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), no uso de suas atribuições legais deferidas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, regulamentou o licenciamento ambiental para o caso das usinas produtoras de energia elétrica de empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, através da Resolução nº 279/01

expedida pelo CONAMA. Nesse rol inclui-se a proveniente de energia eólica. A propósito vejamos sua redação de seu artigo 1º⁴⁷:

Art. 1o Os procedimentos e prazos estabelecidos nesta Resolução, aplicam-se, em qualquer nível de competência, ao licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental, aí incluídos: (grifos inautênticos)

I - Usinas hidrelétricas e sistemas associados

II - Usinas termelétricas e sistemas associados;

III - Sistemas de transmissão de energia elétrica (linhas de transmissão e subestações).

IV - Usinas Eólicas e outras fontes alternativas de energia. (Grifos inautênticos)

Parágrafo único. Para fins de aplicação desta Resolução, os sistemas associados serão analisados conjuntamente aos empreendimentos principais.

O intuito do órgão é de desburocratizar o licenciamento ambiental por meio de um processo administrativo simplificado, voltado para as hipóteses abstratas acima descritas.

Para o licenciamento ambiental dessa atividade o CONAMA instituiu um estudo ambiental simplificado. Ele é o chamado Relatório Ambiental Simplificado – RAS e tem por função analisar do empreendimento a descrição do projeto, o diagnóstico e o prognóstico ambiental e as medidas mitigatórias e compensatórias ambientais. A partir deste parâmetro, o Administrador pode definir se é necessário mais algum laudo ou estudo, com o fim de resguardar os interesses ambientais. É importante consignar que o CONAMA manteve as três principais fases do licenciamento, a licença prévia, de instalação e de operação.

A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL também é competente para regular o setor elétrico, nos termos da Lei 9.427/96⁴⁸. A redação constante no artigo 2º, dispõe que o órgão está incumbido de regulamentar o serviço de energia elétrica e fiscalizar permanentemente sua prestação.

Independentemente da modalidade escolhida para o licenciamento há a necessidade do estudo prévio de impacto ambiental. Nesse sentido Celso Fiorillo e Renata

47 CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 279 de 27 de junho de 2001**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res01/res27901.html>. Consultado dia: 23 de dezembro de 2014.

48 BRASIL. **Lei nº 9.427/96**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm. Consultado dia: 23 de dezembro de 2014.

Ferreira⁴⁹ apontam a necessidade do estudo prévio de impacto ambiental para que possa ser efetivamente instalada, no caso do licenciamento ambiental da energia eólica.

De fato há inconveniente advindos da atividade em questão, tais como a poluição sonora no local, quiçá a interferência na fauna local, sobretudo das aves, e a exigência de grandes extensões de terrenos.

Entretanto esses infortúnios podem ser mitigados e até compensados, desde que verificados a aplicação concreta dos princípios da prevenção e da precaução previstos no artigo 225 da Constituição Federal.

As aplicações desses princípios ocorrem através do licenciamento administrativo correto da atividade, o estudo prévio com todas as especificações técnicas relativos ao assunto, da aplicação de sanções administrativas, civis e penais, liminares e decisões definitivas perante o Órgão do Judiciário. O importante é a aplicação do princípio com escopo da proteção prévia dos interesses ambientais. O Poder Público e o privado não podem permanecer silentes quando tratarem dos interesses ambientais, pois não é demais lembrar que os danos ambientais geralmente demoram gerações para se recuperar.

Conforme se verá adiante, a Administração Pública do Rio Grande do Norte exige Planos de medidas compensatórias e mitigatórias de danos ambientais e o próprio estudo prévio de impacto ambiental. Inclui-se nesse rol o plano para redução de vibração dos materiais e vários projetos para controle de águas pluviais, qualidade da água, controle de avifauna e da vegetação, dentre tantos outros.

Sobre a regulação ambiental de parques eólicos, recentemente o CONAMA expediu a Resolução nº 462, de 24 de julho de 2014, que estabeleceu critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental de parques eólicos terrestres. Essa Resolução alterou o inciso IV e acrescentou o parágrafo 2º, ao artigo 1º da Resolução nº 279/01.

O Regulamento determina em seu artigo 3º, “caput”, que caberá ao órgão licenciador enquadrar o impacto ambiental de parques eólicos terrestres, considerando-se o porte do empreendimento, sua localização e o baixo impacto ambiental. Desse artigo, vê-se que a Administração tende a facilitar a atividade licenciatória para o caso da matriz eólica, desde que não esteja enquadrada nas exceções lá dispostas.

49 FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito da Energia: Tutela jurídica da água, do petróleo, do biocombustível, dos combustíveis nucleares e do vento.** 2ª ed São Paulo: Saraiva, 2010. pg.: 279.

Ela dispõe em seguida, quais são as exceções para a regra no parágrafo 3º⁵⁰ do mesmo dispositivo. Está consignado na redação que não será de baixo impacto ambiental, exigindo-se a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), além de audiências públicas:

(...)

§ 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:

I – em formações dunares, planícies fluviais e de deflação, mangues e demais áreas úmidas;

II – no bioma Mata Atlântica e implicar corte e supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração, conforme dispõe a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006;

III – na Zona Costeira e implicar alterações significativas das suas características naturais, conforme dispõe a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988;

IV – em zonas de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral, adotando-se o limite de 3 km (três quilômetros) a partir do limite da unidade de conservação, cuja zona de amortecimento não esteja ainda estabelecida;

V – em áreas regulares de rota, pousio, descanso, alimentação e reprodução de aves migratórias constantes de Relatório Anual de Rotas e Áreas de Concentração de Aves Migratórias no Brasil a ser emitido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em até 90 dias;

VI – em locais em que venham a gerar impactos socioculturais diretos que impliquem inviabilização de comunidades ou sua completa remoção;

VII – em áreas de ocorrência de espécies ameaçadas de extinção e áreas de endemismo restrito, conforme listas oficiais.

(...)

Pelo que se lê, o Conselho Nacional de Meio Ambiente buscou facilitar o licenciamento ambiental de parques eólicos, visto que é uma atividade que polui pouco, se comparado com outras fontes de energia, e que é um viés alternativo a ser considerado. O Caso geral, portanto, deverá ser simplificado.

Entretanto há valores ambientais que devem ser resguardados. É o caso das exceções estabelecidas pelo parágrafo 3º, da referida Resolução. Elegeram-se que as zonas de proteção ambiental como as unidades de conservação e de proteção integral, as de mata atlântica, as formações de dunas, planícies fluviais e mangues constituem exceção ao

50 CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 462 de 27 de julho de 2014**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=703>. Consultado em: 03 de janeiro de 2015.

licenciamento ambiental simplificado. Abstrai-se a preocupação com os biomas mais frágeis e susceptíveis de degradação, mediante ação predatória do homem.

Além disso o CONAMA tutelou a fauna, ao dispor que não caberá licenciamento ambiental simplificado de parques eólicos nos casos de instalação em áreas regulares de rota, descanso, reprodução e alimentação de aves ou em área em que estejam instaladas espécies ameaçadas de extinção.

4.2. POLÍTICA NACIONAL DE ENERGIA: O CASO DA ENERGIA EÓLICA

Hodiernamente o governo federal brasileiro traçou o chamado Plano Nacional de Energia – PNE que tem por objetivo o uso integrado dos recursos energético no Brasil. O planejamento e execução a longo prazo devem nortear as alternativas de expansão do setor, através desse plano. O PNE tem metas traçadas até 2030 e é um planejamento inovador no caso brasileiro.

Notoriamente o estudo⁵¹ menciona a gestão dos recursos provenientes do petróleo, hidroeletricidade, gás natural e de biomassa. Certamente compõe esforço conjunto ousado e ambicioso para os parâmetros brasileiros, visto que não há precedentes dessa escala. Entretanto certamente poderia ter ido além, ao abranger também as fontes de energia alternativas para compor dados suficientes para formulação de políticas públicas verdadeiramente sólidas.

Apesar disso o PNE publicou um estudo de viabilidade técnica, afirma-se nele que os movimentos da massa de ar começaram a ser aferidos na década de 1970⁵² e que na época já se percebeu a viabilidade econômica para o aproveitamento dessa matriz energética. Com o aprimoramento técnico-científico dos aerogeradores e o aumento do deslocamento das massas de ar verificada desde a década de 1990, a tendência para o uso em escala industrial só aumenta.

Hoje a atividade de produção de energia elétrica, através do movimento das massas de ar (energia eólica) tem o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia – PROINFA como sua principal política pública de fomento.

51 Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Nacional de Energia 2030: geração de energia elétrica a partir de outras fontes**. Disponível em: http://www.epe.gov.br/PNE/20080512_9.pdf. Consultado dia: 10 de janeiro de 2015.

52 Idem.

Foi instituída por meio da Lei nº 10.438/02, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 5.025/04, e teve como objetivo inicial aumentar a participação de empreendimento de produção energética, a partir de fontes alternativas de energia renovável. Essas pequenas centrais de produção devem ser conectadas ao Sistema Elétrico Interligado Nacional (SIN). À época, o programa garantiu a contratação de 3300 MW em projetos de biomassa, Pequenas Centrais Hidrelétricas e de energia eólica na sua fase de implantação. A segunda fase desse ambicioso programa tem como meta o fornecer energia renovável em grande escala, totalizando-se de 10% (dez por cento) de toda energia consumida no país por meio dessas fontes alternativas.

4.3. PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO DE PARQUES EÓLICOS

O Estado do Rio Grande do Norte atualmente é o maior produtor de energia eólica do Brasil com uma potência total instalada e em operação de 1.224,79 MW e um total de 729 turbinas operantes, segundo aponta a revista CERNE⁵³ (que utiliza estatísticas oficiais da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL⁵⁴). Além disso possui a maior matriz estadual de energia eólica instalada.

Com essa mudança de paradigma o Estado passou de total importador de energia elétrica para ser autossuficiente e exportador regional desse bem de consumo. Entretanto, só uma fração do potencial energético está sendo explorado e estima-se que até 2016 o Rio Grande do Norte explorará 7 GW de potência⁵⁵, somando-se o total de energia já em uso, das usinas em fase de instalação e as novas usinas contratadas pelo Poder Público. Trata-se da metade da potência disponibilizada pela usina hidrelétrica de Itaipu (maior fornecedor de energia do Brasil).

53 CENTRO DE ESTRATÉGIAS EM RECURSOS NATURAIS E ENERGIA – CERNE. **A indústria dos ventos e o Rio Grande do Norte Brasil – 2014**. Disponível em: <http://www.cerne.org.br/pdf/CartilhaE%C3%B3licaCERNE2014.pdf>. Consultado dia 23 de dezembro de 2014. pg.:17.

54 Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. **Matriz Energética do Brasil**. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/OperacaoGeracaoTipo.asptipo=7&ger=Combustive l&principal=E%F3lica>. Consultado dia: 21 de janeiro de 2015.

55 CENTRO DE ESTRATÉGIAS EM RECURSOS NATURAIS E ENERGIA – CERNE. **A indústria dos ventos e o Rio Grande do Norte Brasil – 2014**. Disponível em: <http://www.cerne.org.br/pdf/CartilhaE%C3%B3licaCERNE2014.pdf>. Consultado dia 23 de dezembro de 2014. pg.: 23.

Esse novo nicho de mercado criou demandou também toda uma estrutura logística até então inexistente. Isto é, somado ao desenvolvimento econômico temos também o desenvolvimento social das populações em que as usinas se encontram em funcionamento. Somente no Rio Grande do Norte a atividade poderá gerar um total de 30.000 (trinta mil) empregos diretos⁵⁶, a depender do andamento das atividades e a concretização dos projetos contratados.

4.4. LEGISLAÇÃO ESTADUAL APLICADA À ENERGIA EÓLICA

Depois de devidamente trabalhada toda a legislação federal pertinente ao licenciamento de parques eólicos, deve-se demonstrar qual a legislação estadual aplicável ao assunto. Assim segurança jurídica ambiental da relação restará resguardada.

Nesse sentido mostra-se oportuno iniciar os estudos pelos artigos 150 e 154 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte⁵⁷. Seus dispositivos cuidam dos interesses ambientais em consonância com a Carta Magna Federal. Eles têm a seguinte redação:

Art. 150. 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, e de harmonizá-lo, racionalmente, com as necessidades do desenvolvimento sócioeconômico, para as presentes e futuras gerações.

(...)

Art. 154. A gestão ambiental é executada pelo Poder Público, na forma da lei.
§ 1º Cabe ao Estado o exercício do poder de polícia ambiental.

§ 2º A Polícia Militar do Estado participa, através de organismos especializados, da defesa do meio ambiente.

Ao ler os dispositivos acima transcritos, abstrai-se que o Legislador Constituinte do Rio Grande do Norte tutelou os interesses ambientais e as normas principiológicas do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução.

Ao dispor que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o legislador garantiu em abstrato o princípio do desenvolvimento sustentável enunciado na

⁵⁶ Idem. pg.: 23.

⁵⁷ Rio Grande do Norte. **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/constituicaoatualizada/originalconstituicaoestadual.pdf>. Consultado em: 03 de janeiro de 2015.

Conferência de Estocolmo em 1972 e normatizado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Os princípios da prevenção e da precaução, por sua vez, encontram-se consagrados no final da redação do “caput”, do artigo 150, ao dispor que “(...) impõe-se ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, e de harmonizá-lo, racionalmente, com as necessidades do desenvolvimento socioeconômico, para as presentes e futuras gerações”. Dessa forma fica o Poder Público e a toda coletividade responsabilizado pela tutela principalmente preventiva dos interesses ambientais, para que a presente e as próximas gerações possam fruir de todos os recursos naturais de outrora.

A Lei Complementar nº 272⁵⁸, publicada em 03 de março de 2004 regulamenta os artigos 150 e 154 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Ela está em consonância com a Política Nacional do Meio Ambiente para recuperação da qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte.

O artigo 2º estabelece como princípios o uso sustentável dos recursos ambientais, o acesso equitativo dos recursos ambientais, a informação ambiental, o usuário poluidor pagador e a reparação ambiental. Vê-se que o legislador se preocupou com o manejo responsável dos recursos ambientais no Estado e com a proteção ambiental preventiva. É de bom tom lembrar que esses recursos são finitos e que a interferência indevida do homem pode ocasionar diversos tipos de catástrofes. Não se pode esperar uma calamidade para agir, ao contrário deve-se agir sempre preventivamente para que tais eventos não ocorram.

O artigo 6º cuida do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA). Estabeleceu o Órgão Superior que é o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA), o Órgão Central que é a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) e o Órgão responsável pela execução dos serviços que é o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (IDEMA).

O artigo 7º, “caput”, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c” e “d” da referida Lei Complementar atribui ao CONEMA a responsabilidade pelo estabelecimento das políticas voltadas para a área, detalhando quais as diretrizes, normas e padrões de qualidades para a proteção do meio ambiente. Além disso também é competente para estabelecer as normas relativas ao licenciamento ambiental, avaliação de impacto ambiental e as medidas mitigatórias e compensatórias para a preservação do meio ambiente.

58 Rio Grande do Norte. **Lei Complementar nº 272, de 03 de março de 2004**. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC00000000004016.PDF> consultado dia: 03 de janeiro de 2015.

O artigo 9º, “caput”, incisos I, II e III, dispõem que ao Órgão executor IDEMA é atribuída a responsabilidade de propor o estabelecimento de normas ao CONEMA, para o licenciamento ambiental e padrões ambientais. É de responsabilidade do Órgão também conceder as licenças ambientais, assim como exigir estudos ambientais e o exercício do Poder de Polícia para fiscalizar as atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras. Vale registrar que as penalidades são aplicadas pelo IDEMA, assim como exigir a compensação ambiental prevista em Lei.

O último diploma legal que merece destaque no caso do licenciamento ambiental de parques eólicos é a Lei Complementar do Estado do Rio Grande do Norte nº 495⁵⁹, de 05 de novembro de 2013, que dispõe sobre o processamento eletrônico de licenças ambientais.

A Lei Complementar normatizou a informatização do processamento administrativo de licenças ambientais pelo IDEMA. Ficou estabelecido que os procedimentos de instalação, construção, ampliação e de funcionamento de estabelecimentos potencialmente ou efetivamente poluidores devem permanecer acessíveis ininterruptamente através da rede mundial de computadores. Para tanto, o Órgão deve utilizar programa com código aberto e priorizar a padronização.

Por meio desse processamento eletrônico todos os atos processuais podem ser praticados pela rede mundial de computadores, sem a necessidade de um processo físico. O administrado pode pugnar pelo licenciamento de seu empreendimento junto ao Órgão executor IDEMA e este, por sua vez, deverá autuar e decidir as questões propostas.

A inovação legislativa advinda da Lei Complementar nº 495/13 trouxe avanços para o processamento ambiental, visto que os dados estão acessíveis para todos os interessados e que os atos processuais podem ser praticados de forma mais célere. Isso é benéfico tanto para a Administração quanto para o administrado. É importante para aquele, pois não acumulará processos e poderá dar uma resposta rápida e a altura dos problemas propostos. Para este é importante em razão por poder propugnar pela sua causa sem ter que se deslocar constantemente para a sede do Órgão e para exercer o acompanhamento virtual do processo. Vale salientar que o processamento eletrônico possibilita o acompanhamento em tempo real de qualquer lugar do mundo, o que não ocorre com o processo físico.

59 Rio Grande do Norte. **Lei Complementar nº 495 de 05 de novembro de 2013**. Disponível em: http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao//arq527bbb0a1ec1a.pdf. Consultado dia: 04 de janeiro de 2015.

Uma questão relevante a ser discutida no processamento eletrônico é a da autenticidade e segurança das informações, pois essa discussão sempre acompanha os assuntos relacionados à internet – rede mundial de computadores. No entanto, essa questão já foi resolvida por meio da assinatura eletrônica. Os atos processuais devem estar assinados eletronicamente e essa assinatura é gerada por um programa próprio com usuário e senha, que é capaz de individualizar cada pessoa e de gerar um código único. Assim, o usuário deve produzir sua manifestação, assinar eletronicamente e depois juntar aos autos para reputar praticado o ato.

4.5. LICENÇAS DE PARQUES EÓLICOS EM CASOS CONCRETOS

Nos autos dos procedimentos administrativos n^{os} 2012-054045, 2014-072339 e 2014-072184, o Poder Público, através de seu órgão responsável, condicionou o deferimento da licença prévia à apresentação de diversos documentos. Em espécie exigiu o projeto completo do empreendimento, incluindo-se a planta planialtimétrica com a locação dos aerogeradores identificados através de coordenadas, memoriais descritivos e de cálculos que contemplem as localizações dos acessos internos, assim como as demais ocupações e instalações decorrentes do empreendimento e as respectivas anotações de responsabilidade técnica. As decisões foram exaradas, respectivamente, dias 07 de agosto de 2012, 09 de julho de 2014 e 04 de abril de 2014.

No segundo item exigiu o projeto de sinalização das torres dos aerogeradores em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo COMAER, inclusive com a aprovação do respectivo órgão.

O terceiro item trata do plano de transporte dos equipamentos que integram os aerogeradores, que compreende o Estado de origem até o local do empreendimento. Deve estar devidamente chancelado e aprovado pelo Departamento de Estradas de Rodagens.

O quarto tópico condiciona o deferimento da licença prévia à apresentação de vários projetos. São eles o projeto de drenagem de águas pluviais, controle de processos erosivos, de recuperação de áreas degradadas, de monitoramento da qualidade da água, de monitoramento da avifauna e da fauna terrestre, o projeto de sinalização, de adequação das vias de acesso aos empreendimentos, de proteção ao trabalhador, gerenciamento de resíduos sólidos, de monitoramento de riscos ambientais, de monitoramento de ruídos, de comunicação social e educação ambiental, de identificação de sítios históricos e arqueológicos, de salvamento arqueológico, de gestão do parque eólico, de controle do desmatamento e o plano

ambiental para construção (detalhamento das medidas mitigatórias e compensatórias a serem executadas).

Note-se que há uma série de exigências feitas pelo Poder Público, em razão da proteção principalmente dos interesses ambientais. As condicionantes também mencionam a proteção ao trabalhador e ao patrimônio histórico e arqueológico da região em que a atividade será exercida. Assim, o empreendedor deve demonstrar todo o planejamento do material, transporte, instalação e do manejo adequado da região em que a atividade será instalada, com todos os cálculos e medidas aferidas e planejadas. De rigor, não há espaço para atividades não planejadas e previamente arquitetadas.

Já nos autos processuais de nºs 2011-045993, 2011-049589 e 2012-059309, a Administração Pública expediu a Licença de Instalação, respectivamente aos 31 de outubro de 2011, 13 de janeiro de 2012 e aos 23 dias de abril de 2013. Nas oportunidades ficou consignado, dentre outras determinações, que os empreendedores de parques eólicos devem instalar a atividade de acordo com o projeto e as informações apresentadas, observadas as recomendações feitas pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte – IDEMA. Nesta fase o empreendedor é advertido que deverá executar todas as medidas mitigadoras e os programas de acompanhamento e monitoramento de impactos previstos no Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais – RDPA apresentados ao Instituto.

O segundo tópico das condicionantes previstas na licença de instalação. O administrado deve apresentar relatórios semestrais sobre a execução e o desenvolvimento dos planos, programa e de projetos de impactos ambientais confeccionados anteriormente. Esses relatórios deverão estar instruídos com fotos, listas de frequências, materiais utilizados, laudos e toda a documentação relevante para o feito. Neste momento processual também deverá monitorar os ruídos e o estudo de vibração do material.

O terceiro trata da desistência ou suspensão das atividades. Caso desista do empreendimento ou o suspenda, também deverá comunicar o órgão sobre a decisão.

O documento oficial também científica o administrado sobre algumas questões correlatas ao parque eólico, como a obrigatoriedade de manter o local do empreendimento limpo, que não poderá manter rejeitos de material de construção civil diretamente no solo e que no caso de necessidade de supressão da vegetação e de intervenção da fauna, o empreendedor deverá solicitar o manejo e resgate disponibilizado pelo IDEMA.

4.6 REFLEXÃO POR ANALOGIA – CONCESSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL PARA A EXPLORAÇÃO DE ENERGIA DOS PARQUES PETROLÍFEROS

O último ponto a ser tratado no presente estudo versa sobre a possibilidade de aplicação ou não da analogia para a concessão de licença ambiental de parques eólicos, tendo-se como referência o licenciamento ambiental de parques petrolíferos. Como uma atividade poluidora, ela está sujeita ao crivo licenciatório.

Desta parte, não por acaso aponta o mestre em Direito Constitucional Carlos Sérgio Gurgel da Silva⁶⁰ ao problematizar a questão do petróleo que:

Apesar das inúmeras vantagens, a utilização do petróleo em máquinas e nas indústrias fez surgir um novo problema: a poluição, tanto atmosférica, como nos solos e nas águas. Com a intensificação do uso deste combustível, passou-se a atribuir ao mesmo o aquecimento global, o qual seria causado, entre outros fatores pelas elevadas emissões de CO₂ na atmosfera em decorrência da queima deste combustível.

Atualmente o petróleo desponta como principal fonte energética do mundo, substituindo-se o carvão que até então era a principal fonte de energia. A aplicação desse óleo é muito variado e abarca os mais diversos setores da indústria, por exemplo para fazer aviões voarem, iluminar casas esterilizar hospitais e até mesmo para a produção de luvas sintéticas descartáveis. Seu principal uso é o fornecimento de combustível para o transporte automotivo, mas sem dúvidas vivemos na sociedade do petróleo. Doravante, portanto, será esmiuçado como ocorre o licenciamento ambiental dessa atividade tão essencial para a manutenção do atual modo de vida.

Destarte, tomada deste combustível como principal matéria-prima para diversos produtos trouxe à tona outras questões correlatas como a sustentabilidade ambiental dessa atividade e a preservação do ambiente onde as atividades estão inseridas. Além disso, trata-se de um combustível que demora milhões de anos para se forma no subsolo terrestre e que, portanto, é uma fonte de energia não renovável.

Ao tecer sua linha de raciocínio sobre o assunto, o professor Carlos Sérgio⁶¹ é muito conciso ao dizer que:

60 ALVES, Fabrício Germano; GUIMARÃES, Patrícia Borba; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente no setor petróleo, gás e biocombustíveis**. Natal: EDUFRN, 2013. Pg.: 11.

O atual estágio de desenvolvimento humano nos conduz a uma série de reflexões sobre a forma como utilizados os recursos naturais para a obtenção das matérias e substâncias que precisamos para produzir os bens de consumo que passamos a considerar indispensáveis (...).

Esse raciocínio crítico é necessário para garantir um verdadeiro desenvolvimento sustentável e, por conseguinte, também garantir reflexamente as premissas constitucionais. Do contrário estaremos apenas diante de uma promessa não cumprida e, pior que isso, sujeitos a penalidades severas como a degradação ambiental e a falta de recursos intrinsecamente ligados à sobrevivência da própria vida. Portanto o administrador deve ter todo o cuidado e um pensamento ao analisar uma licença ambiental para a concessão de um parque petrolífero, pois tutela-se o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e para as futuras gerações.

Conforme já descrito, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão da Administração Pública competente analisará a atividade potencialmente o ou efetivamente poluidora ou que de qualquer maneira degrade o meio ambiente sob a égide do direito ambiental. Com base no caso específico e na localização fornecida, o órgão expedirá exigências com base nos ditames legais. A concessão ou não do empreendimento estará condicionado ao atendimento dessas exigências e a decisão administrativa é vinculada.

O disciplinamento da competência para o licenciamento ambiental está na Lei Complementar 140/11, já devidamente trabalhado. O caso das plataformas continentais amolda-se na descrição prevista no artigo 7º, inciso XIV, alínea “b”. A hipótese abstrata define que compete à União licenciar empreendimentos potencialmente ou efetivamente poluidoras, nos casos em que estejam instalados na região de mar territorial, plataforma continental ou de zona econômica exclusiva. Portanto ao Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA.

O licenciamento em terra, por sua vez, estará sujeito ao licenciamento da União se, e somente se, a atividade estiver instalada em país limítrofe com o Brasil, em dois ou mais Estados da federação, cujos impactos ultrapassem os limites do país ou mais de um Estado e empreendimentos militares.

61 ALVES, Fabrício Germano; GUIMARÃES, Patrícia Borba; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente no setor petróleo, gás e biocombustíveis**. Natal: EDUFRN, 2013. Pg.: 11.. pg.: 15.

Sobre o procedimento específico desse licenciamento ambiental, é de se destacar inicialmente a Resolução nº 23/94, expedida pelo CONAMA. Assim, lavrar ou explorar jazidas de combustíveis líquidos e gás natural por meio de perfuração de poços, a produção para pesquisa de viabilidade econômica e a produção efetiva para fins comerciais são verbos que determinam o licenciamento ambiental em suas fases.

Nesse contexto Hellen Priscilla e Yanko Marcius⁶² afirmam em seu texto que há 04 (quatro) licenças a serem requeridas perante o IBAMA. São elas a Licença Prévia de Perfuração (LPper), a Licença Prévia para a pesquisa (LPpro), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO). Cumpre registrar que, assim como no caso da energia eólica, outras Licenças podem ser requisitadas pelo Administrador, conforme a necessidade do caso concreto.

De início se exige a elaboração e entrega do Relatório de Controle Ambiental – RCA, por força do disposto no artigo 5º, inciso I, da Resolução nº 23, do CONAMA, devendo-se delimitar a área em que a atividade será executada, descrever as atividades exercidas, os riscos ambientais, os impactos e as ações mitigadoras desses riscos. O órgão de controle ambiental, então, elaborará um Termo de Referência que deverá ser observado pelo Administrado. Tão logo seja aprovada, será concedida a primeira licença.

Em continuidade, o procedimento exige a confecção do Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA para autorizar perfuração simples, com objetivo de pesquisar a viabilidade econômica da jazida escolhida.

Somente verificada a licença anterior, o empreendedor poderá solicitar a Licença de Instalação. Nesta etapa ele deverá apresentar ao órgão ambiental elementos como o Estudo de Impacto ambiental e seu respectivo relatório, além de uma audiência pública para consulta popular.

A última etapa envolve a concessão da Licença de Operação. Para sua devida concessão, deverá ser apresentado o Projeto de Controle Ambiental – PCA e um relatório de dados sísmicos marinhos, no caso de plataformas marítimas.

Pelo que se abstrai de todo o procedimento administrativo envolto na concessão de parques petrolíferos, a aplicação do recurso da analogia não é aplicável e por várias razões. A primeira é o simples fato de serem atividades distintas, que utilizam forças motrizes

62 ALVES, Fabrício Germano; GUIMARÃES, Patrícia Borba; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente no setor petróleo, gás e biocombustíveis**. Natal: EDUFRN, 2013. Pgs.: 41 e 42.

diferentes e porquê estão instalados em lugares também distintos. Note-se que os parques eólicos captam a energia por meio de aerogeradores, compostos basicamente por pás giratórias, uma base e motor com objetivo de captar a força cinética oriunda das massas de ar. Por outro lado os parques de petróleo utilizam toda uma estrutura complexa para extração e de processos químicos para o refino de sua matéria-prima que é o petróleo. Estes estão instalados no mar ou em terra, desde que haja poços economicamente viáveis. Enquanto que aqueles estão instalados também no mar ou em terra, desde que haja uma quilometragem mínima de deslocamento de ar, economicamente viável para exploração.

A segunda razão é o próprio procedimento administrativo, pois no caso de parques de petróleo as etapas iniciais tratam do planejamento e a perfuração simples da jazida, ao passo que no caso de parques de energia eólica trata apenas do planejamento da atividade. Insta consignar o fato dessa licença ambiental tender a ser cada vez mais simplificada, em razão da facilidade de seu manejo, ressaltando-se o disposto na recente Resolução 462 do CONAMA.

Aponte-se como o terceiro motivo, os próprios estudos ambientais. Por tratarem de temas diferentes, um conterá elementos divergentes e conclusões de uma licença inaplicáveis ao caso do outro. Logo, não são concatenados de estrutura lógica para aplicação da analogia.

Assim conclui-se que a analogia do licenciamento de parques petrolíferos não deve ser utilizada no caso do licenciamento ambiental de parques eólicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos passados a relação entre o homem e meio ambiente não ocasionava relevantes alterações climáticas ou significativas mudanças nos ambientes em que as atividades humanas estavam inseridas, razão pela qual sequer era considerada. Após a primeira Revolução Industrial, entretanto, esse quadro mudou. O uso sistemático, em escala industrial e indiscriminado dos recursos naturais podem ocasionar danos irreversíveis a longo prazo para o meio ambiente.

Nesse contexto o licenciamento ambiental surge como um instrumento concreto de controle estatal sobre as atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras. Esse meio de controle compõe um necessário viés para a proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes para as futuras gerações. É preciso deixar de lado a relação de casualidade para pensar na perpetuação dos ciclos naturais a longo prazo, como daqui a 50 (cinquenta) ou 100 (cem) anos.

O sistema de licenciamento posto possibilita um controle sobretudo preventivo de todas as atividades que de qualquer forma degrade o meio ambiente, consagrando-se os princípios da prevenção, da precaução e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em concreto a Administração pode exigir diversos tipos de planejamentos, de estudo ambientais e de laudos periciais. É de se salientar, ainda, que há outros instrumentos além do licenciamento, como o Poder de Polícia para o exercício de fiscalizações com escopo da proteção ambiental. Observa-se, portanto, todo um arcabouço jurídico voltado para a proteção prévia do meio ambiente, o que caracteriza verdadeira evolução legislativa.

Somado à proteção prévia o Estado também dispõe de mecanismos corretivos das atividades poluidoras. Na esfera administrativa, pode-se aplicar sanções como a exigência de adequações, mitigações ou compensações ambientais, a aplicação de multas administrativas e, caso seja necessário, até a revogação da licença ambiental que implica na interrupção da atividade. Além disso, nada obsta à aplicação de sanções de natureza cível e penal.

O amadurecimento tecnológico mostrou que também é possível utilizar os recursos da natureza sem que isso ocasione maiores danos, como é o caso da energia eólica. Esses novos métodos tidos como alternativos tem tudo para em breve se sagrarem uma realidade do contexto brasileiro, razão pela qual devem dispor de toda segurança jurídica possível para que suas relações sejam as mais sólidas possíveis.

O caso do licenciamento ambiental de parques eólicos ainda carece de critérios uniformes e que considerem todas as suas necessidades e das consequências da implantação

dessa atividade. Por mais que uma atividade dessa escala não polua na mesma proporção que as outras matrizes, sempre existem riscos a serem considerados.

Entretanto se nota a falta uma regulação de licenciamento mais específica para as necessidades ambientais, no caso de parques eólicos. Vê-se, por exemplo, que o funcionamento desse maquinário interfere diretamente na fauna aviária da região e nos próprios ciclos naturais. Existem diversos outros fatos que merecem ser regulados. A União, por conseguinte, deve avançar nessa legislação. Hoje cada Estado faz suas exigências aos Administrados sem respaldo legal e sem uniformidade, apenas seguindo as diretrizes gerais expedidas pelo CONEMA.

Por fim é de consignar que as projeções para o futuro são excelentes, visto que os empreendimentos ecologicamente corretos estão amadurecendo, passaram a ser economicamente rentáveis, além de que vem ganhando relevo no espaço do Rio Grande do Norte e do Brasil. Não por acaso a produção de energia eólica elevou o Estado da condição de importador para a de autossuficiente e de exportador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Matriz Energética do Brasil**. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/OperacaoGeracaoTipo.asptipo=7&ger=Combustivel&principal=E%F3lica>. Consultado dia: 21 de janeiro de 2015.

ALVES, Fabrício Germano; GUIMARÃES, Patrícia Borba; XAVIER, Yanko Marcus de Alencar. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente no setor petróleo, gás e biocombustíveis**. Natal: EDUFRN, 2013.

ARAÚJO, Eugênio Rosa de. **Competência Privativa para legislar sobre energia e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Rv. SJRJ. Volume 17, nº 28.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21**. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Vade Mecum Saraiva. 17ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Brasil: **Decreto nº 5.025 de 30 de março de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5025.htm. Consultado dia: 10 de novembro de 2014.

BRASIL. **Energias: normas gerais e regulamentos**. Distrito Federal: Secretaria Especial de Editoração e Publicações – SEEP do Senado Federal.

BRASIL. **Proinfa: Política Pública de Energia Renovável**. Diretoria do Departamento de Desenvolvimento Energético e Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético, 2006.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Consultado em: 05 de maio de 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.938/81**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Consultado em: 16 de outubro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.427/96**. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm. Consultado dia: 23 de dezembro de 2014.

CENTRO DE ESTRATÉGIAS EM RECURSOS NATURAIS E ENERGIA – CERNE. **A indústria dos ventos e o Rio Grande do Norte Brasil – 2014**. Disponível em:

<http://www.cerne.org.br/pdf/CarilhaE%C3%B3licaCERNE2014.pdf>. Consultado dia 23 de dezembro de 2014. pg.:17.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Consultado em 01 de novembro de 2014.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 279 de 27 de junho de 2001**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res01/res27901.html>. Consultado dia: 23 de dezembro de 2014.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 462 de 27 de julho de 2014**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=703>. Consultado em: 03 de janeiro de 2015.

CUNHA Sieglinde Kindl da; MENDONÇA, Andréa Torres Barros Batinga; NASCIMENTO, Thiago Cavalcante. **Inovação e sustentabilidade na produção de energia: o caso do sistema setorial de energia eólica no Brasil**. Cad. EBAPE.BR, v. 10, nº 3, artigo 9: Rio de Janeiro, 2012.

NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. O Conteúdo jurídico da precaução no direito ambiental brasileiro, apud; FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p 199.

Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Nacional de Energia 2030**. Disponível em: http://www.epe.gov.br/PNE/20080512_1.pdf. Consultado dia: 10 de janeiro de 2015.

Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Nacional de Energia 2030: geração de energia elétrica a partir de outras fontes**. Disponível em: http://www.epe.gov.br/PNE/20080512_9.pdf. Consultado dia: 10 de janeiro de 2015.

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. Volume: 01. São Paulo: Saraiva, 1989.

FIGUEIREDO, Guilherme José Puvim de. **A propriedade no direito ambiental**. São Paulo: Ed. RT, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Imprensa, 1964.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. v.1 Pg.: 491.

FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito da Energia: Tutela jurídica da água, do petróleo, do biocombustível, dos combustíveis nucleares e do vento**. 2ª ed São Paulo: Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do processo ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2004.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. **O direito das energias renováveis**. JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes Braga. **Energia eólica e o PROINFA – Programa de incentivo às fontes alternativas de energia**. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_21918-1522-5-30.pdf?110216195629. pg.: 231.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito Ambiental**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2011.

HINRICHS, Roger A; Merlin Kleinbach, Lineu Belico dos Reis; tradução técnica Lineu Belico dos Reis, Flávio Maron Vichi, Leonardo Freire de Mello. **Energia e meio ambiente** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Imprensa, 1964. Pg.: 49.

LANZILLO, Anderson Souza da Silva; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. **As energias Renováveis no Ordenamento Jurídico brasileiro: uma visão Constitucional**. Direito E-nergia, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. 5ª Ed. ref. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Vocabulário básico de meio ambiente**. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), 1990.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira.** 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf. Consultado dia 03 de outubro de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano.** Disponível em: <http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>. Consultado dia 05 de maio de 2014.

PRIBERAM. **Dicionário de língua portuguesa: procedimento.** Disponível em: www.priberam.pt/DLPO/procedimento. Consultado em: 01 de novembro de 2014.

PRIBERAM. **Dicionário de língua portuguesa: processo.** Disponível em: www.priberam.pt/DLPO/processo. Consultado em: 01 de novembro de 2014.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para obtenção de crédito rural.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA, Belo Horizonte, v. 3, n. 17, setembro e outubro de 2004.

Rio Grande do Norte. **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.** Disponível em: <http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/constituicaoatualizada/originalconstituicaoestadual.pdf>. Consultado em: 03 de janeiro de 2015.

Rio Grande do Norte. **Lei Complementar nº 272, de 03 de março de 2004.** Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000004016.PDF> consultado dia: 03 de janeiro de 2015.

Rio Grande do Norte. **Lei Complementar nº 495 de 05 de novembro de 2013.** Disponível em: http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao//arq527bbb0a1ec1a.pdf. Consultado dia: 04 de janeiro de 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 34ª ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Malheiros.