



Participações Governamentais na Energia Eólica Offshore e Justiça Distributiva: Promessa Normativa no Marco Legal Brasileiro

Government Take in Offshore Wind Energy and Distributive Justice: Normative Promise in the Brazilian Legal Framework

Giovanna Burgos Ribeiro da Penha

Defensora Pública do Rio Grande do Norte. Titular da 1ª Defensoria Pública de Assú. Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará.

Resumo: A recente instituição do marco legal da energia eólica offshore (Lei nº 15.097/2025) no Brasil incorporou, de forma inédita, a previsão de participações governamentais vinculadas à exploração do espaço marítimo, destinando parcela dos recursos à promoção do desenvolvimento sustentável em municípios confrontantes. Entre essas disposições, destaca-se a reserva de 5% das participações para projetos voltados às comunidades potencialmente afetadas pelos empreendimentos. O presente estudo analisa criticamente esse dispositivo à luz da justiça distributiva, questionando se a previsão normativa é suficiente para assegurar uma repartição equitativa dos benefícios decorrentes da exploração energética offshore. A pesquisa adota abordagem jurídico-dogmática e analítica, com base na interpretação do marco legal brasileiro, em diálogo com a literatura sobre justiça ambiental e energética. Sustenta-se que, embora a introdução das participações represente um avanço simbólico no reconhecimento das desigualdades territoriais associadas à transição energética, o desenho normativo do dispositivo revela indeterminações relevantes quanto aos critérios de distribuição, aos sujeitos beneficiários e aos mecanismos de controle social. Conclui-se que, tal como estruturada, a promessa distributiva dos 5% corre o risco de operar como instrumento de legitimação formal da transição energética, sem assegurar, de modo substantivo, a redistribuição dos ônus e benefícios entre os grupos diretamente impactados.

Palavras-chave: energia eólica no mar; participações governamentais; justiça distributiva; transição energética justa; direito ambiental.

Abstract: The recent Brazilian legal framework for offshore wind energy (Law No. 15.097/2025) introduced, for the first time, a system of governmental revenues associated with the use of maritime space, allocating part of these resources to sustainable development initiatives in coastal municipalities. Among these provisions, a 5% share of the revenues is earmarked for projects benefiting potentially affected communities. This study critically examines this mechanism through the lens of distributive justice, questioning whether the normative design is sufficient to ensure an equitable distribution of the benefits arising from offshore energy exploitation. Adopting a legal-dogmatic and analytical approach, the study interprets the Brazilian regulatory framework in dialogue with environmental and energy justice literature. It argues that, while the introduction of governmental revenues represents a symbolic advance in acknowledging territorial inequalities within the energy transition, the normative structure of the 5% allocation reveals significant indeterminacies regarding distribution criteria, beneficiaries, and social control mechanisms. The article concludes that, as currently designed, the distributive promise embedded in the 5% provision risks functioning

as a formal legitimization tool for the energy transition, without substantively redistributing its burdens and benefits.

Keywords: offshore wind energy; governmental revenues; distributive justice; just energy transition; environmental law.

INTRODUÇÃO

A expansão da energia eólica *offshore* no Brasil insere-se em um contexto mais amplo de reorganização da matriz energética nacional, impulsionada por compromissos climáticos, pela busca por diversificação das fontes de geração e pela crescente pressão sobre territórios terrestres já intensamente explorados (Fernandes *et al.*, 2024). Nesse cenário, o espaço marítimo passa a ser concebido como fronteira estratégica para a implantação de grandes empreendimentos energéticos, frequentemente associado a uma narrativa de menor conflitividade socioambiental quando comparado ao território continental (Pettersen *et al.*, 2023).

A institucionalização desse movimento culminou na edição do marco legal da energia eólica *offshore* (Lei nº 15.097/2025) (Brasil, 2025), que disciplina o aproveitamento do potencial energético em áreas sob domínio da União e estabelece mecanismos de cessão de uso, licenciamento e repartição de benefícios econômicos. Entre as inovações introduzidas, destaca-se a previsão de participações governamentais incidentes sobre a exploração do espaço marítimo, com a destinação de parcela dos recursos a projetos de desenvolvimento sustentável nos municípios confrontantes (Brasil, 2025).¹

A incorporação desse mecanismo responde, ao menos em nível discursivo, às críticas formuladas pela literatura da justiça ambiental e energética, segundo as

1 Art. 14. A distribuição das participações governamentais previstas no art. 13 desta Lei será feita conforme os seguintes critérios:

I - para o bônus de assinatura e para a taxa de ocupação da área, o valor será destinado à União;

II - para a participação proporcional, o valor será distribuído na seguinte proporção:

a) 50% (cinquenta por cento) para a União;

b) 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) para os Estados confrontantes nos quais estão situadas as retroáreas de conexão ao SIN e eventuais reforços necessários para o escoamento da energia;

c) 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) para os Municípios confrontantes nos quais estão situadas as retroáreas de instalações para conexão ao SIN e eventuais reforços necessários para o escoamento da energia;

d) 10% (dez por cento) para os Estados e o Distrito Federal, rateados na proporção do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);

e) 10% (dez por cento) para os Municípios, rateados na proporção do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

f) 5% (cinco por cento) para projetos de desenvolvimento sustentável e econômico habilitados pelo Poder Executivo da União, destinados e repartidos de maneira justa e equitativa às comunidades impactadas nos Municípios confrontantes, conforme o regulamento.

Parágrafo único. Os valores recebidos pela União decorrentes da taxa de ocupação da área deverão ser aplicados prioritariamente em ações destinadas a pesquisa, desenvolvimento e inovação associadas a energia e indústria. (Brasil, 2025, artigo 14).

quais a transição para fontes renováveis não pode reproduzir padrões históricos de concentração de benefícios e externalização de custos sobre territórios periféricos e populações vulnerabilizadas (McCauley; Heffron, 2018). Todavia, a mera previsão normativa de repartição de receitas não é, por si só, suficiente para assegurar justiça distributiva.

Diante disso, o presente estudo busca analisar criticamente a previsão dos 5% das participações governamentais destinadas a projetos de desenvolvimento sustentável no contexto da energia eólica *offshore*, questionando sua capacidade de promover uma redistribuição efetiva dos benefícios da transição energética. A pergunta que orienta o estudo é: o desenho normativo das participações governamentais no *offshore* brasileiro é compatível com os princípios da justiça distributiva?

METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem jurídico-dogmática e analítica, com foco na interpretação sistemática (Bobbio, 1995; Gustin; Dias, 2010; Ferraz Júnior, 2018) do marco legal brasileiro da energia eólica *offshore* e de seus dispositivos relativos às participações governamentais. O método consiste na análise normativa do texto legal, articulada com revisão bibliográfica crítica sobre justiça distributiva, justiça ambiental e justiça energética.

A escolha metodológica justifica-se pela natureza ainda prospectiva da geração eólica *offshore* no Brasil, o que inviabiliza análises empíricas baseadas em impactos concretos já materializados. Assim, privilegia-se a investigação do desenho institucional e normativo como forma de antecipar riscos, limites e contradições do modelo adotado, contribuindo para o debate jurídico sobre a conformação de instrumentos distributivos em processos de transição energética.

JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A justiça distributiva constitui um dos eixos centrais das abordagens contemporâneas sobre justiça ambiental e energética. De modo geral, essa dimensão refere-se à forma como benefícios e ônus associados a atividades econômicas, políticas públicas ou processos tecnológicos são alocados entre diferentes grupos sociais e territórios (Williams; Doyon, 2019).

No campo da energia, a literatura destaca que sistemas energéticos historicamente concentraram benefícios econômicos em determinados atores, ao mesmo tempo em que deslocaram impactos ambientais e sociais para regiões periféricas ou grupos com menor capacidade de influência política (McCauley *et al.*, 2013; Williams; Doyon, 2019). A transição para fontes renováveis, embora frequentemente apresentada como solução ambiental, não está imune a essa lógica distributiva desigual.

Autores da justiça energética enfatizam que a equidade na distribuição de benefícios não se limita à compensação financeira posterior aos impactos, mas envolve a definição prévia de quem se beneficia, em que medida e sob quais critérios (McCauley; Heffron, 2018). Nesse sentido, instrumentos econômicos associados à exploração de recursos naturais, como royalties, participações governamentais ou fundos compensatórios, assumem papel relevante, mas também controverso. Quando desprovidos de critérios claros, mecanismos de controle social e de vinculação efetiva à reparação de desigualdades estruturais, tais instrumentos tendem a operar mais como estratégias de legitimação política do que como ferramentas efetivas de redistribuição.

AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NO MARCO LEGAL DA ENERGIA EÓLICA OFFSHORE

O marco legal da energia eólica *offshore* introduz a previsão de participações governamentais como contrapartida pelo uso de bens da União para a geração de energia elétrica. Entre as destinações previstas, destaca-se a reserva de 5% dos recursos para projetos de desenvolvimento sustentável e econômico em municípios confrontantes, a serem habilitados pelo Poder Executivo federal.

A opção por vincular parte das receitas ao desenvolvimento local sinaliza um reconhecimento normativo de que os impactos da exploração *offshore* não se limitam ao espaço marítimo estrito, irradiando-se para territórios costeiros por meio de infraestruturas associadas, alterações nos modos de vida e restrições de uso do mar. Todavia, o dispositivo apresenta elevado grau de indeterminação normativa. A lei não define com precisão quem são os sujeitos beneficiários finais dos projetos financiados, quais critérios orientarão a seleção das iniciativas, nem de que forma será assegurada a participação das comunidades potencialmente afetadas na definição das prioridades de aplicação dos recursos.

Além disso, a centralização da habilitação dos projetos no âmbito do Poder Executivo federal reforça o risco de distanciamento entre os destinatários formais da política pública e os grupos diretamente impactados pelos empreendimentos. Ainda que seja correto afirmar que a lei não pode, nem deve, antecipar exaustivamente todas as variáveis de sua aplicação concreta, essa constatação não afasta a necessidade de que o desenho normativo estabeleça balizas mínimas vinculantes capazes de orientar a atuação administrativa e limitar margens excessivas de discricionariedade.

No caso das participações governamentais da energia eólica *offshore*, a ausência de critérios explícitos quanto aos sujeitos beneficiários, às prioridades distributivas e aos mecanismos de participação social não constitui mera opção por flexibilidade regulatória. Trata-se, antes, de uma escolha institucional que desloca decisões distributivas sensíveis para arenas infralegais, onde os processos decisórios tendem a ser menos transparentes, mais tecnicamente filtrados e mais suscetíveis à influência assimétrica de atores com maior capacidade econômica e organizacional.

Esse deslocamento normativo produz um risco concreto de captura da finalidade distributiva do instituto. Ao concentrar no Poder Executivo a definição dos projetos habilitados e das formas de aplicação dos recursos, sem comandos legais claros de vinculação às desigualdades efetivamente produzidas pelos empreendimentos, o modelo abre espaço para que interesses alheios à justiça distributiva, como estratégias de atração de investimentos, barganhas federativas ou prioridades fiscais de curto prazo, passem a orientar a destinação dos 5%. Nessa hipótese, a redistribuição deixa de operar como mecanismo de correção das assimetrias geradas pela exploração do espaço marítimo e passa a funcionar como instrumento de acomodação política do processo de expansão *offshore*.

Importa destacar que o problema não reside na inexistência de detalhamento exaustivo, mas na falta de diretrizes normativas estruturantes. Em instrumentos distributivos associados à exploração de bens comuns, como o espaço marítimo, a indeterminação excessiva tende a favorecer atores já posicionados nos circuitos decisórios centrais, reproduzindo padrões históricos de concentração de benefícios (Mendes; Maia, 2022). Assim, longe de representar neutralidade regulatória, a omissão legislativa em matéria distributiva pode operar como fator de reforço das desigualdades que a própria política pública declara pretender mitigar.

Nesse sentido, a promessa distributiva dos 5% corre o risco de se converter em uma forma de redistribuição territorial abstrata, dissociada das desigualdades concretas produzidas pela implantação da energia eólica *offshore*. Sem parâmetros legais mínimos que orientem a atuação administrativa e assegurem algum grau de controle social, o dispositivo tende a cumprir função predominantemente legitimadora, conferindo aparência de justiça a um arranjo institucional que mantém intocadas as assimetrias estruturais da transição energética.

Sob a perspectiva da justiça distributiva, a previsão dos 5% representa um avanço simbólico ao reconhecer que a transição energética gera benefícios econômicos que devem ser compartilhados. Contudo, a eficácia distributiva do dispositivo depende de sua capacidade de responder a três questões fundamentais: quem recebe, como recebe e para que recebe.

No modelo adotado, a ausência de critérios objetivos de distribuição fragiliza a vinculação entre os impactos sofridos e os benefícios recebidos. Municípios confrontantes, por exemplo, não são homogêneos em termos de exposição aos efeitos da exploração *offshore*, tampouco em relação às suas vulnerabilidades socioeconômicas. Outro limite relevante reside na falta de mecanismos explícitos de participação social na gestão dos recursos. Sem a inclusão efetiva das comunidades afetadas nos processos decisórios, a destinação dos 5% corre o risco de reproduzir práticas clientelistas ou de priorizar projetos desconectados das necessidades locais.

Por fim, a lógica do dispositivo permanece ancorada em uma racionalidade compensatória, que trata a redistribuição como etapa posterior à decisão sobre a exploração do espaço marítimo. Tal abordagem contrasta com concepções mais robustas de justiça distributiva, que demandam a incorporação da equidade desde as fases iniciais do planejamento energético.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A introdução das participações governamentais no marco legal da energia eólica *offshore* representa um passo relevante no reconhecimento das dimensões distributivas da transição energética no Brasil. A reserva de 5% dos recursos para projetos de desenvolvimento sustentável sinaliza uma preocupação normativa com a repartição de benefícios e com os impactos territoriais da exploração *offshore*.

Entretanto, a análise desenvolvida neste estudo indica que a promessa distributiva do dispositivo encontra limites estruturais significativos. A indeterminação normativa quanto aos critérios de distribuição, a centralização decisória e a ausência de mecanismos claros de participação social comprometem o potencial do instrumento para promover justiça distributiva em sentido substantivo.

Conclui-se que, sem o aprimoramento do desenho institucional das participações governamentais, o modelo tende a operar mais como estratégia de legitimação formal da expansão *offshore* do que como ferramenta efetiva de redistribuição dos benefícios da transição energética. O desafio que se impõe ao direito ambiental e energético brasileiro é transformar a promessa normativa dos 5% em um instrumento capaz de enfrentar, de forma concreta, as desigualdades territoriais historicamente associadas à exploração de recursos naturais.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Revisão técnica de Cláudio De Cicco. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. 184 p. ISBN 85-230-0276-6.

BRASIL. **Lei nº 15.097, de 10 de janeiro de 2025**. Disciplina o aproveitamento de potencial energético offshore; e altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, e a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15097.htm. Acesso em 20 jan. 2025.

FERNANDES, B. M. *et al.* Acaparamiento de la tierra, del viento y del sol: la formación de un nuevo régimen. **Revista de Ciencias Sociales**, DS-FCS, v. 37, n. 55, e212, jul./dez. 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26489/rvs.v37i55.6>. Acesso em 17 jul. 2025.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GUSTIN, M. B. de S.; DIAS, M. T. F. **Pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MCCAULEY, D. M.; HEFFRON, R. Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice, **Energy Policy**, Volume 119, August 2018, p. 1-7. DOI: 10.1016/j.enpol.2018.04.014.

MCCAULEY, D.; HEFFRON, R. J.; STEPHAN, H.; JENKINS, K. Advancing energy justice: the triumvirate of tenets. **International Energy Law Review**, [s. l.], v. 3, p. 107-110, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259459020_Advancing_Energy_Justice_The_triumvirate_of_tenets. Acesso em 14 mar. 2025.

MENDES, H. J.; MAIA, F. J. F. **Contratos de arrendamento eólico em Santa Luzia-PB: o desapossamento de direitos sobre a terra diante da ausência de políticas de reestruturação fundiária e instrumentos de planejamento territorial**. In: MAIA, F. J. F.; BATISTA, M. P.; SILVA, T. A. A. da; RODRÍGUEZ, D. C. (orgs.). Energia eólica: contratos, renda da terra e regularização fundiária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 123–148.

PETTERSEN, S. S. *et al.* Offshore wind in the race for ocean space: A forecast to 2050. **Journal of Physics: Conference Series**, v. 2507, n. 1, p. 012005, 1 maio 2023.

WILLIAMS, S.; DOYON, A. Justice in energy transitions. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 31, p. 144–153, jun. 2019.