

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 224, de 2015, do Senador Wilder Morais, que altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para obrigar a instalação, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, sem ônus para os beneficiários, de equipamentos destinados à geração de energia elétrica própria com base em fonte solar fotovoltaica para injeção na rede elétrica das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.

Relator: Senador Flexa Ribeiro

I – RELATÓRIO

Chega, para análise desta Comissão, o Projeto de Lei em referência, do Senador Wilder Morais, que é constituído de três artigos.

O primeiro artigo acresce o art. 82-E à Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que cria o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), para obrigar a instalação de equipamentos destinados à geração de energia elétrica própria, com base em fonte solar fotovoltaica, para injeção na rede elétrica de concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica em imóveis do PMCMV. Esses equipamentos serão instalados sem ônus para os beneficiários, observados critérios de eficiência definidos pelo Poder Executivo.

O segundo artigo acresce o § 6º ao art. 2º da Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, que dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica, para retirar do direito à Tarifa Social as unidades consumidoras classificadas como Subclasse Residencial Baixa Renda que, no âmbito do PMCMV, receberem, sem ônus, os equipamentos destinados à geração de energia elétrica própria.

O art. 3º é cláusula de vigência, e estabelece prazo de 180 dias para que a Lei decorrente do PLS entre em vigor.

O Senador Wilder Moraes destaca, na Justificação ao PLS, que o Brasil tem mais do que o dobro da irradiação solar global incidente em outros países, como Alemanha, França e Espanha, que lideram o uso da energia fotovoltaica no mundo. Apesar disso, há obstáculos relevantes para a disseminação dessa opção de energia limpa no País, mormente pelo elevado custo e o investimento inicial, inacessível aos cidadãos de menor poder aquisitivo.

Com o intuito de superar esses obstáculos, o autor da matéria propõe o uso do PMCMV como veículo de expansão da fonte solar fotovoltaica, tornando obrigatórias a aquisição e a instalação de equipamentos destinados à geração de energia elétrica própria com base em fonte solar fotovoltaica. Com essa iniciativa, o Senador Wilder Moraes vislumbra uma forma de desenvolver a fonte solar fotovoltaica, ao tempo em que privilegia a população de menor poder aquisitivo.

A matéria foi distribuída para esta Comissão, para deliberação em caráter terminativo. Não foram oferecidas emendas ao PLS no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre matérias atinentes ou correlatas a infraestrutura, como é o caso da proposição que ora se analisa. Sendo a decisão terminativa, além do mérito, cabe a esta Comissão a análise da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria.

Dois temas de cunho constitucional exsurgem no PLS, que: (i) trata de assunto de interesse local, típico de códigos de posturas, e vinculado às características de imóveis do PMCMV; e, (ii) legisla sobre energia, ao obrigar o uso de microgeração distribuída mediante sistemas fotovoltaicos em residências.

Por um lado, o tema “características de imóveis do PMCMV” pode ser visto como assunto de interesse local e, portanto, deve ser disciplinado pelos municípios, conforme estabelece a Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

.....”

Exemplo de temas dessa natureza é a obrigatoriedade de utilização de “telhados verdes” em imóveis de municípios. Por exemplo, a Lei nº 18.112, de 12 de janeiro de 2015, do município de Recife, obriga a instalação de

telhados verdes em imóveis habitacionais multifamiliares com mais de 400 m². Outros municípios, como os menores, onde há ainda a possibilidade de haver áreas verdes em residências, apenas os incentivam. Há também municípios nos quais se debatem projetos de lei que criam telhados verdes em suas jurisdições.

Por outro lado, a Constituição Federal determina a competência privativa da União para legislar sobre temas como águas e energia:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

.....”

Mas, ao legislar sobre energia, especificamente ao obrigar a instalação de microgeração distribuída em unidades residenciais do PMCMV, não estaria a União invadindo competência municipal, já que as características de imóveis são definições típicas de códigos de postura, tema estranho às competências executivas da União?

Neste ponto, vale lembrar a competência do Congresso Nacional para regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

.....”

Esse artigo foi regulamentado por lei nacional, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Dentre as diretrizes para a política urbana, estabelecidas pelo art. 2º dessa Lei, para o caso em questão, cabe mencionar aquelas dispostas nos incisos VIII e XVII:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

.....

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

.....

XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

.....”

O detalhamento dessas diretrizes só pode ser feito pelo Poder Público municipal, conforme determina o *caput* do art. 182 da Constituição. Como o tema “destinação do uso de telhados” não goza da característica de generalidade que permitisse incluí-lo como uma diretriz geral no Estatuto da Cidade, a competência para aplicação dos incisos VIII e XVII seria mesmo do Poder Público municipal.

Sob essa óptica, o PLS estaria invadindo competência municipal, se for entendido que as unidades habitacionais do PMCMV serão obrigatoriamente construídas com painéis fotovoltaicos, em eventual conflito com os padrões construtivos estabelecidos pelos municípios.

É certo que há temas de cunho constitucional que estão em zona limítrofe, onde as competências da União, dos estados e dos municípios podem-se confundir. A disciplina de uso de telhados pode ser classificada como estando nessa zona limítrofe, daí o risco de eventuais questionamentos quanto à constitucionalidade. Se, por um lado, a matéria está relacionada com a competência da União para legislar sobre temas gerais (por exemplo, microgeração distribuída), por outro lado, a matéria também pode ser relacionada com o padrão de construções, cuja competência é municipal, por disciplinar o padrão das construções.

Na prática, já existem casos de potencial conflito quanto ao uso de telhados. Por exemplo, a implantação de telhado verde e a implantação de painéis fotovoltaicos em telhados são duas aplicações que concorrem pela luz do sol. Diante da eventual obrigatoriedade de implantação de ambos, qual das duas aplicações deverá prevalecer? A nosso ver, deve prevalecer a decisão do município. Entretanto, isso poderia impedir ou reduzir a quantidade de imóveis implantados pelo PMCMV naquele município que possui padrão construtivo estabelecido que inviabilize a instalação dos painéis fotovoltaicos.

Apesar de essa situação ser possível, não se espera que ela ocorra na prática, desde que o telhado verde fique limitado a prédios verticais multifamiliares, como no município de Recife. Nesses casos, já não é mesmo viável implantar painéis fotovoltaicos em coberturas para atender a todas as famílias. As fachadas dos prédios seriam mais apropriadas. Nesse contexto, é

oportuno destacar que o PLS estabelece que a instalação dos painéis fotovoltaicos nos imóveis do PMCMV deve atender “aos critérios de eficiência definidos pelo Poder Executivo”. Tal condicionante contribui para que, na prática, tal conflito seja mitigado.

É certo que a falta de clareza quanto à competência para legislar sobre essa matéria, em tese, pode implicar um risco de arguição de inconstitucionalidade. Entretanto, nosso entendimento é que essa situação não se aplica, pois o PLS estabelece uma mera condição para as unidades habitacionais do PMCMV e não oblitera a competência municipal sobre o assunto. Em resumo, consideramos o PLS nº 224, de 2015, constitucional.

Adicionalmente, não vislumbramos qualquer óbice no tocante à juridicidade e à regimentalidade da matéria.

O PLS é inequivocamente meritório, pois ao tempo em que busca alavancar a tecnologia de painéis fotovoltaicos no País, preocupa-se com um dos objetivos fundamentais insertos na Constituição Federal: a redução das desigualdades sociais.

Entretanto, vislumbramos alguns óbices no PLS que precisam ser sanados antes de sua aprovação. A matéria propõe que seja compulsória a instalação de sistemas fotovoltaicos no âmbito do PMCMV para imóveis novos, para imóveis requalificados ou em reforma. Essa obrigatoriedade vai certamente aumentar o custo das respectivas unidades habitacionais, mas não será o beneficiário quem pagará pela implantação do sistema fotovoltaico. Quem pagará? O PLS não informa explicitamente, mas, certamente, o ônus recairá sobre a União.

Como a União arcará com o custo dos painéis fotovoltaicos, a manutenção da meta de unidades habitacionais do PMCMV exigirá a previsão da fonte dos recursos destinados ao subsídio para atender à Lei de Responsabilidade Fiscal. Por essa razão, é pertinente incluir um dispositivo segundo o qual a estimativa do acréscimo de despesa será realizada pelo Poder Executivo, devendo acompanhar o projeto de lei orçamentária, e alterar o art. 3º para determinar que a lei entrará em vigor no exercício seguinte. Com isso, o Poder Executivo terá o tempo necessário para incluir eventual aumento de despesa no orçamento do ano seguinte ao da eventual sanção do PLS, caso deseje manter a meta de unidades habitacionais a serem construídas.

E qual o montante desses recursos? A Caixa Econômica Federal estima que, na nova fase do PMCMV, haverá três milhões de novas moradias. Todavia, o impacto do PLS no PMCMV dependerá, além do custo dos

equipamentos, do padrão de eficiência que será exigido pelo Poder Executivo, da opção de consumidores de baixa renda pelos painéis fotovoltaicos em detrimento da Tarifa Social de Energia Elétrica e da aderência do PMCMV à legislação municipal.

Com base em experiência de instalação de painéis fotovoltaicos no Projeto Geração de Renda e Energia, na cidade de Juazeiro, na Bahia, implantado em moradias do PMCMV, estimamos um custo de R\$ 13.230 por sistema de 2,1 kW de pico instalado em cada residência.

Se todas as novas unidades do PMCMV fossem obrigadas a instalar sistemas fotovoltaicos, deveria haver uma transferência de recursos em favor dos beneficiários, a preços de 2015, da ordem de R\$ 40 bilhões (R\$ 13.230 x 3 milhões de moradias). Esse é um valor máximo, que não deve ser alcançado. Possivelmente, nem todas as unidades do PMCMV serão elegíveis para uso de sistemas fotovoltaicos, seja por serem prédios verticais multifamiliares, seja porque as condições técnicas locais contraindicam o uso de sistemas fotovoltaicos. Ainda assim, os gastos com a doação de sistemas fotovoltaicos para o PMCMV deve superar a casa dos vários bilhões de reais.

Diante do alto custo que seria imposto pelo PLS ao erário, sugerimos duas alterações no PLS: (i) que a gratuidade no recebimento dos sistemas fotovoltaico se restrinja apenas para famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 (art. 3º, § 6º, III, da Lei nº 11.977, de 2009, que criou o PMCMV); (ii) para as outras famílias beneficiárias do PMCMV, já haveria um subsídio implícito no financiamento que é oferecido aos beneficiários.

O PLS sob análise impõe duas importantes condições para que os sistemas fotovoltaicos sejam obrigatórios no PMCMV:

- i) a geração de energia elétrica da unidade habitacional beneficiada deve atender critérios de eficiência definidos pelo Poder Executivo; e
- ii) o beneficiário não deve-se enquadrar nos critérios a Tarifa Social de Energia Elétrica ou deve optar por não usufruir dessa Tarifa.

De fato, nem sempre há viabilidade de instalação de sistemas fotovoltaicos, em razão de baixo índice de irradiação solar, de restrições construtivas, etc. Por isso, deve haver algum tipo de discricionariedade do Poder Executivo em relação às condições técnicas que devem ser atendidas para que o sistema solar seja obrigatório no PMCMV. Isso certamente dará mais efetividade na aplicação dos recursos fiscais.

Outra questão relevante é que há certa correlação entre os beneficiários do PMCMV e os beneficiários dos subsídios de até 65% na tarifa de energia elétrica, que se enquadram na Subclasse Residencial Baixa Renda. Para um e outro, a adoção de um sistema fotovoltaico residencial será indiferente, já que não desembolsarão nada por ele. Entretanto, para os outros consumidores de energia elétrica, que bancam o subsídio para o consumidor de baixa renda, a implantação de sistemas fotovoltaicos representará um alívio nesse tipo de subsídio intrassetorial, que, de fato deveria estar sendo bancado pelo contribuinte e não pelo consumidor.

Finalmente, em relação ao art. 82-E, que o PLS inclui no PMCMV, a redação do seu parágrafo único parece estar em contradição com o *caput*. Aparentemente, a intenção é a de excetuar, da obrigatoriedade de se instalarem sistemas fotovoltaicos, as obras que já estejam em andamento no momento da eventual publicação da lei decorrente do PLS, mas isso não ficou claro. Por essa razão, sugerimos que se faça uma emenda ao parágrafo único para deixar clara essa intenção, tendo como referência os contratos já firmados para produção, requalificação ou reforma das unidades habitacionais.

Após a apresentação do nosso parecer, a Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição da ANEEL nos encaminhou algumas sugestões que julgamos pertinentes e, portanto, resolvemos incorporar ao substitutivo que apresentamos.

A primeira se refere à ementa do projeto, substituindo a expressão “obrigar” pela “estimular”. A segunda esclarece que a instalação do equipamento é opcional e requer estudo prévio de viabilidade e autorização do Ministério de Minas e Energia, de acordo com regulamentos editados pela ANEEL. Outra alteração substitui a definição “famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00” pela expressão “beneficiários do PMCMV que se enquadrarem nos critérios da Tarifa Social de Energia Elétrica”. Por fim, no art. 3º, restringimos os recursos destinados à implantação da Lei aos limites dos fundos e recursos disponíveis para o custeio da subvenção da tarifa social.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, do PLS nº 224, de 2015, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CI (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 224, DE 2015**

Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para estimular a instalação, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, sem ônus para os beneficiários de menor renda, de equipamentos destinados à geração de energia elétrica própria com base em fonte solar fotovoltaica para injeção na rede elétrica das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 82-E:

“Art. 82-E A produção e aquisição de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e a produção e reforma de habitações rurais, no âmbito do PMCMV, deverão incluir, mediante prévio estudo de viabilidade e autorização específica do Ministério de Minas e Energia, expedida de acordo com os regulamentos e parâmetros editados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a opção de aquisição e instalação de equipamentos destinados à geração de energia elétrica com base em fonte solar fotovoltaica para uso próprio ou para injeção total ou parcial na rede elétrica das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica, desde que:

I – a geração de energia elétrica pela unidade habitacional beneficiada atenda aos critérios de eficiência definidos pelo Poder Executivo;

II – o beneficiário não se enquadre nos critérios ou opte por não usufruir a Tarifa Social de Energia Elétrica, de que trata a Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010.

§ 1º Os custos com aquisição e instalação de equipamentos de que trata o *caput* serão integralmente subvencionados pelo Poder Executivo, exclusivamente no caso dos beneficiários do PMCMV que se

enquadrarem nos critérios da Tarifa Social de Energia Elétrica e optarem por não usufruir desse benefício;

§ 2º A obrigação de que trata este artigo não se aplica às unidades habitacionais em produção, em requalificação ou em reforma cujos contratos já tenham sido assinados na data de publicação desta lei.”

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, passa a vigorar acrescida do seguinte § 6º:

“**Art. 2º**

.....

§ 6º A Tarifa Social de Energia Elétrica não se aplica às unidades consumidoras classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda com equipamentos destinados à geração de energia elétrica com base em fonte solar fotovoltaica para uso próprio ou para injeção total ou parcial na rede elétrica das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica, instalados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, nos termos do art. 82-E da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.” (NR)

Art. 3º Para a implantação do disposto nesta Lei, o Poder Executivo Federal promoverá a adequação orçamentária e financeira dos recursos disponíveis relativos ao PMCMV na lei orçamentária anual e em seus créditos adicionais bem como a compatibilidade desses recursos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, dentro dos limites dos fundos e recursos disponíveis para o custeio da subvenção da tarifa social.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do ano seguinte ao de sua publicação, respeitado ainda o transcurso de noventa dias da data da publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator