



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 603, de 2015, do Senador Delcídio do Amaral, que *disciplina o licenciamento ambiental dos aproveitamentos de potenciais hidroenergéticos considerados estratégicos e estruturantes e dá outras providências*.

Relator: Senador **CONFÚCIO MOURA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 603, de 2015, do Senador Delcídio do Amaral, que *disciplina o licenciamento ambiental dos aproveitamentos de potenciais hidroenergéticos considerados estratégicos e estruturantes e dá outras providências*.

O art. 1º do PLS estabelece que o Plano Plurianual (PPA) e seus projetos de lei de revisão deverão contemplar o Plano de Expansão da Oferta de Energia Elétrica e priorizar as fontes renováveis de energia. De acordo com o dispositivo, deverão ser enumerados os aproveitamentos de potencial hidráulico, os quais serão instruídos com análises prévias de custo-benefício e de impactos socioambientais.

O art. 2º define como de utilidade pública os potenciais hidroenergéticos para aproveitamento dos cursos de água e os sistemas de transmissão associados, importantes para o desenvolvimento sustentável e para expansão da oferta, sendo sua utilização assegurada para geração de energia elétrica. Define prazo de 10 (dez) anos para que sejam inventariados os potenciais ainda não estudados e que devem ser garantidos usos múltiplos nos aproveitamentos hidrelétricos.



O art. 3º determina que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) defina a natureza do potencial hidroenergético, por meio de ato, baseado em instrumentos de planejamento e diretrizes do poder concedente, da seguinte forma: i) potenciais hidroenergéticos estimados; e ii) potenciais hidroenergéticos estratégicos ou estruturantes. No primeiro caso, aplicável aos potenciais cujos inventários ainda não foram aprovados, o uso do potencial fica garantido durante 10 anos após a entrega do inventário, exigindo-se anuência do Ministério de Minas e Energia para criar espaços territoriais protegidos e limitações administrativas. No segundo caso, aplicável aos potenciais hidroenergéticos confirmados como estruturantes, com inventário aprovado, o uso do potencial fica garantido em caráter permanente, sendo necessária aprovação do Congresso Nacional para dar destinação diversa à área.

No art. 4º, o projeto concebe um balcão único de licenciamento ambiental, organização composta por representantes do órgão ambiental licenciador, da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), da Fundação Cultural Palmares (FCP), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Ministério da Saúde (MS). Essa organização ficaria responsável pelo licenciamento prévio de aproveitamentos de potenciais hidroenergéticos estratégicos ou estruturantes, na totalidade da área abrangida, incluindo todos os aproveitamentos existentes, os quais teriam tratamento prioritário, com acompanhamento contínuo, recomendações e correções para que se mitiguem ou compensem os impactos ambientais negativos. Nesse processo seriam ouvidos os órgãos envolvidos e as populações indígenas, quilombolas e tradicionais impactadas.

Os parágrafos 3º, 4º e 5º do art. 4º estabelecem atribuições específicas a entidades integrantes do Balcão, com foco na área do aproveitamento energético estratégico ou estruturante. Caberia ao Departamento Nacional de Produção Mineral (atualmente denominado Agência Nacional de Mineração) o bloqueio das atividades minerárias. À Agência Nacional de Águas competiria emitir o Decreto de Reserva de Disponibilidade Hídrica. À Agência Nacional de Energia Elétrica caberia declarar a utilidade pública da área.

O art. 5º trata da autorização do Congresso Nacional requerida para o aproveitamento dos recursos hídricos em terras indígenas, nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição Federal. Segundo o dispositivo do projeto, essa autorização teria como base: i) estudos de viabilidade técnica,

econômica e ambiental dos potenciais hidroenergéticos, no caso de aproveitamento único; e ii) resultado das oitivas efetuadas pelo órgão de proteção ao índio, com as comunidades indígenas afetadas.

O art. 6º define como cláusula de vigência a data de publicação da lei que vier a entrar em vigor em decorrência da aprovação do projeto.

Na justificação, o autor sustenta que são necessários mecanismos para otimizar o planejamento do aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica do Brasil, bens da União e, portanto, de interesse nacional e do povo brasileiro. Defende que o uso sustentável dos recursos naturais não implica coibir o desenvolvimento, um dos objetivos republicanos estabelecidos na Constituição Federal. Argumenta que a política climática brasileira prevê ações de expansão da oferta hidroelétrica e de fontes renováveis. Arremata que deve ser priorizado o licenciamento ambiental dos empreendimentos estratégicos e estruturantes, a serem conduzidos por um colegiado, que deverá interagir com os demais órgãos públicos responsáveis pela viabilização dos empreendimentos hidrelétricos.

O PLS foi distribuído às Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI) e de Meio Ambiente (CMA), cabendo à última a decisão terminativa.

A matéria foi relatada na CI pelo Senador Wilder Moraes e foi aprovada na Comissão com a Emenda nº 1 – CI, que modifica o *caput* e os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do art. 4º do PLS. O relator justifica que foram necessários reparos quanto à técnica legislativa, para corrigir erros de grafia e utilizar termos técnicos mais precisos, por exemplo, substituir “balcão único de licenciamento” por “colegiado único de licenciamento”.

Não foram recebidas emendas na CMA.

II – ANÁLISE

Compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente proteção do meio ambiente, controle da poluição e conservação da natureza, nos termos do inciso I do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal. Por se tratar de decisão terminativa, esta Comissão está incumbida de analisar a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da matéria.

No tocante à constitucionalidade, saudamos o Senador Wilder Moraes pelos reparos feitos ao projeto por meio da Emenda nº 1 – CI, contudo entendemos que os arts. 3º e 4º do PLS incidem em inconstitucionalidade formal, pois distribuem atribuições e criam “balcão” ou “colegiado” único de licenciamento ambiental no âmbito do Poder Executivo. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal e as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (Parecer nº 903, de 2015) e da Câmara dos Deputados (Súmula nº 1 – CCJ) entendem que é inconstitucional projeto de lei de iniciativa parlamentar que vise criar ou modificar atribuições ou estrutura administrativa no âmbito do Poder Executivo. Da nossa parte, julgamos que esse tema é de competência privativa do Presidente da República por força do art. 61, inciso II, alínea *e*, e art. 84, inciso VI, alínea *a* da Constituição Federal de 1988.

Não há ressalvas a serem feitas quanto à regimentalidade e juridicidade da proposição.

Quanto à técnica legislativa do PLS, deveria o art. 1º do projeto indicar o objetivo e o campo de aplicação do projeto. Nos dispositivos seguintes, observamos que a redação dos dispositivos deveria ser mais curta, concisa e evitar explicações para atender aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Com relação ao mérito, entendemos serem relevantes as preocupações do autor, contudo observamos que o projeto perdeu a oportunidade pelos motivos expostos a seguir.

Primeiro, o projeto estabelece o licenciamento ambiental na forma de um “balcão único”, colegiado composto pelo órgão ambiental e por órgãos responsáveis pelas políticas indigenista, quilombola, de unidades de conservação, de saúde e do patrimônio histórico artístico e cultural. Esse formato, além de incidir em inconstitucionalidade formal, conforme anteriormente explicado, retira o protagonismo do órgão ambiental na decisão sobre o licenciamento do empreendimento.

No modelo vigente, que tem se revelado mais eficiente, quem preside o licenciamento ambiental é o órgão ambiental competente e os órgãos envolvidos participam de forma consultiva e não vinculada, na forma da Portaria Interministerial (Ministérios do Meio Ambiente, Justiça, Cultura e Saúde) nº 60, de 24 de março de 2015. Dessa forma, evita-se que a ausência de manifestação de um dos órgãos envolvidos no prazo estabelecido impeça



o prosseguimento do procedimento de licenciamento ambiental, situação que ocorria com certa frequência antes de 2015.

Em seguida, cabe lembrar que a maior parte das unidades de conservação da Amazônia Legal já foram criadas, recobrando área superior a 20% de seu território. Não nos parece ser uma ameaça real e atual a criação de novas unidades de conservação para embaraçar a construção de novos aproveitamentos hidrelétricos, pois o Poder Executivo é quem deve decidir qual rumo tomar, com entendimento entre as pastas de meio ambiente e minas e energia.

Embora seja forçoso reconhecer que a expansão da geração hidrelétrica encontre obstáculos de ordem socioambiental, especialmente na Amazônia, deve-se observar que o projeto em tela não enfrenta essa questão. A viabilização de aproveitamentos hidrelétricos situados em unidades de conservação já criadas dependeria, caso a caso, de projeto de lei específico para definição de novos limites para a unidade, conforme art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, sem prejuízo do devido procedimento de licenciamento ambiental. Para aqueles que afetam terras indígenas, a situação é ainda mais delicada, pois, além de demandar autorização do Congresso Nacional, não está regulamentada a participação nos benefícios da geração, conforme dispõe o art. 231, § 3º, da Carta Magna.

De acordo com levantamento feito em 2018 pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), identificou-se um potencial hidrelétrico inventariado e não explorado de 52 GW (Gigawatts), num total de 196 GW, considerando apenas hidrelétricas de maior porte com potência acima de 30 MW (Megawatts). Verificou-se também que cerca de 77% desses 52 GW interferem em áreas legalmente protegidas, como terras indígenas, quilombolas ou unidades de conservação. Os 23% do potencial que não interferem em áreas legalmente protegidas correspondem a 98 aproveitamentos, que somam 12 GW de capacidade.

Segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia, a geração hidrelétrica em 2018 foi responsável por 64% da energia elétrica gerada e para 2027 estima-se um percentual menor: 51%. Essa redução pode ser explicada por três principais motivos: i) restrições socioambientais para construção de grandes hidrelétricas; ii) competição com outras fontes renováveis não hídricas (eólica, solar fotovoltaica e biomassa); e iii) menor confiabilidade no regime hidrológico, especialmente na bacia do São Francisco. Além disso, há uma sinalização para a expansão de fontes renováveis não hídricas em decorrência dos compromissos brasileiros no

Acordo de Paris. O Brasil apresentou como medida adicional aumentar a participação das fontes renováveis (além da energia hídrica) no fornecimento de energia elétrica para no mínimo 23% até 2030, com aumento na geração eólica, solar fotovoltaica e por biomassa.

Além disso, a nosso ver, o projeto não deveria adentrar em questões específicas sobre licenciamento ambiental de hidrelétricas, pois o tema tem sido trabalhado de forma mais adequada e ampla em projetos relacionados à “Lei Geral do Licenciamento Ambiental” que tramitam em ambas as Casas, a exemplo do PLS nº 168, de 2018. A criação de normas específicas de licenciamento ambiental para cada setor (energia, transportes, saneamento, etc.), em vez de uma norma única, criaria um emaranhado de leis esparsas, de difícil compreensão e eventualmente com dispositivos conflituosos.

Por todos esses motivos, recomendamos a rejeição da matéria, restando prejudicada a Emenda nº 1 da CI.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do PLS nº 603, de 2015, e pela prejudicialidade da Emenda nº 1 da CI.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator