

## **PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2018, da Senadora Rose de Freitas, que *dispõe sobre a adoção de práticas de construção de edificações sustentáveis, para a geração de energia elétrica.*

Relator: Senador **JAQUES WAGNER**

### **I – RELATÓRIO**

Encontra-se nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2018, de autoria da Senadora Rose de Freitas, que dispõe sobre a adoção de práticas de construção de edificações sustentáveis para a geração de energia elétrica.

O PLS nº 284, de 2018, determina que, na execução da política urbana, sejam observadas as seguintes diretrizes: adoção de práticas de construção sustentáveis voltadas à geração de energia elétrica; divulgação, nos meios de comunicação, de práticas de sustentabilidade ambiental nas edificações com vistas a reduzir o consumo de energia elétrica; concessão de incentivos fiscais para projetos de edificação urbana que implantem sistemas próprios de geração de energia elétrica. Também prevê a exigência dessas práticas de construção sustentáveis nas edificações de propriedade ou alugadas pela União.

Em sua Justificação, a proposição destaca que “os sistemas de geração de energia foram simplificados nas últimas décadas, possibilitando que em pequenas edificações seja implantado um sistema próprio de geração” e que “a sociedade precisa ser orientada e perceber essa nova possibilidade tecnológica”, assim como o governo.

SF/19743.68162-73

A matéria foi distribuída a esta Comissão e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), cabendo à segunda a decisão terminativa. Não houve apresentação de emendas no prazo previsto pelo art. 122, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

## II – ANÁLISE

O art. 104 do RISF preconiza que compete à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) opinar sobre matérias pertinentes a: (i) transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes e (ii) outros assuntos correlatos.

No caso em concreto, a proposição trata da geração de energia elétrica em edificações. É de notório conhecimento que a energia elétrica é um importante elo da infraestrutura de qualquer País. Trata-se de insumo que nossas empresas e residências dependem de forma substancial para realizar uma gama de atividades, como aquelas ligadas à produção ou mesmo ao lazer. Resta claro, assim, a importância desta Comissão na apreciação e no aperfeiçoamento do PLS.

A demanda de energia elétrica no Brasil aumentará nos próximos anos, principalmente diante de um crescimento mais vigoroso do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo estimativas da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), expostos no Plano Decenal de Expansão de Energia 2027 (PDE 2027), para cada 1 ponto percentual de elevação no PIB, a demanda de energia elétrica expandirá, em média, 1,27 ponto percentual. A EPE prevê que, se o PIB crescer anualmente, em média, 2,9% nesse período, a demanda por eletricidade aumentará em 43%.

A EPE destaca que os principais motores para o crescimento do consumo de eletricidade são as classes comercial, residencial e as outras classes (que incluem o setor agropecuário).

Para atender ao crescimento da demanda por eletricidade, o PDE 2027 prevê, por exemplo: a entrada em operação de novas usinas; as ações de eficiência energética; a expansão da geração distribuída, principalmente aquela baseada na fonte solar fotovoltaica. Em virtude disso,

SF/19743.68162-73

a capacidade instalada de nossas usinas despachadas de forma centralizada deverá atingir 216.294 MW de potência em 2027; e a autoprodução e a geração distribuída deverão corresponder a 10% da geração de eletricidade em tal ano. Também serão necessários investimentos para garantir mais 55 mil km em linhas de transmissão e mais de 91 mil MVA (megavolt ampere) de potência em subestações.

Uma questão relevante quando discutimos a expansão da oferta de energia elétrica é o custo. Espera-se que o custo seja crescente, uma vez que, naturalmente, as opções mais baratas são as primeiras a serem exploradas. Esse fato nos mostra o prestígio que deve ser dado, por exemplo, às ações que reduzam o consumo de energia elétrica e que proporcionem a geração desse insumo ao menor custo possível. Com isso, evitamos a construção de novas usinas e de linhas de transmissão, permitindo que o País aloque os recursos que seriam utilizados nesses projetos em outras atividades econômicas.

É justamente nesse contexto, de aproveitar as oportunidades para mitigar a construção desnecessária de empreendimentos, que se encaixa o PLS em análise. É uma medida salutar a previsão que a política urbana brasileira conte com (i) a adoção de práticas de construção sustentável voltadas à geração de energia elétrica, (ii) a divulgação dessas práticas e o (iii) uso de incentivos fiscais para a implantação de sistemas próprios de energia elétrica. O mesmo pode ser afirmado quanto à previsão de que a União adote práticas de construção sustentável em edificações de sua propriedade ou por ela alugadas. Entretanto, entendemos que são pertinentes ajustes na forma e no mérito da proposição para que ela alcance os seus meritórios objetivos da melhor forma possível.

O texto original do PLS cria o que se chama de legislação esparsa porque, em vez de alterar a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes da política urbana brasileira, propõe uma nova lei, em oposição ao inciso IV do art. 7º da Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998. Dessa forma, entendemos que a inclusão de qualquer nova diretriz para política urbana deve ser feita por meio de alteração na Lei nº 10.257, de 2001.

No que tange ao mérito, o PLS prevê que a diretriz de construção sustentável seja voltada à geração de energia elétrica. Todavia, a



SF/19743.68162-73

SF/19743.68162-73

eficiência energética e a redução do consumo de eletricidade são ações mais importantes e mais amplas; com elas, mitigamos a construção desnecessária de empreendimentos e os impactos ambientais decorrentes. Portanto, é mais adequado acrescentar, como diretriz da política urbana, o estímulo a construções que privilegiam a conservação e o uso racional de energia. Pode ser melhor para a nossa sociedade um imóvel concebido para consumir menos eletricidade do que um voltado para a geração de energia elétrica, inclusive porque, atualmente, há um subsídio perverso dos consumidores que não tem geração própria para aqueles que possuem. Obviamente, a instalação da geração própria pode resultar, a depender do imóvel e de sua localização, em uso racional da energia.

De certa forma, pode-se alegar que o art. 2º da Lei nº 10.257, de 2001, principalmente em seus incisos XII e XVII, já contemplaria, na política urbana brasileira, a diretriz acima mencionada. *In verbis*:

“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:

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

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.

”

Apesar dos dispositivos citados, julgamos pertinente deixar ainda mais clara e evidente a diretriz de que a política urbana brasileira terá como diretriz o estímulo a construções que privilegiam a conservação e o uso racional de energia elétrica. Propomos que isso seja feito por meio da alteração do inciso XVII do art. 2º da Lei nº 10.257, de 2001.

Com o mesmo objetivo, entendemos adequado incluir a divulgação das práticas de construção sustentável no art. 2º da Lei nº 10.257,

 SF/19743.68162-73

de 2001, na forma de um novo inciso. Almejamos que, com isso, a população tenha mais informação das formas a partir das quais pode contribuir nesse importante processo de conservação e uso racional da energia.

No que tange à previsão de incluir, como diretriz de política urbana, a utilização de incentivos fiscais para a implantação de sistemas próprios de geração de energia elétrica, com a ressalva de que o foco deve estar em ações que promovam a conservação e o uso racional da energia elétrica, consideramos que a proposta já está contemplada no inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.257, de 2001, que estabelece a adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, o qual deve observar a política urbana. Na verdade, o referido dispositivo é até mais amplo porque prevê, ainda, a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira. *In verbis*:

“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:

.....  
**X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano**, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

.....” (grifo nosso)

Quanto à exigência de que as edificações de propriedade da União ou por ela alugadas implantem sistemas próprios de geração de energia elétrica, enfatizamos que, na nossa avaliação, o foco deve estar na conservação e no uso racional da energia elétrica. Isso pode significar, a depender da edificação, geração própria ou uma medida construtiva que privilegie a iluminação natural. Entendemos que, ainda assim, a previsão não deveria prosperar.

Para além do eventual questionamento em relação à constitucionalidade de uma iniciativa do Poder Legislativo que impõe obrigações a outro poder, devemos ponderar que seria prudente, no mínimo, uma estimativa do impacto dos custos envolvidos, inclusive para atender a

  
SF/19743.68162-73

legislação fiscal e orçamentária. Ademais, à medida que a nossa política urbana incorpore a diretriz de incentivar construções que privilegiem a conservação e o uso racional de energia elétrica, inevitavelmente as edificações de propriedade da União e por ela alugadas serão remodeladas com essa finalidade.

Por fim, destacamos que não identificamos qualquer injuridicidade ou constitucionalidade da matéria, nos termos dos ajustes que estamos propondo. Ressaltamos que o art. 182 da nossa Constituição Federal determina que “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”. Ou seja, cabe à União fixar as diretrizes gerais da política urbana. É o que a Lei nº 10.257, de 2001, faz e o que está fazendo o Congresso Nacional por meio dessa proposição, nos termos do art. 48 da Constituição Federal. Destaco, ainda, que a iniciativa para tratar da matéria não é privativa do Poder Executivo.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade e juridicidade, e pela aprovação do PLS nº 284, de 2018, na forma da seguinte emenda substitutiva.

#### **EMENDA Nº - CI (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2018**

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para incluir como diretriz da política urbana o estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a conservação e o uso racional de energia, e a divulgação dessas práticas.

SF/19743.68162-73

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º** .....

.....  
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, a economia de recursos naturais e a conservação e o uso racional de energia;

.....  
XX – divulgação dos sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos de que trata o inciso XVII.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator