



## 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, alíneas *b)* e *e)*, e art. 84, inciso VI, alínea *a)* da Constituição Federal de 1988. Para sanear os vícios de inconstitucionalidade, apresentamos emenda substitutiva ao final.

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

A técnica legislativa do PLS pode ser aprimorada a fim de conferir mais clareza e objetividade ao texto em observância à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. O art. 1º do projeto, por exemplo, deveria indicar seu objetivo e o campo de aplicação. Ainda, a redação dos artigos seguintes poderia ser mais curta e concisa, reduzindo-se a inserção de passagens explicativas. O “potencial hidroenergético estratégico e estruturante” deve ser reduzido a “potencial hidráulico estratégico”, termo técnico mais usual e conciso. Essas modificações serão promovidas na emenda substitutiva.

Com relação ao mérito, feitos os devidos reparos quanto a constitucionalidade e técnica legislativa, entendemos que o projeto deve prosperar.

Na nossa visão, o art. 1º do PLS é acertado ao estabelecer no Plano Plurianual a prioridade na geração de energias limpas, considerando preliminarmente aspectos econômicos e socioambientais, pois eleva o tema ao topo da agenda política nacional.

Por outro lado, entendemos que o art. 2º reproduz regras já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Primeiro, o aproveitamento da energia hidráulica já é caso de utilidade pública segundo o art. 5º, alínea *f*, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Segundo, a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas



conforme determina o art. 1º inciso IV, da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos). Terceiro, configura interferência indevida entre os Poderes da República que o Poder Legislativo estabeleça tarefa e prazo para cumprimento pelo Poder Executivo. Portanto, somos pela supressão da integralidade do art. 2º do PLS.

O art. 3º é o dispositivo de maior importância do projeto, pois trata da proteção dos potenciais hidráulicos estimados e confirmados. Recomendamos a proteção apenas dos potenciais com inventário aprovado, pois proteger áreas de potenciais hidráulicos estimados seria bloquear uma área para o desenvolvimento de outras atividades sem se ter a certeza de que há ali um potencial hidráulico viável. A própria Empresa de Pesquisa Energética, nos estudos para o Plano Nacional de Energia 2050, reconheceu o alto grau de incerteza nos potenciais hidráulicos estimados.

Para garantir a proteção de potenciais hidráulicos estratégicos, propomos a criação do instituto da classificação dos potenciais hidráulicos, mediante o qual o poder público garantirá a reserva da área necessária para a construção do aproveitamento hidrelétrico e suas estruturas associadas. A delimitação e as restrições aplicáveis serão definidas no ato de classificação, e a destinação diversa da área dependerá de autorização do Congresso Nacional.

Sobre a proteção dos potenciais hidráulicos estratégicos em face de criação de unidades de conservação, é fundamental pontuar que a proibição só alcança unidades de conservação de domínio da União, pois a Constituição Federal (CF) assegura aos estados, Distrito Federal e municípios a competência comum para instituir unidades de conservação subnacionais, conforme art. 23, incisos VI e VII, da CF. Além disso, o projeto não tem o condão de proibir a criação de futuras unidades de conservação por meio de lei, pois a “lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível”, princípio jurídico basilar da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

Embora possa se contestar que a geração hidrelétrica estaria preponderando sobre o meio ambiente, devemos lembrar que os empreendimentos hidrelétricos continuam submetidos ao rigoroso rito do licenciamento ambiental com Estudo de Impacto Ambiental (EIA), avaliação de alternativas técnicas e locacionais de projeto e proposição de medidas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais. Ou seja, se houver atributos naturais que justifiquem a proteção da fauna, da flora e da

paisagem, o órgão ambiental poderá propor modificações ao projeto ou até indeferir a licença diante da inviabilidade ambiental. Caso seja comprovada a inviabilidade ambiental do empreendimento, com o indeferimento da licença, recomendamos que sejam afastadas não só a classificação como potencial hidráulico estratégico, mas também as garantias e proteções conferidas pelo PLS em análise, a fim de liberar a área para outros usos menos impactantes. Em síntese, opinamos pelo acolhimento das restrições do § 2º do art. 3º do PLS e pelo acréscimo de dispositivo para prever a referida hipótese de afastamento, na forma da emenda substitutiva.

O art. 4º do PLS trata do “balcão” ou “colegiado” único para licenciar conjunto de aproveitamentos de potenciais hidroenergéticos estratégicos ou estruturantes. Conforme já comentado, julgamos que os dispositivos que pretenderem criar órgãos e atribuições na estrutura do Poder Executivo devem ser suprimidos. Além dos problemas de constitucionalidade, informamos que quem preside o licenciamento ambiental é o órgão ambiental competente (licenciador) por força da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, e da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, dos Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde. Portanto, cabe ao órgão licenciador – e não aos órgãos envolvidos – decidir sobre a emissão de licenças ambientais. Então, a nosso ver, a criação de “balcão” ou “colegiado” único poderia desempoderar o órgão licenciador e, ainda, tornar a decisão sobre o licenciamento prévio mais conflituosa, complexa e morosa.

O art. 5º do projeto define regras básicas para o processo de autorização pelo Congresso Nacional para aproveitamentos hidrelétricos em terras indígenas. É um passo inicial para aqueles aproveitamentos que se demonstrem viáveis do ponto de vista econômico e socioambiental.

Por fim, recomendamos que seja readequada a ementa da proposição e rejeitada a Emenda nº 1 – CI.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do PLS nº 603, de 2015, na forma do Substitutivo que se segue, e rejeição da Emenda nº 1 – CI.

**EMENDA Nº – CMA (SUBSTITUTIVO)****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 603, DE 2015**

Estabelece normas para classificação, proteção e aproveitamento de potenciais hidráulicos estratégicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece normas para classificação, proteção e aproveitamento de potenciais hidráulicos estratégicos.

*Parágrafo único.* Os potenciais hidráulicos serão considerados estratégicos quando assim classificados pelo poder público por proporcionarem modicidade tarifária, confiabilidade do sistema elétrico e desenvolvimento nacional sustentável.

**Art. 2º** O Plano Plurianual (PPA) e suas revisões observarão o Plano de Expansão da Oferta de Energia Elétrica, com prioridade para fontes renováveis de energia.

§ 1º No Plano de Expansão de que trata o *caput*, deverão ser enumerados em ordem de prioridade os aproveitamentos de potencial hidráulico previstos para garantir a expansão da oferta.

§ 2º Cada aproveitamento de que trata o § 1º deste artigo deverá estar instruído com informações sobre relação custo-benefício, sob a ótica econômica, ambiental e energética, e com avaliação preliminar dos impactos socioambientais potenciais.

**Art. 3º** A classificação dos potenciais hidráulicos como estratégicos será procedida pelo Poder Público, após aprovação do respectivo inventário e apresentação de estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental, e terá validade de até 15 (quinze) anos, observado o art. 4º.



§ 1º O ato de classificação de que trata o *caput* delimitará a área a ser reservada, suficiente para a construção do aproveitamento hidrelétrico e de suas estruturas associadas, bem como as restrições aplicáveis ao território abrangido.

§ 2º Enquanto perdurar a classificação, fica proibida a criação de unidades de conservação da natureza de domínio da União mediante ato infralegal na área delimitada.

§ 3º A destinação diversa da área classificada na forma do *caput* dependerá de autorização do Congresso Nacional.

**Art. 4º** O indeferimento da licença ambiental prévia para aproveitamento de potencial hidráulico estratégico, em razão de inviabilidade socioambiental, desclassifica-o como tal, afastando-se todas as proteções e garantias previstas no art. 3º.

**Art. 5º** A autorização do Congresso Nacional para aproveitamento de potencial hidráulico estratégico em terras indígenas, nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, dar-se-á com base em:

I – estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental do potencial; e

II – resultado das oitivas das comunidades indígenas afetadas, efetuadas pela entidade competente do Poder Executivo.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator