

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 253, de 2016, do Senador Telmário Mota, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de equipamentos de energia elétrica renovável em novas construções de residências familiares e de órgãos públicos quando utilizarem financiamento com recursos públicos.*

SF/19995.95938-31

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 253, de 2016, do Senador Telmário Mota, que torna obrigatória a instalação de equipamentos de geração de energia elétrica renovável em novas construções de residências familiares e de órgãos públicos quando utilizarem financiamento com recursos públicos.

O art. 1º do PLS estabelece a citada obrigatoriedade e define a geração de energia elétrica por fonte renovável como sendo aquela oriunda de pequenas centrais hidroelétricas ou de usinas eólica, solar, maremotriz e biomassa.

O art. 2º define os imóveis sujeitos à obrigatoriedade de que trata o art. 1º: (i) prédios públicos existentes, quando submetidos a reformas; (ii) imóveis alugados pelo Poder Público; (iii) imóveis construídos para abrigar órgãos públicos; e (iv) imóveis residenciais novos que utilizarem recursos do Programa Minha, Casa Minha Vida.

O art. 3º estabelece que a Lei entre em vigor depois de um ano de sua publicação.

Em sua justificação, o autor do PLS destaca a importância das fontes renováveis para a mitigação dos impactos ambientais causados pela atividade humana. Defende que proposição é um instrumento de criação de novos mecanismos com vistas a incentivar investimentos em fontes renováveis, ao tempo em que se garante a expansão da oferta da energia com menos perdas de transmissão.

O PLS nº 253, de 2016, foi encaminhado apenas a esta Comissão, em decisão terminativa. No prazo regimental, o Senador José Aníbal ofereceu a Emenda nº 1/2016 para, temporariamente, com prazo até 31 de dezembro de 2026, incluir o gás natural entre as fontes elegíveis para o atendimento da obrigatoriedade de instalação de geração de energia elétrica em novas residências familiares e imóveis usados por órgãos públicos financiados com recursos da União. O autor da Emenda alega que o gás natural, apesar de não ser renovável, é menos poluente, emite menos gases de efeito estufa do que os demais combustíveis fósseis e produz uma queima limpa, com menos fuligem, particulados e outras substâncias prejudiciais ao meio ambiente.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão a análise de matérias pertinentes ao setor de infraestrutura, do qual faz parte a indústria da eletricidade.

Tendo em vista que cabe à CI a decisão terminativa, além da análise de mérito, torna-se necessário abordar a constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa do PLS nº 253, de 2016.

Quanto à constitucionalidade, destacamos que, conforme explicitado na nossa Constituição: compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, inciso XII, alínea b); compete privativamente à União legislar sobre energia (art. 22, inciso IV); e compete ao Congresso Nacional para dispor sobre todas as matérias de competência da União (caput do art. 48). Ou seja, o tema tratado pelo PLS encontra-se no campo de atuação material e legislativa dos Poderes Executivo e Legislativo da União estabelecido pela Constituição Federal. Entretanto, há outro aspecto constitucional a ser

observado, de forma a mitigar o risco de o PLS não alcançar o meritório e importante objetivo para o qual foi concebido.

Pelo PLS, todos os imóveis existentes que passarem por reforma e aqueles alugados e construídos para abrir órgãos públicos deverão possuir equipamentos para gerar energia elétrica a partir de fonte renovável. Assim, o PLS alcança órgãos públicos federais, estaduais e municipais, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Tal fato pode ensejar alegação de que a proposição estaria infringindo: a independência dos Poderes Judiciário e Executivo e a autonomia dos estados e municípios, preconizadas, respectivamente, no art. 2º e no art. 18 da Constituição Federal.

Acerca da juridicidade, superada a questão constitucional acima colocada, o PLS atende aos requisitos de inovação, abstração, generalidade e imperatividade.

Quanto à técnica legislativa, são necessários ajustes para que a proposição atenda aos requisitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de forma evitar o que chamamos de legislação esparsa.

No mérito, inicialmente, devemos louvar a iniciativa do autor da proposição em incentivar a modernização dos imóveis do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e daqueles utilizados por órgãos públicos. Trata-se de iniciativa que contribui para reduzir as emissões de dióxido de carbono (CO₂) e, em consequência, para o alcance das metas de redução de Gases de Efeito Estufa (GEE) com as quais o Brasil se comprometeu. Ademais, o PLS reduz a necessidade de construirmos grandes empreendimentos de energia elétrica distantes dos centros de carga. Reduzimos, com isso, as perdas na transmissão e na distribuição e os impactos ambientais associados a empreendimentos de maior porte.

Nesse contexto, a fim de alcançarmos o meritório objetivo do PLS, entendemos que são necessários alguns ajustes para mitigar o risco de alguns impactos indesejáveis, a seguir expostos.



A obrigação indiscriminada de instalar equipamentos de geração de energia elétrica em imóveis do PMCMV pode ter dois efeitos: aumentar o custo do Programa para a União, estados, Distrito Federal e municípios ou reduzir o número de contratações. Ou seja, haveria impacto fiscal, em um cenário em que o País luta para equilibrar as suas contas, ou menos brasileiros seriam contemplados com o sonho de morar em um imóvel próprio.

Como forma de mitigar esses impactos negativos, pode haver incentivo para que, a fim de cumprir a obrigação estabelecida, os imóveis do PMCMV sejam equipados com equipamentos subdimensionados, já que o PLS não define o porte da geração de energia elétrica nessas construções. Estaríamos, portanto, diante de uma situação de uso ineficiente de recursos públicos.

Outra ineficiência está associada ao fato de o PLS determinar a instalação de equipamentos de geração de energia elétrica mesmo em imóveis nos quais não há viabilidade técnica (por exemplo, por falta de espaço físico) ou econômica (o custo não compensa o benefício potencial) ou naqueles em que outras soluções ambientalmente sustentáveis são mais recomendáveis (casos em que o telhado verde é mais indicado).

Em relação aos imóveis construídos, reformados ou alugados para abrigar órgãos públicos, vislumbramos o risco de termos os mesmos impactos: equipamentos subdimensionados apenas para atender a obrigação; e instalação em imóveis que não possuem viabilidade técnica ou econômica ou que deveriam receber outras soluções tecnológicas. Destacamos ainda que a obrigatoriedade em questão poderá aumentar os custos para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios com a construção, a reforma e os aluguéis de imóveis. Em consequência, para evitar o ônus, o Poder Público poderá rever o cronograma de reforma de seus imóveis, por exemplo, o que pode prejudicar a população.

Diante do exposto, reconhecendo o mérito do PLS, propomos uma emenda substitutiva que, em vez de uma obrigatoriedade, estabelece, como diretriz do PMCMV e das contratações para construção, reformas e aluguéis de imóveis a serem usados por órgãos públicos, a utilização 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.

Entendemos que o estabelecimento de uma diretriz é mais adequado porque mitiga o risco de (i) redução dos beneficiários ou de aumento do custo do PMCMV e (ii) ônus para os órgãos públicos e para os cidadãos por eles atendidos.

É preciso notar que, com a diretriz que ora propomos, o Poder Público terá que buscar soluções adequadas segundo as características dos imóveis e das localidades em que estão localizados. Mais do que buscarmos a geração de energia elétrica em imóveis, devemos estimular construções que privilegiem a conservação e o uso racional de energia. Em determinados casos, 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.

Com ações mais amplas, nos termos dessa que estamos propondo, mitigamos o risco de construção sem necessidade empreendimentos de geração e os impactos ambientais decorrentes. Além disso, promovemos o melhor uso dos recursos públicos, cada vez mais escassos.

Os ajustes acima abordados, de forma a atender a Lei Complementar nº 95, de 1998, estão materializados na inclusão de um artigo na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que trata do PMCMV, e de outro na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações.

Ressaltamos que a emenda substitutiva em questão elimina o conflito com a nossa Constituição que o art. 2º do PLS poderia ensejar. Nesse sentido, é pertinente mencionar que, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Por fim, em função dos termos da emenda substitutiva proposta, não é possível acatar a Emenda nº 1/2016, tendo em vista que PLS deixou de ter como foco a obrigação de instalar equipamentos de geração de energia elétrica em imóveis do PMCMV e usados por órgãos públicos.

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 253, de 2016, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma da Emenda Substitutiva que se segue, rejeitada a Emenda nº 1/2016:

SF/19995.95938-31

EMENDA N° - CI (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 253, DE 2016

Estabelece a utilização 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 como diretriz a ser observadas nos imóveis do Programa Minha Casa, Minha Vida e nos imóveis usados pelo Poder Público.

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-A:

“Art. 82-A. O PMCMV deverá ter como diretriz a utilização 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.”

Art. 2º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 5º-B:

“Art. 5º-B A construção, a reforma, a compra e a locação de imóvel a ser usado pela administração pública direta e indireta deverão ter como diretriz a utilização 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.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator