

PARECER Nº 144, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 275, de 2019, do Senador Chico Rodrigues, que *declara a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica por terras indígenas de relevante interesse público da União, na forma do § 6º do art. 231 da Constituição Federal.*



SF/22532.47715-60

Relator: Senador **VANDERLAN CARDOSO**

I – RELATÓRIO

Vem ao Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 275, de 2019, de autoria do Senador Chico Rodrigues, que *declara a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica por terras indígenas de relevante interesse público da União, na forma do § 6º do art. 231 da Constituição Federal.*

O art. 1º declara que a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica por terras indígenas é de relevante interesse público da União. A declaração de relevante interesse público se fará por decreto do Presidente da República, ouvidas as comunidades indígenas afetadas e assegurada a compensação financeira a essas comunidades proporcionalmente à remuneração auferida pela prestação do serviço público de transmissão de energia elétrica. Os procedimentos de oitiva das comunidades e de cálculo da compensação financeira serão objeto de regulamento do Poder Executivo.

O art. 2º estabelece que a Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Na Justificação do PLP, o autor aponta que, *embora seja necessário o respeito às comunidades indígenas afetadas, é também*

imprescindível considerar o interesse de todos na instalação de tão importante infraestrutura. Cita a difícil situação dos habitantes de Roraima, que dependem do fornecimento de energia elétrica por combustão de diesel, na falta de uma linha de transmissão que os integre ao Sistema Interligado Nacional (SIN).

Em defesa de sua proposição, o autor transcreve parte da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) por ocasião do julgamento da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, contida no Acórdão da Petição nº 3.388, de 25 de setembro de 2009. Reproduz, em particular, os trechos que declaram que *o usufruto dos índios não se sobrepõe aos interesses da política de defesa nacional e não impede a instalação, pela União, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União.*

O PLP foi despachado às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), Serviços de Infraestrutura (CI) e Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Na CDH, em 25 de outubro de 2021, foi aprovado o parecer favorável ao PLP. Na CI, foi aprovado, em 5 de abril de 2022, relatório pela aprovação da proposição com a Emenda nº 1-CI. Essa Emenda explicita que o decreto de utilidade pública não afasta a necessidade de oitiva da comunidade afetada. Além disso, esclarece que a indenização, por não se confundir com *royalties*, não precisa ser proporcional à renda da atividade de transmissão de energia e terá como base a restrição do usufruto das terras indígenas afetadas. Prevê, ainda a regulamentação desses aspectos por ato do Poder Executivo.

Na CI, foi aprovado requerimento de urgência para a tramitação da matéria, afastando a análise pela CCJ. A matéria chega, dessa forma, ao Plenário, onde recebeu dezessete novas emendas, que serão oportunamente apresentadas na análise da matéria.

II – ANÁLISE

A proposição destina-se a cumprir o que determina o § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que requer que a declaração de relevante

interesse público da União que tenha por objeto a ocupação de terras indígenas seja regulada por lei complementar. O objetivo do PLP é o de pacificar a intensa polêmica em torno da possibilidade e das condições da passagem de redes de transmissão de energia elétrica em terras indígenas.

Do ponto de vista formal, o PLP de fato cumpre as exigências do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, escapando à nulidade por dispor, em lei complementar, sobre modalidade de ocupação e domínio de terras indígenas por motivo de relevante interesse público da União.

O PLP também observa exigências da Convenção nº 169 da OIT, que, no seu art. 6º, fala em consulta aos povos interessados.

Os direitos dos povos indígenas não podem se sobrepor, de modo absoluto, aos direitos e às necessidades de outras pessoas. Conforme argumenta o Senador Chico Rodrigues, autor do PLP, o projeto de linha de transmissão de energia elétrica permitirá ao povo de Roraima integrar-se ao Sistema Interligado Nacional (SIN). Essa obra de infraestrutura é considerada imprescindível para os 500 mil habitantes do Estado, que passarão a dispor de uma energia muito mais barata e menos poluente, e com fornecimento estável. Ressalta-se que todos os consumidores brasileiros serão beneficiados com a conexão de Roraima ao SIN porque haverá redução do subsídio destinado aos chamados sistemas isolados, dos quais todo o Estado hoje faz parte. Há, portanto, os direitos de toda a população roraimense e brasileira e questões ambientais, também relevantes, a considerar em face dos direitos territoriais dos povos indígenas.

Devemos ponderar que as obras de infraestrutura sempre são submetidas a estudos de viabilidade técnica e de impacto ambiental, inclusive no caso concreto que inspira a proposição. Os direitos dos indígenas não serão violados, pois as adequações necessárias para a sua preservação são constantemente sugeridas, negociadas e até mesmo impostas pela Fundação Nacional do Índio e pelo Ministério Público Federal. Como não há direitos absolutos, tratamos aqui de buscar uma harmonia entre os direitos fundamentais e os legítimos interesses de indígenas e não-indígenas, além do desenvolvimento e da segurança energética de entes da Federação – a saber, o Estado de Roraima e os municípios nele situados.

Concordamos com os aprimoramentos redacionais promovidos pela CI, autora da primeira emenda à proposição. Passamos, então, à análise das emendas de Plenário.

A Emenda nº 2-PLEN prevê que a declaração de relevante interesse público se dê por decreto presidencial, ouvidos os órgãos de proteção dos direitos dos indígenas e as comunidades indígenas afetadas. Avaliamos que isso não traz inovação na ordem jurídica, pois já é atribuição desses órgãos orientar a decisão administrativa. Ademais, há o risco de usurpar competência do Poder Executivo ao estabelecer competências de órgãos que integram sua estrutura. Podemos, contudo, equacionar melhor as preocupações que fundamentam a emenda, mencionando a importância de buscar um equilíbrio entre os direitos e legítimos interesses que incidam sobre os casos concretos.

A Emenda nº 3-PLEN dispõe que a compensação financeira será proporcional aos impactos causados, e não à renda auferida, o que evidencia o caráter indenizatório, determinando que a privação do usufruto exclusivo entre no seu cálculo. Estabelece, ainda, participação nos resultados conforme o tempo de duração da atividade, a ser negociada com cada comunidade, a partir das peculiaridades do caso concreto. Elimina, finalmente, menção à regulamentação da oitiva e da compensação pelo Poder Executivo. Entendemos que essa Emenda vai de encontro, parcialmente, ao que já prevê a Emenda nº 1-CI. Contudo, volta a falar em participação nos resultados, quando consideramos mais correto tratar de indenização. Quanto à ausência de previsão de regulamento, ponderamos que essa competência constitucional do Poder Executivo é condição para que tenhamos uma regra dotada de generalidade que possa ser alterada rapidamente em caso de mudanças contextuais, o que justifica a exigência.

As Emendas nºs 4-PLEN, 14-PLEN e 17-PLEN determinam que a declaração de relevante interesse público da União seja autorizada pelo Congresso Nacional em cada caso concreto, respeitando-se o direito à consulta previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e os protocolos específicos das comunidades, caso existam. Respeitosamente, vemos nessas Emendas um esvaziamento da proposição, pois resultariam em repetição do que já dispõem a Constituição Federal e a Convenção. Não obstante, podemos aproximar a redação do que é previsto

na Convenção, de modo a dirimir dúvidas sobre o direito de consulta e afastar inquietações acerca de sua aplicabilidade.

As Emendas nºs 5-PLEN, 7-PLEN e 12-PLEN condicionam a declaração de interesse público à análise pelo Congresso Nacional, em cada caso concreto, e à realização de estudos de impacto que ateste inexistência de alternativa, ao respeito aos direitos fundamentais dos indígenas e à consulta. Preveem, ainda, compensação financeira, indenização e participação nos resultados. As Emendas nºs 6-PLEN, 8-PLEN, 11-PLEN, 16-PLEN e 18-PLEN tem o mesmo conteúdo, com articulação desdobrada em mais dispositivos. Opinamos que, assim como as Emendas nºs 4-PLEN, 14-PLEN e 17-PLEN, elas esvaziam o conteúdo jurídico da proposição, que ficaria limitada a repetir normas constitucionais e convencionais. Além disso, elas somam e, em certa medida, confundem as modalidades de prestações às comunidades afetadas, o que é inconveniente e pode causar insegurança jurídica.

Já a Emenda nº 13-PLEN traz apenas a parte final que vimos nas Emendas nº 5-PLEN, 6-PLEN, 7-PLEN, 8-PLEN, 11-PLEN e 12-PLEN, referente à indenização, à compensação e à participação nos resultados. Fazemos a ela as mesmas ressalvas.

As Emendas nºs 9-PLEN e 10-PLEN atribuem ao Congresso Nacional a competência de declarar o relevante interesse público da União em cada caso concreto, condicionado a estudo de impacto ambiental que ateste ausência de alternativas, à anuência da comunidade afetada após orientação pelo órgão que realize o licenciamento ambiental e à compensação pelos impactos e pela restrição do usufruto exclusivo. Assim como várias das emendas já mencionadas, suas partes iniciais provocariam o esvaziamento jurídico da proposição. Na sequência, exigem que se comprove inexistência de alternativa, o que é um exagero, pois sempre se pode cogitar alguma opção, ainda que não seja minimamente razoável. Atrelam, ainda, a consulta ao órgão ambiental, quando é evidente a maior pertinência do órgão indigenista. Trazem, como no texto original, a figura da compensação, quando acreditamos que o correto seja dispor sobre indenização.

A Emenda nº 15-PLEN pretende fazer com que a proposição se refira unicamente à passagem de linha de transmissão de energia pela Terra



Indígena Waimiri Atroari, tornando específica a proposição que, na sua redação original, tem caráter geral. Essa restrição altera radicalmente o propósito da iniciativa, de suprir uma necessidade de regulamentação prevista constitucionalmente, para assumir caráter mais administrativo do que legislativo.

Agradecendo aos ilustres Pares pela intenção de colaborar para o aperfeiçoamento da norma em construção, em face do que foi exposto, opinamos pelo acatamento parcial das Emendas de Plenário, conforme exposto nesta análise, rejeitando apenas a Emenda nº 15-PLEN, que alteraria excessivamente a natureza da proposição.

Gostaria de agradecer ainda, senhor presidente, ao senador Paulo Rocha, ao Senador Jaques Wagner e toda a bancada do partido dos trabalhadores, bem como aos representantes dos ministérios e da casa civil, que participaram dessa ampla negociação para viabilizar a aprovação desse importante projeto.

Feitas essas observações, reconhecemos o mérito do PLP nº 275, de 2019, por sua importância para o sistema elétrico brasileiro e para as populações que até hoje carecem de um acesso seguro à energia elétrica, bem essencial nos dias de hoje. Acreditamos que os direitos fundamentais dos povos indígenas, assegurados na Constituição, na Convenção nº 169 da OIT e nas leis, não sofrerão lesão oriunda dessa norma, que abre a possibilidade de que os direitos fundamentais e os legítimos interesses tanto das demais pessoas quanto dos entes da Federação possam ser, da mesma forma, respeitados.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 275, de 2019, acolhendo a Emenda nº 1-CI, e acatando parcialmente das Emendas de Plenário nºs 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17 e 18, sob a forma da seguinte emenda, ficando **rejeitada** a Emenda de Plenário nº 15.

EMENDA Nº 19-PLEN

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 275, de 2019, a seguinte redação:

Art. 1º Para fins do disposto no §6º do art. 231 da Constituição Federal, é de relevante interesse público da União a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica por terras indígenas, sempre que nas análises sejam observadas desproporcionalidades nos custos econômicos, financeiros e socioambientais das alternativas técnicas e locacionais, nos termos do regulamento.

§ 1º A declaração de relevante interesse público de que trata o *caput* far-se-á por decreto do Presidente da República.

§ 2º As comunidades indígenas cujas terras sejam diretamente afetadas serão ouvidas previamente à implantação do empreendimento.

§ 3º É assegurada indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas às comunidades indígenas afetadas, sem prejuízo das demais compensações previstas em lei.

§ 4º Os procedimentos de consulta às comunidades e de cálculo da indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas de que tratam os §§ 2º e 3º deste artigo serão objeto de regulamento pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/22532.47715-60