



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

**PARECER n. 00003/2018/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 02001.005973/2015-45**

**INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA - PFE-IBAMA E PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANEEL.**

**ASSUNTOS: DÚVIDA QUANTO À DOMINIALIDADE DE PRODUTOS FLORESTAIS ADVINDOS DA INSTALAÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS. AMBIENTAL. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.**

**EMENTA:** Direito Administrativo. Desapropriação realizada com ônus ao concessionário em área declarada de utilidade pública pelo poder concedente. Cobertura florestal localizada em áreas desapropriadas para implantação de empreendimento hidrelétrico. Bens reversíveis e não reversíveis. Titularidade do concessionário que arcou com os custos da desapropriação. Destinação da cobertura florestal em conformidade com licenciamento ambiental e disposições legais e normativas de competência do IBAMA.

Senhora Diretora do Departamento de Consultoria,

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo objetivando a “*definição da titularidade dos recursos florestais extraídos para construção de usina hidrelétrica*”, conforme solicitação elaborada pela PFE junto ao IBAMA em face da formulação originária constante da NOTA nº 00172/2015/CONEP/PFE/IBAMASEDE/PGF/AGU, ratificada posteriormente pela NOTA nº 00065/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 1/ fls.71 a 79, seq.12, PROCADM1/DESPA3 e Seq.6);

2. Posteriormente a demanda chegou ao conhecimento do DEPCONSU/PGF por meio do DESPACHO nº 00682/2017/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 42), após aprovação pela NOTA nº 129/2017/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq.41);

3. Na sequência o processo foi encaminhado à PFE/ANEEL em face da correlação entre a ‘questão relevante’ e as atividades de competência da ANEEL — em concessão pública para implantação de Usina Hidrelétrica (UHE) — na conformidade do art. 2º da Portaria PGF nº 424 de 16 de julho de 2013 e Art. 39, inciso I e III da Portaria PGF nº 338, de 12 de maio de 2016;

4. Para atendimento à solicitação do DEPCONSU, a PFE/ANEEL elaborou o PARECER nº 00424/2017/PFANEEL/PGF/AGU (seq.30) aprovado pelo DESPACHO nº 00687/2017/PFANEEL/PGF/AGU (seq.31), com manifestação conclusiva sobre tema relevante;

5. O processo retornou para prosseguir na manifestação por meio do Despacho nº00019/2018/DEPCONSU/PGF/AGU (seq. 47). Observo que a manifestação e as conclusões do presente parecer estarão delimitadas aos termos da consulta formulada;

6. Retomando ao detalhamento da instrução, informo que o processo foi iniciado com a juntada da NOTA nº 00172/2015/CONEP/PFE/IBAMASEDE/PGF/AGU (seq.1) elaborada quando da análise da minuta de **instrução normativa** pelo IBAMA para estabelecimento de regras sobre a destinação de produtos florestais — dentre outros — quando do licenciamento ambiental em face de licitação para concessão pública de **usinas hidrelétricas** — pela ANEEL —, conforme orientação contida na Portaria 1397-A/2013 da Presidência do IBAMA (noticiada nos autos) — que instituiu um Grupo de Trabalho formado por representantes da DIPRO, DILIC e DBFLO, todas do IBAMA. Como resultado foi elaborada a Nota Técnica nº 02001.001621/2015-11 CGAUF/IBAMA (fls. 56/58 do Proc. 02.001.005985/2015-70 DBFLO/IBAMA/ seq.12, PROCADM1/DESPA3) que indicou pela necessidade da confecção de instrumento normativo para tratar da destinação de produtos florestais advindos das obrigações estabelecidas no processo de licenciamento ambiental;

7. Após elaboração da minuta da **instrução normativa** houve o encaminhamento à PFE/IBAMA por meio do Despacho 02001.025872/2015-91 CGAUF/IBAMA para análise e manifestação. (seq. 12 do PROCADM1/DESPA3 / fls. 61/70 do Proc. 02.001.005985/2015-70 DBFLO/IBAMA);

8. A PFE/IBAMA, analisando a citada minuta, exarou a Nota nº 00172/2015/CONEP/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU (seq. 1 e fls.71 a 79, seq.12, PROCADM1/DESPA3), para ao final solicitar esclarecimentos técnicos sobre vários pontos listados, antes da manifestação conclusiva. Após os esclarecimentos prestados, foi elaborada a Nota nº 00065/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq.6) requerendo — dentre outros — a manifestação conclusiva do Departamento de Consultoria da PGF;

9. Observe-se que a Nota nº 00065/2016/CONEP foi aprovada por meio do Despacho nº 00151/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq.9), pelo Coordenador Nacional de Estudos e Pareceres – Substituto, ressaltando que antes da manifestação conclusiva por parte do DEPCONSUSU, seria imprescindível o posicionamento da ANEEL e de sua Procuradoria Federal “*sobre a titularidade da matéria-prima florestal proveniente da instalação de usinas hidrelétricas, conforme já defendido no Despacho nº 522/2013/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.*”. O processo foi remetido ao DEPCONSUSU e dado ciência à PFE/ANEEL por meio de ofício;

10. No DEPCONSUSU o processo foi distribuído ao Procurador Federal Igor Chagas de Carvalho (Seq.11) que baseado no bojo do DESPACHO nº 00151/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU — ratificou a necessidade de manifestação prévia da PF/ANEEL antes de qualquer posicionamento do Departamento de Consultoria;

11. Em atendimento à solicitação constante da COTA nº 00016/2016/DEPCONSUSU/PGF/AGU, a Coordenadora de Outorgas e Tarifas da PF/ANEEL (seq. 16) sugere, por meio da COTA nº 00008/2016/PFANEEL/PGF/AGU, o encaminhamento dos autos “*à Superintendência de Concessões e Autorizações de Geração - SCG para prévia manifestação técnica a respeito da titularidade dos recursos florestais remanescentes e já extraídos de áreas onde serão instalados empreendimentos hidrelétricos. Após, o processo deverá retornar a esta PF-ANEEL, para consideração, e posterior envio ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal.*”. O Procurador-Geral Substituto da PF/ANEEL, aprovou o entendimento pelo Despacho nº 00296/2016/PFANEEL/PGF/AGU (seq.17) encaminhando à Superintendência de Concessões e Autorizações de Geração – SCG da ANEEL para manifestação;

12.Utilizando-se do Memorando nº 114/2017/DBFLO, a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (seq. 22) solicita gestões da PFE/IBAMA ao DEPCONSUSU da PGF para “*obter um posicionamento final quanto à dominialidade dos recursos florestais a serem suprimidos para a instalação de usinas hidrelétricas*”;

13. Em ratificação à manifestação do DEPCONSUSU novas intervenções da PFE/ IBAMA foram exaradas no processo — COTA nº 02696/2017/CONEP (seq.21) e DESPACHO nº 00359/2017/CONEP (seq. 22) — no sentido da manifestação conclusiva com vistas a elaboração da **instrução normativa**, que fora o objetivo originário ao questionamento de que se trata;

14. Para sintetizar as demandas subsequentes da PFE/IBAMA reproduzo a parte conclusiva do DESPACHO nº 00486/2017/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 23) da lavra do Procurador-Chefe:

“...4.Desse modo, solicito ao Setor de Apoio Administrativo à PFE que proceda aos seguintes encaminhamentos:

a) a restituição dos autos, via SEI, à **Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas – DBFLO**, para ciência e atendimento das recomendações contidas nas manifestações da CONEP;

b) abrir tarefa ao **Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal – DEPCONSUSU**Memorando n. 114/2017/DBFLO (Seq. 20)

c) abrir tarefa à **Procuradoria Federal junto à Aneel**, para ciência e atendimento ao item 5 do despacho que ora se aprova (De qualquer forma, ante o tempo decorrido, **acrescento também a sugestão dessa Procuradoria abrir atividade no Sapiens à Procuradoria Federal junto à Aneel com a rogativa de solicitar a celeridade possível à avaliação no âmbito daquela Agência com ciência desse pedido ao setor administrativo atualmente responsável pela manifestação em elaboração.**)

d) que este Setor adote providências no sentido de verificar o porquê da diferença de numeração dos processos no Sapiens (02001.005973/2015-45, onde está sendo elaborada a manifestação da Procuradoria) e no SEI! ), e, se for o caso, regularize a situação, conforme solicitado no item 7 do despacho CONEP;

e) **cientificar** a procuradora Micheline Mendonça Neiva das complementações delineadas no despacho CONEP;” (Destaquei).

15. O processo retornou ao DEPCONSUSU e me foi distribuído conforme Despacho nº 00317/2017/DEPCONSUSU/PGF/AGU (Seq.26), para análise e manifestação. Para tanto, foi elaborada a COTA nº 00052/2017/DEPCONSUSU/PGF/AGU (seq.27) com a ratificação à PFE/ANEEL para manifestar-se conforme proposto no “item 5” da COTA nº 00016/2016/DEPCONSUSU/PGF/AGU (seq.15) e no DESPACHO nº 00486/2017/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU PFE IBAMA (seq.23);

16. A Coordenadoria de Outorgas de Tarifas da PFE/ANEEL encaminhou os autos à Superintendência de Concessões e Autorizações de Geração – SCG — COTA nº 00017/2017/PFANEEL/PGF/AGU (seq.28) — para prévia manifestação técnica “quanto à situação atual dos produtos florestais extraídos para construção de empreendimentos de geração de energia elétrica”, objetivando o posicionamento institucional quanto ao assunto, para posterior análise pela PFE em atendimento à solicitação do DEPCONSU;

17. Como resultado foi elaborado o PARECER nº 00424/2017/PFANEEL/PGF/AGU (seq.29) da lavra da Procuradora Federal Tatiana Malta Vieira com posicionamento diverso ao entendimento que originou a consulta formulada pela PFE/IBAMA. O parecer foi aprovado pelo DESPACHO nº 00687/2017/PFANEEL/PGF/AGU do Procurador-Geral Substituto da PFE ANEEL (seq.30), com posterior encaminhamento ao DEPCONSU;

18. Na sequência o diretor do Desparamento de Consultoria encaminhou o processo à PFE/ICMBIO para ciência e manifestação quanto ao PARECER nº 00424/2017/PFANEEL/PGF/AGU. Na PFE ICMBio o processo foi encaminhado à Coordenação de Matéria Administrativa, por meio da Cota 00135/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (seq.34) que ofereceu informação conforme o requerido, juntando-se o Parecer nº 00281/2017/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (seq. 37);

19. Pela COTA nº 00077/2017/DEPCONSU/PGF/AGU (seq. 40), o DEPCONSU solicita à PFE/IBAMA que a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFLO conheça do PARECER elaborado PFE/ANEEL para manifestar-se sobre as providências com vista à elaboração da **instrução normativa** — já mencionada —, conforme, aliás, já havia sido solicitado no item 15 (parte final) da COTA nº 00052/2017/DEPCONSU/PGF/AGU (seq.27). Na mesma oportunidade foi requerida manifestação conclusiva da PFE/IBAMA com a delimitação da controvérsia jurídica objeto da uniformização de entendimento por parte do DEPCONSU, em observância ao posicionamento da PFE/ANEEL;

20. A PFE/IBAMA manifestou entendimento por meio da NOTA nº 129/2017/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq.41) — aprovada pelo DESPACHO nº 00682/2017/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 42) — delimitando a formulação da consulta e da questão relevante apresentada;

21. Os entendimentos manifestados pelas Procuradorias junto ao IBAMA e ANEEL podem ser sintetizados nos termos abaixo:

**a) Questionamento formulado pela PFE/IBAMA que originou a questão sob análise:**

*“Definição da titularidade de recursos florestais extraídos para construção de usina hidrelétrica”;*

**b) Conclusão da PFE/ANEEL:**

*“conclui-se pela titularidade do concessionário dos recursos florestais extraídos para construção de usina hidrelétrica – UHE. Sendo a desapropriação autorizada para construção de empreendimento hidrelétrico e não para fins de utilização da madeira, os recursos florestais não passam a integrar o domínio da União, incorporando-se à propriedade do concessionário, que deverá lhes dar a destinação determinada pelo Ibama no processo de Licenciamento Ambiental, nos termos da Resolução Conama nº 237/1997 e dos arts. 1º, 8º e 9º da IN Ibama nº 6/2009.”;*

22. Doravante passaremos a discorrer sobre os entendimentos havidos nas manifestações das PFE’s IBAMA e ANEEL;

23. No âmbito da Nota nº 000172/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, foi aberto parágrafo específico — para tratar da *destinação e dominialidade dos recursos florestais inseridos em áreas para construção de UHE’s explorada via concessão* — em face da desapropriação do imóvel objeto concessão. Vejamos:

*“É inerente ao instituto da desapropriação a transferência de patrimônio de um ente privado para o Estado, justificada pelo interesse público envolvido. No caso da instalação de reservatórios para construção de usina hidrelétrica, não obstante a desapropriação ser feita pelo concessionário, às suas expensas, a transferência do domínio da propriedade se dá por força da Declaração de Utilidade Pública expedida pela ANEEL”.* (Destaquei)

24. Prosseguindo no entendimento — sobre a desapropriação havida para a implantação de UHE — a parecerista da PFE/IBAMA se posiciona tendo suporte do art. 3º, inciso I da lei nº 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável:

**“Se há florestas em áreas desapropriadas pela União, os recursos florestais existentes nessas áreas são necessariamente de propriedade da União, verbis:**

*Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:*

*I - florestas públicas: , naturais ou plantadas, nos diversos biomas brasileiros, , dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta; ...”* (Destaquei);

25. A manifestação prossegue tratando da remuneração e das receitas obtidas por consórcio vencedor em processo licitatório de concessão pública para implantação de UHE fundamentada no *art. 2º, inciso II da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, conforme previsão do art. 175 da Constituição Federal:

*“É importante ter em mente que a remuneração do consórcio vencedor da licitação para construção e exploração de usinas hidrelétricas é feita com base na comercialização da energia que será produzida.*

*Assim, as receitas decorrentes da exploração da obra e da geração de energia elétrica, ao final do contrato, compensarão os custos da construção. Válida, aqui, a transcrição do conceito de concessão de serviços públicos constante na Lei 8.987/95:*

*Art. 2<sup>a</sup> Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se*

*III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;*

*Nos termos do art. 175 da Constituição, da Lei 8987/95 e dos próprios editais de licitação de contratação de energia elétrica, fica claro que a obra é remunerada a partir da prestação do serviço público de fornecimento de energia elétrica.”*

26. A PFE junto ao IBAMA discorre sobre o objeto da licitação para a implantação de UHE com arrimo no art.5º da lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, — que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências — ratificando o entendimento da matéria objeto desta análise:

*“...a leitura do excerto demonstra de maneira cristalina que o objeto da licitação é o aproveitamento de potenciais hidráulicos, devendo a exploração do concessionário, por força de lei, se restringir a esse objeto.”;*

27. Sobre a natureza dos bens patrimoniais e públicos agregados ao processo licitatório por força do edital e que possam vir a compor receitas complementares para a composição tarifária, a PFE/IBAMA se vale do entendimento esposado nas disposições do art. 18 da Lei nº 8.987/1995, para complementar o entendimento argumentativo:

*“Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:*

*...*

*VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados*

*....;*

28. Por sua vez, e para justificar a natureza de bens públicos dos recursos florestais insertos na área de implantação de UHE, ainda são mencionadas as disposições contidas no art. 14 da Lei nº 11.284/2006 e na Lei nº 12.561, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências:

*“Se, na área onde é construída a obra de geração de energia elétrica, existem outros bens da União cujo aproveitamento econômico não tem qualquer relação com a geração da energia elétrica, não se pode presumir a autorização para exploração econômica desses bens. Se for encontrado algum mineral valioso ou, como é o caso, produtos florestais que possuem valor comercial, sua exploração deve se dar de acordo com as normas que regem o seu uso e exploração econômica.*

*Os bens da União só podem ser explorados ou transferidos para a dominialidade de entes privados nos estritos termos da lei, o que afasta a possibilidade de se presumir o direito de as concessionárias de energia elétrica explorarem economicamente os produtos florestais existentes nos reservatórios sem previsão legal e nos editais de licitação da obra.*

*A Lei 12.651/12 não trouxe qualquer dispositivo que permita se chegar à conclusão distinta da que se apresenta aqui. Assim, a exploração econômica dos recursos florestais existentes nas áreas onde são instalados reservatórios para aproveitamento de potencial hidráulico, via de regra, deve se dar nos termos da Lei 11.284/06.*

*Os entes responsáveis podem até chegar à conclusão de que não é técnica e/ou economicamente viável abrir a exploração florestal da área onde é instalado o empreendimento a outras pessoas jurídicas. Assim, de forma expressa, poderá ser autorizado o aproveitamento econômico dos recursos florestais e as receitas decorrentes necessariamente deverão integrar a fórmula de remuneração da concessionária, sendo revertidos para a modicidade tarifária.”*

29. Conferindo à ‘cobertura florestal’ a classificação como bem público inserido na área objeto da concessão, a PFE/IBAMA conclui o entendimento, utilizando-se dos pressupostos dos procedimentos licitatórios ínsitos no art. 17 da Lei nº 8.666/93:

“Não se pode perder de vista que esses bens (matéria-prima florestal) são de propriedade da União e devem ser destinados de acordo com as normas que regem os bens públicos em geral. Nesse sentido, o art. 17 da Lei 8.666/93:

*Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

...

*II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:*

*a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;*

*b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública*

...

*f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.*

*A priori entendo que a utilização da madeira na própria construção do empreendimento atende ao requisito da Lei 8666/93, pois há um interesse social evidente em viabilizar a exploração do aproveitamento hidrelétrico e as obras necessárias para tanto.”;*

30. A PFE/IBAMA parte do pressuposto de que os bens — cobertura florestal — são da União e a partir dessa argumentação formula os passos seguintes que — a nosso ver — podem ser sintetizados na seguinte quadra:

*“...a remuneração do consórcio vencedor da licitação para construção e exploração de usinas hidrelétricas é feita com base na comercialização da energia que será produzida”, sendo a obra “remunerada a partir da prestação do serviço público de fornecimento de energia elétrica”, logo, “...o empreendedor não pode se beneficiar da exploração de recursos florestais, porque além de inexistir previsão em edital, foge ao objeto do contrato de concessão de exploração do potencial de energia elétrica...”*

31. O processo prosseguiu com a manifestação da PFE/ANEEL por meio do PARECER nº 00424/2017/PFANEEL/PGF/AGU (seq.29). No início da análise a PFE/ANEEL estabeleceu o seguinte entendimento:

*“A questão da titularidade de recursos florestais extraídos para construção de obras de infraestrutura permeia diversas agências reguladoras uma vez que a prévia desapropriação e o Licenciamento Ambiental são exigidos para obras civis de rodovias, ferrovias, metrô, barragens, usinas hidrelétricas, aeroportos e quaisquer outras que impliquem em poluição ou degradação ambiental, conforme art. 10, caput, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, daí a importância de um posicionamento conclusivo do DEPCONSU/PGF.”;*

32. A PFE/ANEEL prossegue com a narrativa sobre os procedimentos da desapropriação e do licenciamento ambiental em face das exigências em processos de concessão pública:

*“...10. O art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, prevê como de utilidade pública, portanto, passível de desapropriação, as áreas a serem destinadas às seguintes atividades:*

*Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:*

...

*VIII - utilidade pública:*

*a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;*

*b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;*

*c) atividades e obras de defesa civil;*

*d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;*

*e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;(Grifos nossos)”;*

33. Na sequência a subscritora alinha os pressupostos legais garantidores da desapropriação efetuada pelo próprio concessionário nas concessões para implantação de UHE:

“...11. A desapropriação para obra de infraestrutura na área de energia é feita pelo próprio concessionário, mediante declaração de utilidade pública da Aneel, conforme arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, c/c art. 10 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, in verbis:

Decreto-lei nº 3.365/1941:

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios

.....  
Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

...

Lei nº 9.074/1995

Art. 10. Cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica. (Grifos nossos)”;

34. A PFE/ANEEL dissertou, ainda, sobre os procedimentos relativos aos aspectos de proteção ao meio ambiente que antecedem ao leilão para concessão de UHE, indicando que as questões preparatórias ao procedimento foram realizadas sob a competência originária da *Empresa de Pesquisa Energética – EPE* e do *IBAMA*, além das providências de *Estudo de Impacto Ambiental*; da concessão ou não de *Licença Prévia* para o empreendimento; posteriores concessões de *Licença de Instalação* e *Licença de Operação* que autoriza o início do funcionamento em caso do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores. Observa, ainda que todas as etapas para fornecimento das licenças para início do processo de concessão e da posterior implantação do empreendimento estão detalhadas no art. 8º e seguintes da *Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama*, conforme descrito abaixo:

“...12. Antes mesmo do leilão para concessão da exploração de UHE, compete à *Empresa de Pesquisa Energética – EPE* realizar a *Avaliação Ambiental Integrada – AAI*, delimitando as áreas de fragilidade ambiental e os potenciais conflitos relacionados à extração das reservas florestais. Depois de realizado o leilão e assinado o contrato de concessão, o empreendedor, sendo responsável pela desapropriação, tem que apresentar ao *Ibama* o *Estudo de Impacto Ambiental – EIA*, delimitando os impactos ambientais e as propostas para mitigá-los e compensá-los por meio de programas socioambientais. No que concerne especificamente à proteção das reservas florestais, o *EIA* tem que prever as medidas que serão adotadas para desmatamento e limpeza da área necessária à construção do reservatório da UHE.

13. Dentre os objetivos a serem perseguidos pelo empreendedor para proteção do meio ambiente, destaquem-se os seguintes: redução da vegetação a ser submersa pela construção do reservatório, de forma a evitar a alteração da qualidade da água; proteção da vegetação marginal da área de inundação; direcionamento dos animais da área a ser desmatada para outras áreas de mesmo bioma; orientação e aproveitamento do corte madeireiro; e compensação ambiental por meio da aplicação de recursos financeiros em unidades de conservação ambiental.

14. Depois da análise do *EIA*, o *Ibama* poderá ou não conceder a *Licença Prévia – LP*, que atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, aprovando sua localização e concepção e estabelecendo condições a serem atendidas para a próxima fase. Uma vez concedida a *LP*, cabe ao empreendedor apresentar o *Projeto Básico Ambiental*, que detalhará as ações e os programas a serem desenvolvidos em todas as áreas, para cumprimento das exigências impostas pelo órgão ambiental. O processo de *Licenciamento Ambiental* continua com a emissão da *Licença de Instalação – LI*, que autoriza a instalação do empreendimento, de acordo com as especificações constantes nos planos, programas e projetos aprovados; sucedida pela *Licença de Operação – LO*, que autoriza o início do funcionamento em caso do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores. Todo esse procedimento está bem detalhado no art. 8º e seguintes da *Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.*”;

35. Vejamos o detalhamento das etapas e procedimentos para o licenciamento ambiental incluindo-se os empreendimentos para implantação de UHE — objeto de leilão por concessão pública — tendo como referência o art. 8º e 10 da *Resolução nº 237/1997 do CONAMA*:

“Art. 8º. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

*I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;*

*II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;*

*III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.*

*Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.*

...

*Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:*

*I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;*

*II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;*

*III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;*

*IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;*

*V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;*

*VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;*

*VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;*

*VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.*

*§ 1º No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes;*

*§ 2º No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação;"*

36. Posteriormente a PFE/ANEEL estabelece correlação entre a estrutura legal vigente e os procedimentos de licenciamento ambiental de competência do IBAMA para instalação de UHE, entendendo tratar-se de obrigação imposta ao concessionário — com aproveitamento do produto florestal extraído — contidas nas autorizações do órgão ambiental:

*"...15. Diante do arcabouço legislativo em vigor, percebe-se que o aproveitamento do produto florestal extraído para instalação de UHE é obrigação imposta ao concessionário no bojo do próprio Licenciamento Ambiental, de competência do Ibama. A desapropriação promovida pelo concessionário, mediante autorização da Aneel, abrange toda a área coberta pela vegetação nativa e não apenas a terra nua, daí a necessidade de intervenção do Ibama em todo o procedimento.";* (Destaquei).

37.No contexto da desapropriação do imóvel para implantação da UHE, a PFE/ANEEL pontua que a integração do bem expropriado no patrimônio da União somente ocorrerá quando o mesmo tiver alguma utilidade para o próprio Poder Público, ou seja, quando a desapropriação tiver sido processada com esse objetivo:

*"Sendo a desapropriação autorizada para construção de empreendimento hidrelétrico e não para fins de utilização da madeira, os recursos florestais não passam a integrar o domínio da União, incorporando-se à propriedade do concessionário, que deverá lhes dar a destinação determinada pelo Ibama no processo de Licenciamento Ambiental." (Destaquei)*

38. Sobre a cobertura florestal incrustada nas áreas desapropriadas, a PFE/ANEEL manifesta entendimento sobre a competência do IBAMA — registrando inclusive discordância com a área técnica da ANEEL — para definir a destinação das madeiras conforme procedimento estabelecido na Autorização de Supressão de Vegetação – ASV, para efetuar a extração da madeira; armazenagem e com posterior requerimento de Autorização de Utilização de Matéria-Prima Florestal – AUMPF na conformidade dos artigos 1º, 8º e 9º da IN Ibama nº 6/2009. Vejamos:

*“...Assim, discordamos da SCG ao concluir no item 3 do Memorando nº 254/2017–SCG/ANEEL que “**poderia o concessionário, permissionário e/ou autorizado dar a destinação que bem entende**” à madeira extraída para construção de UHE. À madeira deverá ser dada a destinação determinada pelo Ibama no processo de Licenciamento Ambiental. Conforme alertou a própria área técnica do Ibama, o empreendedor obtém a Autorização de Supressão de Vegetação – ASV, faz a extração da madeira, armazena e faz o requerimento de Autorização de Utilização de Matéria-Prima Florestal – AUMPF, que só é emitida após a vistoria in loco pelo órgão ambiental. Somente depois da obtenção do AUMPF, que tem validade de apenas um ano, o empreendedor pode utilizar o produto florestal para a construção do próprio empreendimento, doação ou venda, nos termos dos arts. 1º, 8º e 9º da IN Ibama nº 6/2009:*

*Art. 1º Nos empreendimentos licenciados pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama que envolvam supressão de vegetação, será emitida a Autorização de Supressão de Vegetação - ASV e as respectivas Autorizações de Utilização de Matéria-Prima Florestal - AUMPF de acordo com os procedimentos descritos nesta Instrução Normativa.*

*.....*  
*Art. 8 Para o aproveitamento da matéria-prima florestal o empreendedor detentor da ASV deverá solicitar a AUMPF junto à Superintendência do Ibama, mediante a apresentação da seguinte documentação:*

*.....*  
*§ 2º A AUMPF terá validade de até 01(um) ano e não poderá ser emitida após o vencimento da ASV.*

*.....*  
*§ 6º A AUMPF deverá ser emitida pela Superintendência do Ibama em nome do empreendedor, que poderá repassar a responsabilidade do transporte da matéria-prima para terceiros no Sistema DOF.*

*Art. 9º O empreendedor deverá requerer a AUMPF para fins de aproveitamento de espécimes da flora quando do resgate de flora das espécies constantes da lista oficial de flora brasileira ameaçada de extinção e dos anexos da CITES.(Grifos nossos)”;(Destaquei)*

39. No pronunciamento relativo à titularidade dos recursos florestais extraídos das áreas, a Coordenadora de Outorgas e Tarifas da PFE/ANEEL, subscritora do parecer em análise, se utiliza por analogia dos pressupostos contidos nas regras de desapropriação para a reforma agrária — Lei nº 8.629/1993 — para ratificar o entendimento alinhado no parecer ora analisado:

*“...18. A titularidade dos recursos florestais extraídos da área necessária à construção de UHE deve ser atribuída ao concessionário e não à União também em razão da indenização paga pelo concessionário no processo de desapropriação. Diante da lacuna legislativa, nos termos do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[5], valemo-nos da analogia. Nas desapropriações por interesse social, para fins de reforma agrária, regidas pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, os recursos florestais são indenizados como se fossem benfeitorias da terra nua, só podendo ser desapropriados em separado quando já houver exploração econômica prévia.” (Destaquei);*

40. Antecedendo a conclusão da manifestação, a parecerista da PF/ANEEL, menciona o art. 20, inciso VIII da Constituição Federal para explicitar que apesar do potencial hidráulico ser um bem da União, o regime de exploração desse bem público é variável:

*“Quando a concessionária explora o potencial hidráulico sob o regime de serviço público, o Poder Público fixa o preço da tarifa (preço público), buscando a modicidade tarifária em benefício do cidadão-usuário do serviço, e garante o equilíbrio econômico-financeiro para a empresa. De outro lado, também há contratos de concessão para uso de bem público adstrito ao regime de produção independente, em que a remuneração é por preço privado, estabelecido livremente entre as partes contratantes na comercialização no Ambiente de Contratação Livre – ACL, ou por preço resultante do Ambiente de Contratação Regulada – ACR. Enquanto no regime de serviço público há uma concessão para prestação de um serviço público, com vistas à satisfação do interesse coletivo; no regime de produção independente, ocorre concessão de uso de bem público (potencial hidráulico), por meio do uso privativo desse bem, permitindo ao*



*interessado a exploração econômica do mesmo, prevalecendo o interesse particular na exploração lucrativa do bem.” (Destaquei).*

41. Na sequência a PFE/ANEEL concluiu o entendimento “*pela titularidade do concessionário dos recursos florestais extraídos para construção de usina hidrelétrica – UHE*” e que “*sendo a desapropriação autorizada para construção de empreendimento hidrelétrico e não para fins de utilização da madeira, os recursos florestais não passam a integrar o domínio da União, incorporando-se à propriedade do concessionário*” que por sua vez “*... deverá lhes dar a destinação determinada pelo Ibama no processo de Licenciamento Ambiental*” conforme previsão na “*Resolução Conama nº 237/1997 e dos arts. 1º, 8º e 9º da IN Ibama nº 6/2009.*”;

## **FUNDAMENTAÇÃO.**

42. Em face dos posicionamentos e análises efetuadas pela PFE/IBAMA, é possível identificar o seguinte eixo condutor para a questão relevante apresentada ao DEPCONSUSU:

***A cobertura florestal obtida por meio de desapropriação em processo de concessão pública para implantação de usina hidrelétrica — mesmo tendo sido realizado com recursos do concessionário pelas regras do edital e fundamentados na legislação reguladora da concessão pelo IBAMA e CONAMA — deve ser incorporada ao patrimônio público, como bens públicos e que a destinação dos recursos florestais/madeiras poderá ser vinculado ao conjunto dos componentes da composição tarifária objeto da comercialização empresa-mercado consumido, com os efeitos internalizados na tarifa da energia e na modicidade tarifária;***

43. Por sua vez, e com base na manifestação da PFE/ANEEL, sintetizamos a seguinte formulação argumentativa:

***A cobertura florestal se incorpora ao imóvel desapropriado em registro apropriado, nos moldes da cobertura florestal existente em imóvel desapropriado para fins de reforma agrária, como parâmetro subsidiário da legislação específica. Tal entendimento decorre de que em se tratando de leilão e concessão autorizada para geração de energia por meio de UHE e não para fins de utilização comercial da madeira, os recursos florestais não passam a integrar o domínio da União, incorporando-se à propriedade do concessionário que deverá seguir os compromissos a que se impôs pelas regras e procedimentos da concessão pública, para dar a destinação que for determinada pelo IBAMA no processo de licenciamento ambiental;***

44. Sobre o regramento para utilização da cobertura florestal registre-se o posicionamento divergente da PFE/ANEEL ante a área técnica da agência reguladora que entendia que a destinação da madeira pelo concessionário “*não deveria ser objeto de satisfação de qualquer ordem*”, mas deveria seguir os regramentos estabelecidos pelo IBAMA quando do licenciamento ambiental;

45. Para justificar a linha de entendimento a PFE/ANEEL elenca uma sequência de informações com suporte nos artigos 8º e 10 da Resolução do CONAMA nº 237/1997, relativas às questões ambientais e proteção ao meio ambiente e preparatórias ao processo de concessão, incluindo-se:

a) *Avaliação Ambiental Integrada – AAI, realizado pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, delimitando as áreas de fragilidade ambiental e os potenciais conflitos relacionados à extração das reservas florestais;*

b) *Estudo de Impacto Ambiental – EIA, depois de realizado o leilão e assinado o contrato de concessão, o empreendedor, sendo responsável pela desapropriação, tem que apresentar ao Ibama o delimitando os impactos ambientais e as propostas para mitigá-los;*

c) *Licença Prévia – LP, que atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, aprovando sua localização e concepção e estabelecendo condições a serem atendidas para a próxima fase. Uma vez concedida a LP, cabe ao empreendedor apresentar o Projeto Básico Ambiental, que detalhará as ações e os programas a serem desenvolvidos em todas as áreas, para cumprimento das exigências impostas pelo órgão ambiental;*

d) *A continuidade do processo de Licenciamento Ambiental com a emissão da Licença de Instalação – LI, que autoriza a instalação do empreendimento, de acordo com as especificações constantes nos planos, programas e projetos aprovados;*

e) *A Licença de Operação – LO, que autoriza o início do funcionamento em caso do efetivo cumprimento das licenças anteriores.*

46. Consta ainda da informação da PFE/ANEEL que, se cumpridas as etapas antecedentes ajustadas na Licença Prévia - LP; Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO, a utilização da cobertura florestal por parte do concessionário responsável pela desapropriação, poderá ocorrer nos termos do art. 1º, 8º e 9º da IN Ibama nº 6/2009, com balizamentos estabelecidos na Autorização de Supressão de Vegetação - ASV e as nas respectivas Autorizações de Utilização de Matéria-Prima Florestal – AUMPF, tudo dentro dos pressupostos estabelecidos e no acompanhamento técnico do IBAMA;

47. A título meramente exemplificativo, observe-se que no caso da Norte Energia – UHE Belo Monte, a concessionária tem recebido sucessivas Autorizações de Supressão de Vegetação — como é o caso da ASV nº 868/2014 – 1ª Renovação) emitida pelo IBAMA em 05 de julho de 2017 (*juntado como anexo I*). Conforme os passos descritos e o

encadeamento da legislação normativa aplicada, é previsível que a emissão da ASV, e de outras emissões — que autoriza uma série de atividades sobre a cobertura florestal — ocorra em face da regularidade do empreendimento que fora resguardado nas licenças antecedentes e expedidas em observância dos requisitos legais; formais e técnicos. O documento Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) é o instrumento que disciplina os procedimentos de supressão de vegetação nativa em empreendimentos de interesse público ou social submetidos ao licenciamento ambiental pela Diretoria de Licenciamento Ambiental Federal (DILIC) do IBAMA. Por sua vez, a emissão da ASV ao titular identificado como detentor da cobertura florestal, busca garantir o controle da exploração e comercialização da matéria-prima florestal efetivamente explorada nos empreendimentos licenciados pelo IBAMA e o controle da exploração e transporte no resgate de espécimes da flora;

48. Registre-se que os entendimentos manifestados pela PFE/IBAMA sobre a titularidade de recursos florestais, obtidos por meio de desapropriação efetuada por delegação por concessionário para implantação de UHE, foram ratificados na NOTA nº 00065/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que fez constar a seguinte observação:

*"Vale o registro de que, em 2012, nos autos do processo administrativo do IBAMA 02001.000525/2011-21 levantei a mesma tese acerca da dominialidade dos recursos florestais no âmbito do licenciamento ambiental, oportunidade em que o então Procurador-Chefe Nacional não acolheu esse entendimento (Despacho 522/2013/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU – anexo) e assentou que a competência para definir essa questão jurídica de maneira definitiva seria da PFE/ANEEL. Restituídos os autos à DILIC, foram arquivados sem pedido de manifestação jurídica conclusiva da PGF ou da agência de energia elétrica."*

49. No Despacho 522/2013/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, o então Procurador-Chefe Nacional da PFE IBAMA, se manifesta em face do aproveitamento econômico de produtos florestais explorado para instalação do empreendimento hidrelétrico:

*"20. Não aprovo este ponto das manifestações jurídicas por prejudicialidade, considerando que a discussão acerca da titularidade da madeira proveniente do reservatório de usinas hidrelétricas refoge ao âmbito de competências do órgão licenciador, devendo smj ser pacificada pelos Órgãos federais que detenham competência sobre a gestão do patrimônio da União ou pelo poder Concedente, no caso o MPOG/SPU e O MME/ANEEL,*

*21. Sim, pois este ponto envolve a discussão de se a estimativa de valor pecuniário dos produtos florestais da área do reservatório compõe ou não o valor do lance promovido pelo concessionário no leilão (art. 20, XII. do Decreto n. 5.163/2004). Bem como se, diante da previsão legal de delegação para que o concessionário adquira amigavelmente ou promova a desapropriação dos imóveis existentes na área de utilidade pública, esses bens são considerados essenciais ao serviço público para fins de reversibilidade ao Poder Concedente findo o contrato de concessão pública (arts. 18, X. e 23. X, da Lei n. 8.987/94)*

...

*23. Desse modo recomenda-se que a questão seja elevada aos órgãos acima descritos, para que a questão seja por eles dirimida, valendo-se, se entenderem cabíveis do auxílio jurídico das respectivas unidades da Advocacia-Geral da União; ou, ainda, Que seja avaliada a pertinência de inserção de dispositivo específico sobre o assunto em eventual proposta de atualização do Decreto n. 5.795/2006 à luz da Lei n. 12.651/2012.";*

50. Os regramentos estabelecidos principalmente nas *instruções normativas e resoluções* — do IBAMA e do CONAMA, por exemplo — permitem inferir que fio condutor para as conclusões a que chegam os pareceristas das PFE's/IBAMA e ANEEL seguem por linhas próprias nas conceituações e princípios quando a legislação fundamenta as competências de natureza originária e divergem gradualmente na medida do posicionamento finalístico sobre o trato da cobertura florestal quanto à dominialidade como sendo ou não um bem público;

51. Os dissensos nas manifestações — sob o ponto de vista argumentativo — podem ser creditados ao trato hermenêutico do vasto conjunto legislativo de regência, o que não deixa de ser natural em questões onde as dúvidas existentes podem se contrapor às convicções interpretativas. O que se confronta não são os princípios nem as competências originárias de cada instituição, mas sim ressaltam as *"questões de relevância"* e mesmo *"fática"* que rebordam a matéria sob análise. A constatação pode se materializar, por exemplo, quando a PFE/ANEEL mesmo entendendo *"que a dominialidade da cobertura florestal pertence ao concessionário"*, logo se posiciona no sentido de que *"a disposição dos bens somente pode ocorrer observados os compromissos assumidos no edital; no contrato; e principalmente nos licenciamentos havidos pelo órgão ambiental, no caso o IBAMA"*;

52. É possível, ainda, depreender que a conclusão desenvolvida pela PFE/IBAMA — sob o ponto de vista do encadeamento jurídico a que se fundamentou desde o início — seguiu um roteiro coerente, porém, não estando garantido no pressuposto lógico no início da formulação, encaminhou para um resultado distinto daquele desenvolvido pela PFE/ANEEL. Nos parece que a PFE/IBAMA — ao concluir que *a cobertura florestal é um bem público* — em face da *Declaração de Utilidade Pública*, e que por via de consequência deveria pertencer à União, como concedente, e não ao

concessionário — entabulou um posicionamento que encaminhou para conclusões divergentes da questão sob consulta. Se o pressuposto argumentativo de origem tem divergências de concepção a possibilidade de um resultado diverso do pretendido será bem provável;

53. Outro aspecto que realça o entendimento apresentado pela PFE/ANEEL são as reiteradas concessões de *Autorização de Supressão de Vegetação – ASV* para empreendimentos de interesse público ou social submetidos ao licenciamento ambiental pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA — *conforme exemplo mencionado no parágrafo 51* — onde se faz referência à concessão de ASV para a UHE Belo Monte (*juntado como anexo 1*). Nesse aspecto, importante observar a delimitação sequenciada das condicionantes estabelecidas pelo IBAMA e que são necessárias para obtenção da ASV conforme detalhamento no art. 2º da Instrução Normativa nº 6, de 7 de abril de 2009 e que disciplina os mecanismos e procedimentos para expedição das autorizações de supressão vegetal. Vejamos:

*"Art. 2º A ASV terá o prazo de validade de acordo com a especificidade de cada empreendimento, e deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:*

*I- Nome, CNPJ, endereço e número do Cadastro Técnico Federal do empreendedor;*

*II - Número da Licença em vigor, quando couber;*

*III - Número do processo de licenciamento ambiental;*

*IV - Definição da área de supressão, discriminando, quando for o caso, as Áreas de Preservação Permanente.*

*Parágrafo único. A ASV será emitida sem o volume de matéria-prima e discriminação de espécies";*

54. Mais adiante na mesma IN nº 6/2009 consta o art. 8º que trata do aproveitamento da matéria-prima florestal pelo empreendedor detentor da ASV. Vejamos:

*Art. 8º Para o aproveitamento da matéria-prima florestal o empreendedor detentor da ASV deverá solicitar a AUMPF junto à Superintendência do Ibama, mediante a apresentação da seguinte documentação:*

*I - Requerimento conforme Anexo I;*

*II - Romaneio da referida matéria-prima, conforme Anexo II;*

*III - Anotação de Responsabilidade Técnica emitida pelo CREA do Engenheiro Responsável pelas informações;*

*IV - Informações sobre o local em que se encontra a matéria prima florestal: nome, endereço (se for o caso) e Coordenadas Geográficas da sua localização;*

55. Como se percebe pelos dois dispositivos destacados, é perceptível a intenção da normatização interna do IBAMA no sentido de delimitar a forma de obtenção e concessão da Autorização de Supressão de Vegetação - ASV e a consequente destinação do produto florestal obtido conforme o documento autorizativo. Nesse contexto se depreende que a ASV é expedida ao empreendedor que fora submetido a processo de licenciamento ambiental quando das tratativas para implantação do empreendimento. Também por esse aspecto, observa-se uma confirmação normativa e lógica que se o empreendedor é qualificado para efetuar a supressão vegetal por meio de autorização e, se a esse mesmo empreendedor é possibilitado o aproveitamento da matéria-prima florestal, é de se inferir por derivação que o permissivo somente é concedido pelo fato do empreendedor ser reconhecido como o detentor da cobertura florestal — objeto da ASV e AUMPF — podendo conferir ao produto a ser suprimido ou aproveitado a destinação ajustada legalmente nos licenciamentos antecedentes e necessários para executar os empreendimentos contratados, incluindo-se as concessões para implantação de UHE's;

56. Prosseguindo na mesma temática das condições de concessão das Autorizações de Supressão Vegetal - ASV e sobre a consequente destinação da cobertura florestal inserida em áreas com empreendimento autorizado por licenciamento ambiental para implantação de concessão pública com UHE — e à título meramente exemplificativo — faremos remissão ao teor do Parecer nº 02001.000415/2015-93 COHID/IBAMA, — originado na Coordenação de Energia Hidrelétrica — que trata da análise do 6º *Relatório Consolidado de Andamento do Projeto Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Belo Monte*, processo 02001.00184812006-75, em complementação ao Parecer nº 5036/2014 COHIDI-IBAMA (*juntado como anexo 2*);

57. Na introdução do parecer consta a motivação para a formalização da atividade desenvolvida:

*"A avaliação contida neste documento técnico se baseia ainda nas informações obtidas ao longo do processo de licenciamento ambiental da UHE Belo Monte, incluindo as vitórias realizadas pela equipe técnica do Ibama na região do empreendimento...."*

58. No item 2, consta o *Plano de Conservação dos Ecossistemas Terrestres Programa de Desmatamento e Limpeza dos Reservatórios - Projeto de Desmatamento*, além de informações sobre atividades de supressão conforme detalhamento de ASV's, e considerações sobre a destinação do material suprimido:

*"...*

*A Norte Energia deverá encaminhar a destinação dada a este produto, visto que no planejamento não houve nenhuma tratativa definida de uso deste material.*

*A destinação da madeira suprimida foi apresentada no âmbito do programa de Delineamento do Mercado Madeireiro e será abordado na análise deste.*

*A Norte Energia vem encaminhando mensalmente para acompanhamento, conforme condicionante das ASVs dos reservatórios, os quantitativos de supressão dos reservatórios Xingu e Intermediário. A seguir são apresentados os quantitativos já executados de supressão.*

...

*A Norte Energia deverá encaminhar, este planejamento prévio com as possíveis localizações destes futuros pátios, observando a não autorização de supressão de novas áreas para abertura de pátios e nem sua localização nas áreas do futuro reservatório.”;*

59. Mais adiante consta o parágrafo “Projeto de Delineamento da Capacidade do Mercado Madeireiro e Certificação da Madeira” com as seguintes informações:

*“ O Relatório consolidado apresentou como antecedentes do programa, informações sobre a análise do Plano Estratégico e atendimento as metas de destinação da madeira consideradas condicionantes para a liberação das ASVs dos reservatórios. As metas envolviam ações como: a publicação do leilão de biomassa, contratação da serraria e leilão de 18 mil metros cúbicos de madeira comercial. Durante seminário realizado, foi questionado se as contratadas teriam capacidade de consumir toda a madeira encontradas nos pátios finais, e a Norte Energia relatou que as serrarias, possuem capacidade de absorver toda a volumetria já armazenadas em pátio e as que serão suprimidas nos reservatórios.*

...

*o programa vem sendo executado, mesmo com os ajustes das metas indicadas no PBA. Algumas atividades hoje já encontram-se mais avançadas, se comparando aos resultados apresentados neste 6RC. Como a instalação das serrarias do Travessão 27 e a realização do Seminário, onde foram discutidos pendências e ajustes em todo o processo de destinação da madeira e envolveu diversas diretorias do IBAMA (DILIC, DIPRO e DBFLO).*

*Em paralelo ao que foi discutido no Programa de Recuperação de Áreas Degradadas, novamente a Norte Energia deverá atentar para a apresentação dos projetos de recuperação de forma a gerar os créditos de reposição florestal necessários para o transporte de madeira.*

*Recomendações*

*A Norte Energia deverá encaminhar, quando possível, a escolha da empresa recebedora da fitomassa lenhosa segundo os resultados da oferta pública (leilão), bem como a documentação do licenciamento por parte da Secretaria de Meio Ambiente do estado do Pará.”;*

60. Finalizando o parecer, a analista ambiental que o subscreve apresenta suas conclusões:

*“Os programas ambientais analisados por este Parecer estão sendo executados pelo empreendedor. No decorrer deste Parecer Técnico foram elencadas pendências relacionadas aos Planos, Programa e Projetos constantes do Plano Básico Ambiental - PBA, para as quais foram tecidas recomendações que deverão ser atendidas pelo empreendedor. Estes ajustes deverão ser executados para o adequado controle ambiental necessário nesta fase do projeto.”*

61. A transcrição de partes do parecer — sem qualquer juízo de valor ao posicionamento manifestado — e os termos da conclusão dispoendo que a relação do empreendedor e o IBAMA transcorria dentro dos pressupostos relacionados — “aos Planos, Programa e Projetos constantes do Plano Básico Ambiental – PBA”, incluindo-se as condicionantes para supressão vegetal e movimentação e destinação da madeira suprimida, com a mais efetiva vênua — também corrobora pelo enfoque do monitoramento institucional a condição do empreendedor da concessão para UHE como detentor da cobertura florestal inserida no imóvel desapropriado;

62. Outro aspecto importante que envolve a *questão relevante* em análise possui interface com os BENS REVERSÍVEIS nos contratos de concessão para implantação de UHE’s;

63. Relativamente à reversibilidade dos bens, em face de concessão pública para produção de energia elétrica, a ANEEL editou a Resolução Normativa nº 596, de 19 de dezembro de 2013, explicitando quais bens podem ser revertidos ao final da concessão, além de definir critérios objetivos e conceituais em conformidade com regras e cláusulas estabelecidas em edital e posteriormente no instrumento contratual para implantação de Usina Hidrelétrica. Segundo a ANEEL bens reversíveis “são aqueles utilizados, exclusiva e permanentemente, para produção de energia elétrica, cujos investimentos prudentes foram realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido”;

64. Conforme enunciado consolidado no art. 3º e §1º do referido ato normativo, constituem bens reversíveis “o conjunto de itens de infraestrutura comuns à usina, tais como, reservatórios, barragens, tomada d’água, condutos, canais, vertedouros, comportas, casa de comando, além dos equipamentos de geração, como turbinas, geradores, transformadores, serviços auxiliares e relacionados ao sistema de transmissão de interesse restrito”;

65. Mais adiante, no §2º do art.3º da mesma RN ANEEL nº 596/2013, existe o posicionamento em sentido inverso para informar que “não constituem bens reversíveis, exemplificativamente, os bens administrativos, tais

como móveis, utensílios, veículos, terrenos, edificações, urbanização e benfeitorias”;

66. Por sua vez consta do § 1º do art. 35 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que:

*"Art. 35.*

*...*

*§ 1º - extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato;"*

67. Sobre o tema recolhemos o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro — *in* Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2008 p. 90 — *"O instituto da reversão de bens é vinculado ao da concessão de serviço público"*. É por meio das concessões que o poder público delega a particular o direito para executar os contratos e de explorá-lo de maneira econômica permanecendo, no entanto, com a titularidade pública. Terminado o prazo, ou extinto o contrato por qualquer ajuste de antecipação, a prestação do serviço retorna ao titular concedente;

68. Por sua vez, para que haja a retomada da concessão haverá a necessidade de garantir meios e soluções para que se evite a descontinuidade do serviço quando da substituição do prestador possibilitando repactuação para o pagamento dos bens agregados ao empreendimento concedido e até então não amortizados. A cobertura florestal não se insere na categoria de bens agregados ao desenvolvimento de empreendimento com finalidade de geração de energia por UHE;

69. Ainda tratando da reversibilidade e segundo Floriano de Azevedo Marques Neto: — *in* Direito Administrativo. Concessões. Fórum, 2015, p. 197 — *"Para a reversão da propriedade, o sinalagma das concessões tem de ser concebido de modo que, ao final, o investimento na constituição dos bens reversíveis esteja plenamente amortizado. Quanto à parte eventualmente não amortizada, haverá ressarcimento à concessionária do valor correspondente, a título de indenização"*;

70. Além de configurar prerrogativa estatal para preservar a continuidade dos serviços públicos, a reversão, nos contratos de concessão, também funciona como garantia econômica das concessionárias. Com a previsão contratual para a reversão de certos bens necessários e exclusivos para a geração de energia, por exemplo, também fica assegurado que o valor neles investido será amortizado em duas vertentes: ou com a satisfatória exploração do serviço no prazo contratual — e com o recebimento de tarifas em valor aceitável —, ou, se insuficiente, com ressarcimento pelo poder concedente. Nesse sentido, a concessionária tem afiançado, de uma maneira ou de outra, a garantia de retorno do investimento em bens reversíveis;

71. A administração pública, por sua vez, na condição de concedente tem por dever o planejamento e monitoramento dos investimentos em bens reversíveis. Estes, embora do ponto de vista formal e contratual integrem o patrimônio da concessionária, passam a constituir um acervo estratégico do serviço público ao qual estão vinculados. O contrato com as regras de formação do patrimônio de bens reversíveis na concessão deve ser celebrado e continuamente ajustado às condições de execução para que o portfólio das receitas da concessão seja garantidor dos investimentos e remuneração adequada da concessionária. Ademais, não fosse a reversão, provavelmente bens afetados na prestação dos serviços públicos com geração concedida por UHE teriam outra destinação diversa, pois, sem função, perderiam todo o valor estratégico. Desse modo ratifica-se que a reversão se constituiu como garantia apropriada e determinante dos investimentos realizados na implantação e prestação de serviços públicos;

72. Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello — *in* Curso de Direito Administrativo. 28ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 2011. 2011, p. 761 —, destaca: *"É perfeitamente justo e razoável que ocorra a reversão com o encerramento da concessão. Com efeito, os bens aplicados ao serviço, pouca ou nenhuma significação econômica teriam para o concessionário, apresentando, pelo contrário, profundo interesse para o concedente. Realmente, a utilidade dos bens aplicados ao serviço só existe para o concessionário enquanto desfruta desta situação jurídica."*;

73. Acompanhando a linha de entendimento do ilustre administrativista, deve ser observado no regramento dos contratos estabelecidos para as concessões a previsão da reversibilidade da propriedade de todos os bens e equipamentos vinculados ou úteis aos serviços necessários e estratégicos à concessão. Para tanto, é necessário para a segurança do sistema elétrico, como um todo, que seja estabelecido no edital e no contrato da concessão para implantação de UHE a declaração dos bens reversíveis e a referência sobre a amortização dos valores dos bens no momento em que são incorporados ao serviço. A previsão contratual é fundamental e estratégica, pois não será qualquer bem integrante do patrimônio da concessionária que estará sujeito à reversão;

74. Para que seja considerado reversível, o bem deve — ratifique-se — ser estratégico; de importância determinante e eficaz ao desempenho da concessão pública e do serviço disponibilizado. Assim, não basta ser necessário ao serviço, para que haja reversão é fundamental que o bem seja "determinante", caso sua ausência — observadas as regras contratuais de execução ao produto concedido — inviabilize a execução plena e determinada do serviço a ser ofertado ou seja, na falta dos bens essenciais a concessão não se estabelece;

75. Complementando o entendimento manifestado, é importante destacar a inclusão do adjetivo "reversível" na legislação que regula o procedimento para as concessões públicas, em especial sobre a geração de energia elétrica. Na Lei nº 8.987/95 é possível observar o artigo 18, inciso X, da Lei nº 8.987/95:

*"Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais de legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:*

*... X – a indicação dos bens reversíveis." -,*

76. Por sua vez o artigo 23, inciso X, da mesma lei assim dispõe:

*"Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:*

*...*

*X – aos bens reversíveis." ;*

77. Na sequência o artigo 35, §§ 1º e 3º detalha:

*"Art. 35. Extingue-se a concessão por:*

*...*

*§ 1º. Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.*

*...*

*§ 3º. A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.";*

78. Mais adiante o *caput* do artigo 36 da lei, de que se trata, destaca:

*"Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido."*

79. Sobre o mesmo tema a mesma Lei nº 9.427/96, faz constar no artigo 14, inciso V:

*"Art. 14. O regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende:*

*...*

*V – indisponibilidade, pela concessionária, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis.";*

80. Também o *caput* do artigo 18 da lei de criação da ANEEL (Lei nº 9.427/96) trata dos bens reversíveis:

*"Art. 18. A ANEEL somente aceitará como bens reversíveis da concessionária ou permissionária do serviço público de energia elétrica aqueles utilizados, exclusiva e permanentemente, para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica." (Destaquei)*

81. É necessário consignar que reversíveis são os bens que estão no cerne da qualificação para a exploração do objeto da concessão, e que sem a presença desses bens essenciais a concessionária não poderia desempenhar suas atribuições contratuais com a devida continuidade na execução; com regularidade e eficácia;

82. Assim, é possível concluir que os bens reversíveis são aqueles vinculados e 'extremamente' necessários à exploração do objeto da concessão e que por força dos princípios da continuidade; regularidade e atualidade da prestação da atividade concedida deverão reverter — ou serão transferidos — ao poder concedente para que a prestação do serviço não sofra solução de continuidade com prejuízos e irreparáveis à própria sociedade. Por sua vez, a reversão deverá ficar limitada aos direitos sobre os bens que, ao final do prazo da concessão, continuem efetivamente sendo instrumentos diretos, atuais e indispensáveis da execução material de serviço público de geração de energia. Fora disso, não há reversão, pois ela de modo algum abrange todos os bens da concessionária como se vislumbra para o caso da cobertura florestal incidente na área desapropriada, que por mais importante que seja sob os aspectos de destinação e da preservação ambiental, não está tipificada na matéria sob análise;

83. Após as considerações anteriores sobre a reversibilidade dos bens e pelo encaminhamento traçado anteriormente pela a PFE/ANEEL — em contraponto ao entendimento da PFE IBAMA — é possível tecer uma primeira construção argumentativa:

***Se a cobertura florestal não é um bem reversível e só os bens reversíveis retornam ao poder concedente ao final do contrato de concessão, é razoável afirmar que a cobertura florestal não sendo um bem reversível não poderá retornar ao poder concedente ao final do contrato pela impossibilidade de reversão.***

84. Conforme entendimento de Silvio de Salvo Venosa, — *in* Direito civil. Parte geral. 3a edição. São Paulo: Atlas, 2003. Vol.1.—, tratando da classificação do bem imóvel, este pode ser classificado em "bem imóvel por natureza, por acessão natural", por "acessão artificial (ou física)" e por "determinação legal". O primeiro é "basicamente o solo". O segundo é "tudo aquilo que acede naturalmente ao solo, como por exemplo, plantas rasteiras e árvores do solo";

85. Por sua vez e deve ser considerado que da cobertura florestal — com as madeiras existentes dentro da área desapropriada para a UHE — objeto de licenciamento ambiental e de Autorizações de Supressão de Vegetação — também podem ter como balizamento:

a) *O regramento estabelecido pelo IBAMA devendo a concessionária arcar com as penalidades que serão impostas em caso de descumprimento das regras e condicionantes impostas no Licenciamento Ambiental ou Autorização de Supressão Vegetal;*

b) *As regras estabelecidas em EDITAL, que devem conter cláusulas específicas;*

c) *Os termos do contrato de concessão, que devem conter cláusulas específicas;*

86. Tratando da concessão da UHE Belo Monte, — à título exemplificativo — a PFE/ANEEL destaca, no item 20 do Parecer nº 00424/2017/PFANEEL/PGF/AGU, o posicionamento em face da exploração do potencial hidráulico por meio do contrato de concessão e da eventual utilização das madeiras da cobertura florestal para compor a modicidade tarifária:

*“Por fim, ao contrário do que foi afirmado na Nota nº 00065/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, a exploração de potencial hidráulico por geradora de energia elétrica não consiste sempre em prestação de serviço público, remunerado mediante tarifa, devendo eventual aproveitamento econômico da madeira pelo concessionário ser revertido em modicidade tarifária”.*

...

*“Uma usina hidrelétrica utiliza bens públicos, uma vez que o potencial hidráulico é bem da União, conforme art. 20, inciso VIII, da Constituição Federal[6], mas o regime de exploração é variável, podendo consistir em serviço público ou exploração de atividade econômica. Quando a concessionária explora o potencial hidráulico sob o regime de serviço público, o Poder Público fixa o preço da tarifa (preço público), buscando a modicidade tarifária em benefício do cidadão-usuário do serviço, e garante o equilíbrio econômico-financeiro para a empresa. De outro lado, também há contratos de concessão para uso de bem público adstrito ao regime de produção independente, em que a remuneração é por preço privado, estabelecido livremente entre as partes contratantes na comercialização no Ambiente de Contratação Livre – ACL, ou por preço resultante do Ambiente de Contratação Regulada – ACR. Enquanto no regime de serviço público há uma concessão para prestação de um serviço público, com vistas à satisfação do interesse coletivo; no regime de produção independente, ocorre concessão de uso de bem público (potencial hidráulico), por meio do uso privativo desse bem, permitindo ao interessado a exploração econômica do mesmo, prevalecendo o interesse particular na exploração lucrativa do bem.” ;(Destaquei).*

87. Consultada sobre o entendimento transcrito, a PFE/ANEEL indicou como referência — vide informação constante da seq. 43 — o teor da Subcláusula Segunda da Cláusula Primeira do Contrato de Concessão nº 01/2010-MME-UHE Belo Monte, que a energia da referida hidrelétrica será comercializada na condição de Produtora Independente. Vejamos:

*“Subcláusula Segunda - A energia elétrica produzida na UHE será comercializada ou utilizada pela Concessionária, tendo em vista a sua condição de Produtora Independente, nas condições estabelecidas neste Contrato e nas normas legais específicas.” (Destaquei)*

88. Em complementação à informação também houve a indicação para as disposições contidas na Cláusula Sexta do mesmo contrato:

**“CLÁUSULA SEXTA - PAGAMENTO PELO USO DO BEM PÚBLICO**

*Como pagamento pelo uso do bem público objeto deste Contrato, a Concessionária recolherá à UNLÃO parcelas mensais equivalentes a 1/12 (um doze avos) do pagamento anual de R\$ 16.617.413,40 (dezesseis milhões, seiscentos e dezessete mil, quatrocentos e treze reais e quarenta centavos). O início do pagamento dar-se-á a partir da Operação Comercial da Primeira Unidade Geradora da UHE, atestada pela Fiscalização da ANEEL, ou a partir do início da entrega da energia objeto de CCEAR - Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado, o que ocorrer primeiro, até o 35º ano da Concessão, inclusive.*

89. Sobre a titularidade da cobertura florestal inserida na área onde será implantada UHE por força de concessão, faz-se necessário trazer novamente o entendimento manifestado pela PFE/IBAMA — já abordado no parágrafo 23, acima — de que a transferência da área desapropriada ‘para o Estado’ com recursos do concessionário se daria em face da Declaração de Utilidade Pública expedida pela ANEEL como poder concedente, conforme o teor da conclusão abaixo:

*“ É inerente ao instituto da desapropriação a transferência de patrimônio de um ente privado para o Estado, justificada pelo interesse público envolvido. No caso da instalação de reservatórios para construção de usina hidrelétrica, não obstante a desapropriação ser feita pelo*

*concessionário, às suas expensas, a transferência do domínio da propriedade se dá por força da Declaração de Utilidade Pública expedida pela ANEEL” (Destaquei).*

90. Com o máximo respeito, entendemos que o posicionamento manifestado pela PFE/IBAMA seguiu por caminho diverso da argumentação que se encaminha nesta análise. Ocorre que a cobertura florestal, inserida no imóvel desapropriado, não se enquadra como *bem público*, mas sim como parte integrante de um imóvel que concluída a desapropriação, — *após a concessão da DUP* — será incorporado ao domínio do concessionário conforme os procedimentos estabelecidos em registro cartorial e dominial e por força de contrato;

91. Por sua vez, observe-se que a *Declaração de Utilidade Pública-DUP*, expedida pela ANEEL, não tem o condão de conferir a titularidade de domínio do imóvel desapropriado ao poder concedente, mas sim — e por força de lei — se configura como instrumento autorizativo para que o concessionário realize a desapropriação — inclusive por tratativas de acordo, — e por consequência proceda o registro dominial do imóvel à sua titularidade. A transferência de domínio do imóvel ocorrerá em face das regras e disposições estabelecidas na *Lei do Registro Público* por meio da matrícula e do competente registro conforme será tratado oportunamente;

92. Ainda sobre os aspectos da titularidade dos recursos florestais em imóvel desapropriado para implantação de UHE, consta posicionamento da PFE/IBAMA vinculando os recursos florestais inseridos no imóvel como bens públicos por força de uma circunstancial desapropriação realizada pela União, conforme informado no **parágrafo 24 acima**, com suporte no §3º inciso I da lei 11.284/2006, que vão abaixo reproduzidos:

**“florestas em áreas desapropriadas pela União, os recursos florestais existentes nessas áreas são necessariamente de propriedade da União”,\_verbis:**

*Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:*

*I - florestas públicas: , naturais ou plantadas, nos diversos biomas brasileiros, , dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta”;*

93. Novamente pedimos a mais respeitosa vênua para consignar que o entendimento em destaque, em princípio, não se enquadra nas disposições legais e formais sobre a questão posta em análise. Ao que consta, as florestas não foram desapropriadas pela União, mas sim pelo concessionário, logo, não devem ser classificadas como públicas, pois, pelas condições apresentadas estarão vinculadas à dominialidade do expropriante/concessionário. A União, por sua vez — tendo a ANEEL como poder concedente — conferiu legitimidade, por meio da DUP, ao concessionário para que realizasse a desapropriação às suas expensas. Ao final da concessão, aí sim, o imóvel e as benfeitorias estratégicas ao empreendimento — e a cobertura florestal não se enquadra na classificação — podem, como bens reversíveis, ser incorporados ao patrimônio da concedente (União) conforme disposições expressas em contrato;

94. Observe-se que a regulamentação dos procedimentos antecedentes à desapropriação para implantação de UHE estão delineados na Resolução Normativa da ANEEL nº 740, de 11 de outubro de 2016 que estabelece os procedimentos gerais para requerimento de Declaração de Utilidade Pública – DUP para obtenção das áreas de terra necessárias à implantação de instalações de geração e de transporte de energia elétrica, por concessionários, permissionários e autorizados e dá outras providências, conforme estabelecido no art. 1º, § 2º e art. 2º. Mais adiante no art. 10 constam detalhadas as obrigações do concessionário que fora favorecido com a expedição da DUP para com a agência reguladora para produção de energia. Vejamos:

“...

*Art. 1º Estabelecer, nos termos desta Resolução, os procedimentos gerais para requerimento de Declaração de Utilidade Pública – DUP, de áreas de terra necessárias à implantação de instalações de geração e de Transporte de Energia Elétrica, por concessionários, permissionários e autorizados.*

...

*§2º Sobre bens privados, a DUP caracteriza interesse público e fundamenta a intervenção na propriedade, permitindo a instituição de servidão administrativa ou desapropriação.*

*Art. 2º As áreas necessárias à implantação de empreendimento de geração de energia elétrica poderão ser declaradas de utilidade pública concomitantemente ao ato de outorga, nos termos do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica - EVTE ou Projeto Básico, mediante solicitação do interessado, especificando se para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa.*

...

*Art. 10 Constituem obrigações do concessionário, permissionário ou autorizado favorecido pela DUP, que deverão estar à disposição da ANEEL:*

*I – comunicar aos proprietários ou possuidores, na fase de levantamento cadastral ou topográfico, a destinação das áreas de terras onde serão implantadas as instalações necessárias à exploração dos serviços de energia elétrica;*

“...”



95. Para complementar o entendimento, reitera-se que a Declaração de Utilidade Pública - DUP é o ato de competência originária do poder concedente — no caso a ANEEL — que possibilita aos concessionários promoverem as desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato, dos bens necessários à implantação do objeto da concessão pública, conforme previsão estabelecida no art. 3º do Decreto-Lei 3.365 de 21 de junho de 1941:

*"Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato."*

96. Por sua vez, observe-se que o que o ato garantidor para transferência do domínio dos imóveis e das benfeitorias incidentes, — inclusive para fins de implantação de UHE — é o devido registro imobiliário do bem desapropriado em ambiente cartorial apropriado, na conformidade do art. 167, I, item 34, da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. *Verbis*:

*"Art. 167- No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.*

*I – O registro:*

*...*

*34) da desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização;"*

97. Importante considerar as disposições dos artigos 196 e 252 — da lei dos Registros Públicos — sobre as condições para realização da matrícula do imóvel e eficácia do competente registro. Vejamos:

*"Art. 196 - A matrícula será feita à vista dos elementos constantes do título apresentado e do registro anterior que constar do próprio cartório.*

*...*

*Art. 252 - O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.";*

98. Conforme previsão estabelecida no Código Civil Brasileiro, a aquisição da propriedade dar-se-á pelo registro do título, conforme art. 1.245 e seguintes. Fundamental, portanto, consignar as esclarecedoras disposições sobre a transferência de propriedade de bens imóveis e suas consequências:

*"Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.*

*§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.*

*§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.*

*Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.*

*Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.*

*Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente."*

99. Ratificando o conjunto argumentativo e os dispositivos legais mencionados, cabe transcrever a informação prestada pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANEEL — por meio do e-mail do dia 28/11/2017 (*juntado na seq.43*) — quando consultada sobre a incidência do registro imobiliário das terras desapropriadas para implantação de UHE objeto de concessão pública, de que:

***"...O registro do imóvel é feito em nome da concessionária, sendo dela a titularidade da terra desapropriada"; (Destaquei).***

100. Deste modo, e em decorrência do cotejamento entre as premissas formuladas e as respostas apropriadas ao enquadramento da situação, não nos parece haver elementos substantivos para caracterizar como um bem público o imóvel desapropriado às expensas do concessionário e levado a registro em seu nome. Nesse sentido e também em decorrência das disposições contidas na *Lei do Registro Público*, no *Código Civil* e na *Resolução Normativa ANEEL nº 740/2016* é possível encaminhar para a conclusão que: *a cobertura florestal inserida em imóvel desapropriado para implantação de UHE — em face da vinculação à emissão da DUP pelo concedente — não deve ser caracterizada como bem público;*

101. Para completar o entendimento, tomemos à título exemplificativo as condicionantes estabelecidas na *Licença de Operação nº 1317/2015, para a implantação da UHE Belo Monte (Juntado como anexo 3)* que detalhou em quatro níveis os compromissos a serem executados pelo concessionário, a saber: *a) Reposição Florestal; b) Programa de Desmatamento; c) Delineamento do Mercado Madeireiro e d) Recuperação de áreas degradadas*, conforme transcrição a seguir:

***"...2.28. Com relação à reposição florestal:***

a) Encaminhar, em 90 dias, o projeto de reposição florestal, utilizando as informações constantes no Relatório Final de Supressão;

b) Considerar as Áreas de Preservação Permanente do reservatório, para plantio de espécies florestais para fins de geração de crédito de reposição florestal.

**2.29. No âmbito do Programa de Desmatamento:**

a) Encaminhar o Relatório Final de Supressão após a finalização dos desmates autorizados para instalação do empreendimento;

b) O quantitativo de área desmatada em APP deverá ser compensado com o plantio efetivo de espécies arbóreas em área equivalente, o qual poderá ser contabilizado para fins de cumprimento de reposição florestal.

**2.30. No âmbito do Programa de Delineamento do Mercado Madeireiro:**

a) Destinar 100% do volume aproveitável das espécies protegidas na forma de produto florestal processado, por meio de doação ou utilização interna, devendo priorizar os usos que proporcionem melhor valor agregado;

b) Apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, planejamento que contemple a destinação de todas as classes de produtos florestais determinados no Plano Operacional de Supressão (tora, mourão, lenha e resíduos grossos) considerando as especificidades de cada categoria; e

c) Otimizar a utilização interna dos produtos florestais oriundos da supressão para o uso nas obras de infraestrutura e montagem, bem como em outros programas ambientais do PBA que demandem qualquer tipo de consumo madeireiro.

**2.31. No âmbito do Programa de Recuperação de Áreas Degradadas:**

a) Observar os projetos executivos para todas as áreas contempladas no Programa;

b) Priorizar o plantio de espécies arbóreas nativas, com sementes e mudas oriundas do resgate de flora e aquelas identificadas como ameaçadas de extinção ou espécies protegidas.

..."

102. Nesse sentido, importante destacar a previsão normativa estabelecida no inciso III, do art. 8º da Resolução Conama 237/1997, que explicita o momento e as condições apropriadas estabelecidas para a concessão do licenciamento e que permitirá ao empreendedor o início das atividades com a clara manifestação de que essa possibilidade somente ocorre se verificado **o efetivo cumprimento dos licenciamentos anteriores (LP e LI) observadas as medidas de controle ambiental e condicionantes da operação propriamente estabelecida:** (Destaquei).

"Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças.

...

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação."

103. Mais adiante, no art. 10, da mesma Resolução Conama 237/1997, estão definidas as etapas do licenciamento ambiental para o empreendimento ou atividade potencialmente passível de degradação ambiental:

"Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade."

104. Observo que não nos cabe analisar o mérito das restrições e os termos estabelecidos nas condicionantes impostas na *Licença de Operação* trazida à título de exemplo, o que deve ser realçado, no entanto, é que o concessionário — vinculado por meio de contrato de concessão pública — e que tenha obtido a *Licença de Operação*, dentro do processo regular de implantação do empreendimento da UHE deve ter ciência das restrições ambientais impostas e das condicionantes que deverão ser cumpridas, principalmente sobre a destinação da cobertura florestal durante e após a execução das várias etapas do empreendimento;

105. Antes das considerações finais em análise em face da questão relevante — trazida ao DEPCONSU pelas Procuradorias Federais Especializadas junto ao IBAMA e ANEEL — aproveitamos para consignar que as políticas públicas para geração de energia em fontes renováveis e a garantia de meio ambiente sustentável são tão dependentes uma da outra que é praticamente impossível que se faça uma manifestação observando-se tão somente os importantes requisitos formais de natureza jurídica ou mesmo técnica quando existem questões de mérito transversais de extrema relevância entre as políticas públicas de caráter estratégico. Não que os aspectos contratuais deixem de merecer o aprofundamento nas regras e normas que definem sua execução e garantem direitos e obrigações, muito pelo contrário. Ocorre que pela importância para o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico é essencial que as duas políticas públicas: desenvolvimento ambiental e geração de energia renovável, sejam tratadas em um mesmo espectro estratégico de atuação e em estreita complementaridade, evitando-se eventual tratamento colidente ou segmentado com possíveis perdas para a própria sociedade que será a verdadeira destinatária dos resultados;

106. Por esse prisma, não há como separar a política ambiental da política para geração e fornecimento de energia renovável, pois ambas estão na essência das garantias de sobrevivência da sociedade, logo, todo o esforço da gestão pública deve ser buscado no sentido do equilíbrio entre as duas atividades. Do mesmo modo, é recomendável que os gestores e os órgãos reguladores e fomentadores das políticas públicas, tão umbilicalmente dependentes, possuam disposição orgânica para equacionar os eventuais dissensos em favor da necessária transversalidade, sem perder, obviamente, as especificidades e responsabilidades regulatórias decorrentes das suas competências originárias. Os atos normativos internos, por exemplo, devem, sempre que possível, ser elaborados em sintonia de reciprocidade e transversalidade pelos segmentos técnicos das áreas de atuação;

107. Mesmo entendendo que o concessionário é o titular dos recursos florestais incidentes sobre o imóvel desapropriado — como pontuado anteriormente — é importante destacar para o fechamento da análise, que o direito de propriedade, no caso em espécie, não pode ser absoluto e a livre disposição — que é um dos pressupostos inerentes ao direito de propriedade — admite restrições que estará condicionada aos compromissos pactuados no contrato de concessão e constantes nas *licenças ambientais* expedida pelo IBAMA. É necessário compreender, neste caso, que o direito — para dispor dos bens — não é incondicional, principalmente quando as restrições impostas são obtidas por meio de tratativas celebradas entre o órgão competente — no caso o IBAMA — e o concessionário em decorrência do cumprimento de condicionantes no licenciamento para operação do empreendimento observados os ditames legais e formais estabelecidos em lei, nas normas de regulação e nos procedimentos editalícios;

108. Observadas as ponderações anteriores, as considerações doutrinárias e a legislação envolvida — e com todas as vênias necessárias — é possível formular as seguintes premissas:

a) *A madeira que compõe a cobertura florestal de imóvel desapropriado para implantação de UHE não deve ser classificada como um bem vinculado à concessão por não ser considerado um bem reversível; e*

b) *Se a cobertura florestal é um bem por acessão natural e está incorporada ao imóvel desapropriado; se a desapropriação foi realizada pelo concessionário e pago às suas expensas; se o imóvel foi registrado e matriculado em nome do concessionário desapropriante — mesmo que por delegação do concedente em face da DUP —, e se o detentor da propriedade usa, goza e tem a livre disposição observadas as condicionantes estabelecidas na lei do Registro Público; no Código Civil; nos regramentos estabelecidos nos licenciamentos autorizativos expedidos pelo IBAMA e observadas também os pressupostos constantes da IN 237/1997 do CONAMA, é válido afirmar que “o concessionário é o detentor da titularidade dos recursos florestais extraídos para construção de usina hidrelétrica, sem prejuízo de eventuais restrições ao direito de propriedade”, conforme demanda originária encaminhada ao DEPCONSU;*

## **CONCLUSÃO:**

109. Ante ao exposto e em face da questão relevante objeto da presente consulta, tratando-se da “*definição da titularidade dos recursos florestais extraídos para construção de usina hidrelétrica*” e com o devido respeito ao posicionamento manifestado pela PFE junto ao IBAMA por meio das Notas nº 00172/2015/CONEP/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU, e nº 00065/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, compartilho com o entendimento consolidado pela PFE/ANEEL por meio do Parecer nº 00424/2017/PFANEEL/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO nº 00687/2017/PFANEEL/PGF/AGU, motivo pelo qual opino:

a) *A Concessionária que promove a desapropriação em nome próprio é possuidora da titularidade da cobertura florestal — que não se confunde com bem público, — mas sem prejuízo de eventuais restrições ao direito de propriedade;*

*b) Quando da elaboração do edital e do contrato para a concessão de geração de energia elétrica, por meio de UHE, recomenda-se, sempre que possível, que a autoridade competente para referido objeto, faça constar cláusula com expressa determinação sobre a utilização e destinação da cobertura florestal — inserida no imóvel desapropriado — tendo como referência os estudos prévios e os licenciamentos ambientais elaborados e expedidos pelo IBAMA;*

*c) Recomenda-se, também, fazer constar — no edital e nos contratos da concessão para geração de energia elétrica, por meio de UHE —, sempre que possível, cláusula que possibilite que os valores apurados por meio da comercialização dos produtos florestais ou dos recursos florestais remanescentes — na área objeto do empreendimento — sejam utilizados para amortização quando do encerramento ou suspensão do contrato da respectiva concessão.*

110. Em razão do exposto, sugiro seja dado ciência às Procuradorias Federais Especializadas junto ao IBAMA e ANEEL acerca da presente manifestação.

111. Finalmente, ao restituir o processo à Vossa Senhoria, informo que o presente parecer foi compartilhado, preliminarmente com a direção do DEPCONSU em 12/04/2018 (ID 28723961), conforme já mencionado no parágrafo 4 da COTA nº 0031/2018/DEPCONSU/PGF/AGU, seq.61.

À consideração superior.

Brasília, 06 de julho de 2018.

**FRANCISCO ORLANDO COSTA MUNIZ**  
PROCURADOR FEDERAL - DEPCONSU/PGF

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02001005973201545 e da chave de acesso 6bb6bbbb

---

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO ORLANDO COSTA MUNIZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 211083135 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ORLANDO COSTA MUNIZ. Data e Hora: 06-07-2018 11:22. Número de Série: 3297208402588321082. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---