COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE LEI Nº 5.972, DE 2005

Altera o art. 36 do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências”.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado NICIAS RIBEIRO

I - RELATÓRIO

Vem ao exame deste Colegiado o Projeto de Lei nº 5.972, de 2005, de autoria do SENADO FEDERAL que, em síntese, visa alterar o art. 36 do Decreto Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca, estabelecendo a obrigação de o proprietário ou concessionário de represas em cursos d'água tome medidas de proteção à fauna e à flora, bem como de garantir aos produtores rurais situados a jusante da represa condições de exercer a agricultura, a pesca e a aquicultura, ou proporcione a eles compensação financeira por perdas decorrentes da alteração do curso d'água, comprovadas por laudo técnico oficial.

Na justificção, o Autor ressalta que a proposição objetiva corrigir antiga injustiça cometida com as comunidades localizadas a jusante de represas construídas nos rios brasileiros, uma vez que a legislação atual assegura compensações financeiras por perdas ocorridas apenas aos que têm suas terras atingidas pelos reservatórios d'água.

Inicialmente, o Projeto em consideração foi distribuído às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS; de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPDR; e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeito à apreciação conclusiva

pelas comissões de mérito e terminativa pela CCJC, nos termos, respectivamente, dos arts. 24, II, e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ressalta-se que, em atendimento ao Requerimento de Redistribuição nº 3.899, de 20 de abril de 2006, de autoria do ilustre Deputado CARLOS ALBERTO LERÉIA, Presidente da Comissão de Minas e Energia – CME, o nobre Deputado ALDO REBELO, Presidente da Câmara dos Deputados, revisou o despacho inicial apostado ao PL nº 5.972, determinando a inclusão da CME no rol das comissões que apreciariam conclusivamente a proposição e definindo que esta comissão deveria pronunciar-se antes da CMADS, sendo a proposição redistribuída para a apreciação da CME.

Cabe a esta Comissão de Minas e Energia a apreciação da matéria, sob o enfoque da gestão, planejamento e controle dos recursos hídricos; e regime jurídico de águas públicas e particulares, a teor do disposto no art. 32, inciso X, alínea “j”, do Regimento Interno.

Decorrido o prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, gostaria de firmar meu entendimento de que a legislação atual relativa a utilização de recursos hídricos e ambientais já é excessivamente rigorosa, permitindo interpretações que impedem até mesmo a realização dos estudos que possibilitariam identificar e quantificar eventuais impactos ambientais decorrentes da implantação de empreendimentos, como vem ocorrendo, por exemplo, em relação ao projeto de implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará.

Observa-se, atualmente, uma grande dificuldade na implantação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil, decorrente da complexidade da legislação que rege a matéria, o que cria obstáculos ao aproveitamento de uma das grandes vantagens competitivas do País, que é o seu enorme potencial hidrelétrico, acarretando, em diversos casos, a adoção

de fontes energéticas mais onerosas. Tal fato, em última análise, resulta no aumento do chamado “custo Brasil”, impedindo o crescimento mais pujante da nossa economia, reduzindo a geração de riquezas e dos empregos de que nosso povo tanto precisa.

Entendo, portanto, que cabe a todos os parlamentares examinar com muita atenção, especialmente no que se refere ao interesse público, qualquer proposição que objetive criar, direta ou indiretamente, novas exigências e custos à implantação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil.

Isto posto, pedimos vênua ao ilustre Autor da proposição, para esclarecer que, em conformidade com a legislação em vigor, os proprietários de áreas atingidas por reservatórios de barragens não recebem compensação financeira. A Constituição Federal estabelece que:

“Art. 20

.....
 § 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.” (*destacamos*)

A Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, regulamentou o dispositivo constitucional acima, instituindo, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica, de recursos minerais.

Portanto, quando há exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, passa a ser devida compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios onde se localiza o reservatório e não aos antigos proprietários de terras afetadas.

Os proprietários de terras afetadas por reservatórios de usinas hidrelétricas, geralmente, têm suas terras adquiridas pelos responsáveis pela implantação do empreendimento, diretamente, em procedimento amigável,

ou em processo judicial, após publicação de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, ocasião em que são indenizados por suas propriedades e respectivas benfeitorias.

A doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹ estabelecem que a compensação financeira tem natureza jurídica de receita patrimonial originária dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Não pode, portanto, ser cogitada a sua atribuição a quaisquer outras pessoas jurídicas ou físicas.

Admitindo, apenas por hipótese, que a compensação financeira pudesse ser paga a particulares, o que ocorreria se o pescador ou o agricultor, comprovadamente afetado por barragem em curso d'água e contemplado com o benefício, resolvesse desfazer-se de sua propriedade e mudar-se para outro local. Continuaría ele a receber o benefício, ou este seria transferido ao seu sucessor? A meu ver, qualquer das alternativas seria inaceitável, o que demonstra, de forma cabal, a inadequação prática da instituição de uma "compensação financeira" a particulares, sob qualquer pretexto.

Destaca-se, porém, que a legislação atual não deixa de proteger o agricultor ou o pescador que se sinta prejudicado em função da implantação de uma barragem, ou outra obra que venha a alterar o regime hídrico de qualquer curso d'água.

De forma geral, toda pessoa que se sinta prejudicada em função da ação, ou omissão, de terceiros pode pleitear em juízo, em ação de reparação de dano, a indenização que julgar pertinente, em conformidade com o que dispõe o Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, arts. 927 a 954, que tratam da responsabilidade civil, da obrigação de indenizar e da indenização.

Especificamente, em relação à implantação de um barramento em um curso d'água que cause um dano ambiental, prejudicando pessoas em particular ou a coletividade, a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, que regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece a responsabilidade objetiva daqueles que derem causa ao dano, determinando que:

¹ 1. Supremo Tribunal Federal – Primeira Turma – Recurso Extraordinário nº 228.800-5/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, j. 25.09.2001, DJU de 16.11.2001, ementário nº 2052-3.

“Art. 20. Sem prejuízo da aplicação das penas previstas nesta Lei, os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros responderão, solidariamente, por sua indenização ou reparação integral, independentemente da existência de culpa.” *(destacamos)*

No mesmo sentido, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, estabelece:

Art. 14

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

.....” *(destacamos)*

Mais do que definir a forma do ressarcimento de danos decorrentes da implantação de barramentos em cursos d’água, a legislação em vigor busca prevenir a sua ocorrência.

Sob o enfoque do regime jurídico das águas públicas e particulares, observa-se que os interessados na implantação de um barramento em qualquer curso d’água no território nacional se submetem a uma ampla lista de leis, decretos e regulamentos federais e estaduais que, em geral, buscam estabelecer, previamente à concessão ou autorização para implantação do empreendimento, um exame abrangente e integrado dos aspectos energéticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais envolvidos no uso da água.

Destaca-se, nesse conjunto de normas, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que estabelece:

“Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;

II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

.....
 Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

.....
 IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

Art. 13.

Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

.....
 Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

.....
 IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.” (*destacamos*)

Portanto, a implantação de qualquer barramento em curso d’água, que não seja de volume insignificante, está sujeita ao regime de outorga que, necessariamente, tem como diretrizes a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental. Tal integração deve ser feita considerando as diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais existentes e buscando a preservação do uso múltiplo dos recursos hídricos.

A maioria das atividades que se realizam em cursos d’água é, também, sujeita a prévio licenciamento ambiental, considerando o que determina a Lei nº 6.938/1981:

“Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA.

.....” (*destacamos*)

O licenciamento ambiental dessas obras está condicionado a prévio Estudo de Impacto Ambiental – EIA, segundo

determinação do art. 2º, inciso VII, da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

Portanto, sendo detectado, previamente à implantação de uma barragem, um impacto ambiental significativo que afete particulares ou a coletividade, o empreendimento não receberá o licenciamento necessário para ser implantado ou o interessado deverá adotar medidas mitigadoras ou reparadoras. Destaque-se que o licenciamento ambiental do empreendimento deve ser renovado periodicamente.

Assim, tanto de acordo com a legislação associada à Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1987), considerando o que estabelece a legislação relativa à Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), mesmo depois de outorgada, qualquer concessão ou autorização de uso de recurso hídrico pode ser suspensa, dentre outras hipóteses, para prevenir ou reverter grave degradação ambiental.

Não restam dúvidas de que a legislação em vigor é muito mais abrangente e detalhada do que a proposição em exame.

Em vez de realizar-se um singelo “laudo oficial” posteriormente à ocorrência do dano ambiental, conforme proposto no PL em análise, as leis que regem a matéria determinam a realização de estudos prévios contemplando as diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais existentes na área de influência do empreendimento, para definir a adoção de ações preventivas e a preservação do uso múltiplo dos recursos hídricos.

Evidentemente, quando o interesse público se sobrepõe ao interesse particular e existem pessoas afetadas pelas modificações ambientais decorrentes do empreendimento e que não puderam ser previamente mitigadas ou eliminadas, a legislação atual determina o pagamento da indenização cabível.

Quanto aos aspectos formais da proposição, certo de que a matéria será devidamente analisada pela douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, cabe considerar que, estando a matéria regulada de forma mais abrangente e detalhada em legislação de edição mais recente (Leis nº 6.938/1981, nº 9.433/1987 e nº 11.105/2005), salvo melhor

juízo, o dispositivo que a proposição em exame pretende alterar foi tacitamente revogado, não podendo, portanto, ser objeto de alteração.

Em razão de todo o exposto, este Relator não pode manifestar-se em outro sentido, senão no de recomendar aos nobres Pares desta Comissão a **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.972, de 2005.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado NICIAS RIBEIRO

Relator