**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

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 Cezar Silvestri

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº. 212 de 2002 do Senador Teotônio Vilela Filho tem origem no Senado Federal e em sua justificativa alega que pretende corrigir antiga injustiça cometida com as comunidades localizadas a jusante de represas, pois a legislação assegura tão somente aos que tem suas terras atingidas pelos reservatórios d'água compensações financeiras pelas perdas ocorridas. Para o Senador os produtores rurais situados a jusante dos reservatórios são afetados em suas atividades pela alteração do volume dos cursos d'água, provocando o desaparecimento das lagoas marginais e a degradação das águas com comprometimento dos manguezais e “plânctons”, fundamentais para a sobrevivência da fauna fluvial e marinha, com isso a agricultura e a pesca são afetadas sem que os produtores tenham compensação financeira pelas perdas observadas.

Já na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº. 5972/2005, “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”. A proposta é estruturada em dois artigos, o primeiro alterando a redação do *caput* do art. 36 e seu parágrafo único, obrigando o proprietário ou concessionário de represas a tomar medidas de proteção além da fauna, da flora, bem como garantir condições para o exercício das atividades agrícolas e pesqueiras de forma sustentável em quaisquer obras que importem na alteração do regime dos cursos d'água, mesmo quando realizadas pelo Poder Público. Além disso, dispõe o projeto de um § 2º onde o proprietário ou concessionário garantirá aos

produtores rurais situados a jusante do curso d'água condições de exercer a agricultura, pesca e a aqüicultura, ou proporcionará a eles compensação financeira por perdas comprovadas por laudo técnico-oficial decorrentes da alteração do curso d'água. O segundo artigo estabelece a entrada em vigor da lei na data de sua publicação.

Em maio de 2006 o projeto foi recebido pela Comissão de Minas e Energia designado como relator o Deputado Nicias Ribeiro que apresentou parecer pela rejeição da proposta, ponderando 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 possibilitam identificar e quantificar eventuais impactos ambientais decorrentes da implantação de empreendimentos, o que cria obstáculos ao aproveitamento de uma das grandes vantagens competitivas do país, que é o seu enorme potencial hidrelétrico acarretando a adoção de fontes energéticas mais onerosas;

- solicita o exame com atenção da proposição que objetiva criar novas exigências e custos à implantação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil;

- destaca o disposto no art. 20, § 1º, da CF fundamentando o cabimento da compensação financeira, quando há exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica aos Estados, Distrito Federal e Municípios onde se localiza o reservatório e não aos antigos proprietários de terras afetadas, os quais têm suas terras adquiridas pelos responsáveis pela implantação do empreendimento, diretamente, em procedimento amigável ou em processo judicial, após a 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, não podendo portanto, ser cogitada a sua atribuição a quaisquer outras pessoas jurídicas ou físicas;

- a legislação atual não deixa de proteger o agricultor ou o pescador que se sinta prejudicado em função da implantação de uma

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.

barragem, ou outra obra que venha alterar o regime hídrico de qualquer curso d'água. 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, 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 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;

- a implantação de qualquer barramento em curso d'água, que não seja de volume insignificante, está sujeita ao regime de outorga que, tem como diretrizes a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental, 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. 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;

- o licenciamento ambiental do empreendimento deve ser renovado periodicamente, assim mesmo depois de outorgada, qualquer concessão ou autorização de uso de recurso hídrico pode ser suspensa, para prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

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

Posteriormente foi nomeado novo Relator Substituto, Dep. Mauro Passos que também apresentou parecer pela rejeição da proposta sendo aprovado por unanimidade na Comissão de Minas e Energia.

Tramitou o PL para a Comissão de Meio Ambiente e, aos 14/02/07 designado como relator, novamente o Dep. Sarney Filho que havia apresentado parecer pela aprovação da proposição em 27 de março de 2006, na forma de um substitutivo. No entanto, antes de ser votado, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou distribuição à CME para que pronunciasse antes da CMADS.

Em seu voto o ilustre Deputado Sarney Filho pede pela aprovação do PL 5.972, de 2005, na forma do substitutivo e evoca as mesmas justificativas do nobre Senador Teotônio Vilela Filho referindo-se a proposta de corrigir antiga injustiça cometida contra as comunidades localizadas a jusante de represas, uma vez que a legislação atual assegura compensações financeiras pelas perdas ocorridas tão-somente às áreas atingidas pelos reservatórios de água. No entanto, as áreas situadas a jusante são afetadas em decorrência das alterações no volume e na qualidade da água, provocando o desaparecimento de lagoas marginais, modificações no lençol freático e outras modificações na fauna e na flora, prejudicando a agricultura praticada nas margens e a pesca, sem que os produtores tenham compensação financeira adequada pelos prejuízos sofridos.

Pondera também que as medidas e eventualmente os valores que beneficiarão as famílias prejudicadas pelo empreendimento devem ser avaliados no processo de licenciamento ambiental. Para o deputado as medidas de proteção a fauna devem ser propostas caso a caso, de acordo com a análise do impacto ambiental do empreendimento, contempladas no Estudo de Impacto Ambiental. Assim, propõe que o órgão ambiental poderá, no processo do licenciamento ambiental do empreendimento, definir não apenas as medidas de proteção à fauna, como também as medidas de minimização e

compensatórias para os produtores rurais, pescadores e aqüicultores da área situada a montante e jusante da implantação do empreendimento.

Em 02/04/08 aprovado por unanimidade o Parecer do Deputado Sarney Filho na CMADS, na forma do substitutivo, com complementação de voto, pois acatou a sugestão do Deputado Luciano Pizzatto.

Encaminhado a esta Comissão, fui designado como relator.

II - VOTO DO RELATOR

É incumbência desta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), analisar o mérito da proposição em tela no que se refere ao seu campo temático. Assim, analisaremos o PL nº. 5.972/05, sob a ótica dos setores ruralista e elétrico e das políticas tarifárias e ambientais que os norteiam.

Preliminarmente cumpre destacar que a inclusão de compensações à população de montante e jusante de represas de cursos d'água, trará [conseqüências graves para o Setor Elétrico Brasileiro](#) pois, cria novas exigências e custos à implantação de empreendimentos hidrelétricos. Poderá [comprometer seriamente os esforços do Governo Federal na busca pela modicidade tarifária para os consumidores de energia elétrica](#), pois, [encarecerá as futuras obras de geração, e poderá dificultar os planos de expansão da oferta de energia hidrelétrica no Brasil](#).

[O](#) Setor Elétrico [já enfrenta](#) uma elevada carga tributária. Existem diversos tributos e encargos setoriais que oneram excessivamente as tarifas de energia elétrica. Para compreendermos mais sobre a questão, entendemos válido detalhar brevemente alguns conceitos.

Os tributos incidentes sobre as tarifas de energia elétrica destacam-se o ICMS, o PIS/PASEP e a COFINS. Esses tributos são cobrados, inclusive, sobre os encargos setoriais incluídos nas tarifas. Além disso, o cálculo desses tributos é feito por dentro, o que significa que os próprios tributos integram suas bases de cálculo.

Os encargos setoriais são contribuições definidas em leis, cobradas dos agentes do setor elétrico, utilizados para determinados fins específicos, e repassadas aos consumidores finais nas tarifas de energia elétrica. No ano de 2006, os diversos encargos setoriais somaram aproximadamente R\$ 11 bilhões nas faturas dos consumidores, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Encargos Setoriais em 2006

ENCARGOS SETORIAIS	R\$ bilhões
Conta de Consumo de Combustíveis – CCC	4.525
Reserva Global de Reversão – RGR	1.242
Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica – TFSEE	296
Conta de Desenvolvimento Energético – CDE	2.365
Encargo dos Serviços do Sistema - ESS	149
Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA	374
Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética - P&D e EE	493
Operador Nacional do Sistema - ONS	10
Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos - CFURH	1.003
Royalties Itaipu	433
TOTAL	10.890

Quando avaliados individualmente, cada encargo setorial aprovado pelo congresso nacional até se justifica, pois possui uma finalidade importante. Porém, quando consideramos o conjunto de encargos setoriais, fica evidente seu excessivo impacto sobre as tarifas, reduzindo a capacidade de pagamento dos consumidores e a competitividade da indústria nacional.

A Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos – CFURH é cobrada dos geradores hidráulicos da aplicação de 6,75% sobre uma receita de referência, advinda do produto entre a Tarifa Atualizada de Referência – TAR e da Energia Gerada – EG². Os recursos arrecadados pela CFURH são administrados pela ANEEL e pelo Tesouro Nacional, e destinam-se a compensar perdas de terras produtivas pela inundação ocasionada pela construção de barragens para geração de energia hidráulica. Dos 6,75% arrecadados sobre a base, 0,75 pontos percentuais são destinados para o MMA/ Agência Nacional de Águas para a aplicação na implementação

² CFURH = 6,75% x TAR x EG

da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Os seis pontos percentuais restantes são assim destinados: 45% para os Estados, 45% para os Municípios e 10% para a União, sendo 3% para o MMA; 3% para o MME e 4% para o MCT/FNDCT. Em 2006 foram arrecadados R\$ 1,003 bilhões a título de Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos³ e em 2007, foram recolhidos R\$ 1.244.291.123,82 bilhões no total, sendo destinados aos Municípios e Estados atingidos R\$ 497.716.449,55 milhões e para o MMA/ANA 138.254.569,32⁴ para a aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Entendemos que cabe aos Municípios e Estados cooperar com o estímulo à pesca, agricultura e aqüicultura na região, pois se beneficiam de significativos valores com a construção das barragens, ou até mesmo o MMA/ANA podem atuar com parte dos recursos que são destinados para a política nacional e gerenciamento de recursos hídricos.

A nosso ver, não cabe aos concessionários de energia hidrelétrica compensar financeiramente particulares afetados por barragem em curso d'água. Em conformidade com a lei maior, os proprietários de áreas atingidas por reservatórios de barragens não são titulares de direitos para receber compensação financeira. Vejamos o que estabelece a Constituição Federal:

“Art. 20. São bens da União:

(...)

§ 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”. (grifo nosso)

³ LOPES, Alexandre Pedrosa Monteiro e FERREIRA, Tiago Guimarães Leite. O Impacto dos Tributos, Encargos Setoriais e Subsídios nas Tarifas de Energia Elétrica – Seminário de Planejamento Econômico do Setor Elétrico, outubro de 2007. São Paulo - SP

⁴ ANEEL, 2008 – Informações Gerenciais.

Não há previsão constitucional para que seja pago a pessoas físicas qualquer tipo de compensação financeira pela implantação de empreendimentos dessa natureza. Conforme exposto no item “relatório”, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁵ estabelece que a compensação financeira tem natureza jurídica de receita patrimonial, não podendo portanto, ser cogitada a sua atribuição a quaisquer outras pessoas jurídicas ou físicas.

Os proprietários de terras afetadas por reservatórios de usinas hidrelétricas têm suas terras adquiridas pelos empreendedores, diretamente, em procedimento amigável ou em processo judicial, após a publicação de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, ocasião em que são indenizados por suas propriedades e benfeitorias.

Cumpra-se também os impostos imobilizados durante a construção da infra-estrutura de energia, que contribuem para a elevação do impacto dos tributos e encargos para o consumidor final de energia. Estima-se, por exemplo, que o total de impostos imobilizados, represente 36% do custo de um empreendimento de geração de energia elétrica⁶.

Além do exposto acrescentam-se as demais compensações pagas para os empreendimentos: compensação ambiental; compensação florestal; compensação por impactar áreas indígenas; compensações sociais; imposição de condicionantes nas licenças correspondentes a déficits de investimentos públicos (estradas, saneamento, escolas, hospitais, etc.); pleitos do ministério público e movimentos sociais, compensação da mata atlântica e altos custos com os variados estudos exigidos pelos órgãos envolvidos na implantação do empreendimento (IPHAN, FUNAI, órgão florestal e outros).

O investimento socioambiental ganhou nos últimos anos um peso ainda maior no custo total de um empreendimento de energia elétrica. Segundo o MME, com base em estudo realizado em conjunto com o Banco

⁵ . 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.

⁶ LOPES, Alexandre Pedrosa Monteiro e FERREIRA, Tiago Guimarães Leite. O Impacto dos Tributos, Encargos Setoriais e Subsídios nas Tarifas de Energia Elétrica – Seminário de Planejamento Econômico do Setor Elétrico, outubro de 2007. São Paulo - SP

Mundial, esses custos representam, em média, atualmente, de 17% a 20% do empreendimento; contra 6% a 10% até os anos 1990⁷.

O texto da proposta incluindo a compensação à população de montante e de jusante de cursos de água criará [mais obstáculos para a viabilização de hidrelétricas, obrigando o país a se valer de alternativas mais onerosas](#) e poluentes, [como a geração a óleo e a carvão](#); além de [criar um inestimável passivo para os empreendimentos existentes e onerar os novos](#), podendo [afetar o equilíbrio econômico-financeiro das usinas existentes](#).

Outro ponto a observar, é que em suas justificativas, tanto o ilustre Senador Teotônio Vilela Filho e o nobre deputado Sarney Filho, alegaram que a proposta objetiva **“corrigir antiga injustiça cometida com as comunidades localizadas a jusante de represas, pois a legislação assegura tão somente aos que tem suas terras atingidas pelos reservatórios d’água compensações financeiras pelas perdas ocorridas.”** Ou seja, a legislação assegura que as populações a montante (que tem suas terras atingidas pelos reservatórios), além das indenizações; por intermédio de seus Estados e Municípios sejam beneficiadas com compensações financeiras. Se estas já são justamente ressarcidas, não entendemos necessária a proposta contemplando-as novamente.

Acrescenta-se ao fato da [dificuldade em se fiscalizar as atividades econômicas exercidas por terceiros à montante e jusante das barragens e de controlar a dinâmica mobiliária ao longo do leito dos rios, o substitutivo](#) do nobre Deputado Sarney Filho, [cria uma potencial indústria e comércio de benefícios a particulares, sem que a atividade econômica em si tenha sido estimulada](#).

Pelo exposto fica evidenciado que o Setor Elétrico já enfrenta [grandes dificuldades para implantação de empreendimentos hidrelétricos](#) – alta [complexidade](#) do processo, lacunas da [legislação](#) e atuação de diversos atores envolvidos. A prática dos licenciamentos ambientais e das outorgas, já [disciplinam a avaliação dos impactos sócio-ambientais dos empreendimentos hidrelétricos, incluindo-se obrigatoriamente a montante e jusante dos empreendimentos](#), a minimização dos impactos por intermédio dos estudos ambientais e a [mitigação através das condicionantes das licenças necessárias para a concepção, implantação e operação desses](#)

⁷ Meio ambiente: especialistas identificam melhora na relação entre empreendedores e atingidos por barragens. Alexandre Canazio, Agência CanalEnergia, São Paulo, 25/08/2008.

empreendimentos. Essas licenças devem ser renovadas periodicamente exatamente para que se verifique a evolução das diversidades físicas, bióticas, demográficas, culturais e sociais existentes na área de influência dos empreendimentos.

Ademais, considerando que a licença ambiental somente será expedida quando todas as medidas ou formas de mitigação e minimização dos impactos forem tomadas; os danos que não puderem ser totalmente eliminados serão, certamente, danos residuais e/ou que estão dentro dos limites permitidos pela legislação ambiental que conciliam o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

A Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº. 9.433/1987) e à Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/1981), têm como diretrizes a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental. A implantação de qualquer barramento em curso d'água, que não seja de volume insignificante, está sujeita ao regime de outorga e, mesmo depois de outorgada, qualquer concessão de uso de recurso hídrico poderá ser suspensa visando a preservação do uso múltiplo dos recursos hídricos.

A prática do licenciamento e outorga dos recursos hídricos, atualmente contemplam os impactos econômicos e sócio-ambientais dos empreendimentos à montante e jusante do barramento; e a legislação existente busca prevenir a ocorrência de danos decorrentes da implantação de barramentos em cursos d'água com base no Princípio do Poluidor - Pagador, o qual estabelece que os custos e as responsabilidades resultantes da exploração ambiental dentro do processo produtivo deverão ser arcados pelo empreendedor. Todavia, o referido princípio não tem a intenção de conceder ao empreendedor o "direito de poluir", ou ainda, "poluir mediante pagamento". É a partir desse Princípio que se impõem ao empreendedor o dever de arcar com todas as despesas de prevenção aos danos ao meio ambiente que possam ser gerados pela sua atividade - isto na prática já é realizado e está sendo expressamente fixado no texto deste substitutivo.

Com base no exposto é que analisamos a referida proposição, atentando para a necessidade de se adotar uma solução simples e objetiva como forma de garantir o cumprimento de medidas de minimização e mitigação dos impactos causados por represas para geração de energia elétrica.

Assim, optamos por apresentar um substitutivo ao projeto constando expressamente, sobre a obrigatoriedade de imposição de medidas de mitigação e minimização dos impactos causados às populações de jusante de represas (produtores rurais, pescadores e aqüicultores). Além disso, estas medidas mitigatórias e de minimização, poderão ser propostas pelo empreendedor e constarem no estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório - EIA/RIMA, ou outro estudo exigido no processo de licenciamento ambiental, sujeitas a aprovação do órgão ambiental competente. Por fim, como forma de garantir o cumprimento das referidas medidas propomos que o descumprimento das mesmas, poderá acarretar multa ao empreendimento de acordo com a lei de crimes ambientais.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº. 5.972 de 2005, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de novembro de 2008.

Deputado **CEZAR SILVESTRI**
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº. 5.972 DE 2005

Altera o art. 36 do Decreto-Lei nº. 221, de 1967.

Art. 1º Esta Lei 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”, para incluir medidas de mitigação e minimização dos impactos causados à população de jusante de represas de cursos de água.

Art. 2º O parágrafo único do art. 36 do Decreto-Lei nº. 221, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 36.

§ 1º. Sem prejuízo de outras exigências legais, no processo de licenciamento ambiental do proprietário ou do concessionário de represas geradoras de energia elétrica situadas em cursos de água, serão determinadas pelo órgão ambiental competente:

I – medidas de proteção à fauna;

II – medidas de minimização e mitigação dos impactos causados aos produtores rurais, pescadores e aqüicultores situados a jusante do empreendimento, conforme dispuser em regulamento. (NR)”.

§ 2º As medidas citadas nos incisos I e II, poderão ser propostas pelo empreendedor e constarem no estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório - EIA/RIMA ou outro estudo exigido no processo de licenciamento ambiental, estando sujeitas a aprovação do órgão ambiental competente.

§ 3º O descumprimento das medidas citadas nos incisos I e II poderá acarretar multa ao empreendimento de acordo com a lei de crimes ambientais.

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

Sala da Comissão, em de Novembro de 2008.

Deputado **CEZAR SILVESTRI**
Relator