

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 4.762, DE 2009

Altera dispositivos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a utilização de recursos hídricos, e dá outras providências.

Autora: Deputada LUCIANA COSTA

Relator: Deputado ANTONIO FEIJÃO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.762, de 2009, de autoria da Deputada Luciana Costa, propõe a introdução de alterações na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que *Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989*. A seguir, relacionamos as alterações propostas.

a) No artigo 15, que estipula os casos em que a outorga de direito de uso de recursos hídricos pode ser suspensa:

- supressão da palavra grave do inciso IV, que passa a ter a redação:

IV - necessidade de se prevenir ou reverter degradação ambiental;

b) No artigo 16, reduzindo o prazo máximo de outorga de direito de uso de recursos hídricos de 35 anos para dez anos;

c) No artigo 34, alterando a composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, com os seguintes objetivos:

- incluir representantes do Ministério Público Federal (novo inciso V);

- limitar do número de representantes do Poder Executivo Federal ao máximo de metade mais um e ao mínimo de 40% do total de membros do CNRH (novo § 1º);

- limitar do número de representantes dos usuários dos recursos hídricos ao máximo de 20% do total de membros do CNRH (novo § 2º);

- limitar o número de representantes do Ministério Público Federal ao mínimo de 20% do total de membros do CNRH (novo § 3º).

d) No Artigo 39, alterando a representação junto aos Comitês de Bacia Hidrográfica, com os objetivos de:

- limitar a participação dos usuários dos recursos hídricos ao máximo de 20% dos membros dos Comitês (novo inciso VI);

- incluir a representação do Ministério Público Federal, que deverá ter, no mínimo, 20% do número de membros dos Comitês (inciso VI e § 1º);

- fazer com que o número de representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios corresponda a, no mínimo, 40% do total de membros dos Comitês (§ 1º).

Cabe a esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pronunciar-se sobre o mérito do projeto, nos termos do inciso XIII do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em 15 de maio do corrente ano, apresentamos nosso parecer pela aprovação do PL 4.762/2009 na forma de um substitutivo. Durante a discussão da matéria, houve pedido de vista conjunta pelos Deputados Gervásio Silva e Leonardo Monteiro. Apresentaram votos em separado os Deputados Gervásio Silva e Sarney Filho. Recebemos, ainda, correspondência do Ministério Público Federal e da Petrobrás.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a “Lei das Águas”, é uma das mais importantes conquistas legislativas da sociedade brasileira. Foi, muito provavelmente, uma das primeiras leis do mundo, sobre a gestão e uso de recursos naturais, formulada de acordo com os princípios da Agenda 21, ou seja, tendo como princípio básico a compatibilização do uso sustentável desses recursos com as demandas do desenvolvimento social e econômico.

Não foi sem razão que o projeto de lei que a originou tramitou durante quase seis anos pelo Congresso Nacional (de 1991 a 1996), sempre sob debate efetivo, mobilizando, em dezenas de audiências públicas e reuniões, órgãos dos governos federal, estaduais e municipais e inúmeras entidades representativas de usuários dos recursos hídricos, de serviços públicos e de consumidores, organizações de defesa do meio ambiente, universidades e instituições de pesquisa, entre outras. Ao final, resultou um texto predominantemente afirmativo, ou seja, cuja diretriz não é proibir ou vedar, mas estimular, disciplinando, a participação da sociedade. É, portanto, uma lei didática, que oferece diretrizes para as legislações estaduais e do Distrito Federal sobre recursos hídricos, já que a dominialidade destes é repartida, pela Constituição Federal, entre a União e os Estados.

Todo o conteúdo da Lei 9.433/1997 foi, portanto, cuidadosamente ponderado, daí ser necessário extremo cuidado para se aprovar modificações em seu texto.

A primeira alteração proposta pelo projeto de lei em análise refere-se ao inciso IV do art. 15 da Lei, propondo a supressão da expressão “grave”, por ser “passível de interpretação subjetiva ou arbitrária”, de acordo com a Autora. No Substitutivo que apresentamos, mantivemos a diretriz da lei, de promover o uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos, dando ao inciso a seguinte redação:

“IV - necessidade de se prevenir ou reverter degradação ambiental em nível que inviabilize qualquer uso efetivo da água do corpo hídrico em que a outorga foi concedida;”

No entanto, a Petrobrás considera que tal redação não elimina a subjetividade implícita do termo “degradação ambiental”. Tal degradação deve ser prevenida no processo de licenciamento ambiental, por meio do estabelecimento de diversas condições as quais, se não cumpridas, ensejam a aplicação de sanções administrativas e penais, incluindo a suspensão das atividades causadoras de degradação.

A segunda modificação do PL 4.762/2009 é relativa ao art. 16 da Lei nº 9.433/1997, de forma a reduzir o prazo máximo de validade de outorgas de direito de uso de recursos hídricos de 35 anos para dez anos.

Os prazos e condições para outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União são disciplinados pelo art. 5º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que criou a Agência Nacional de Águas – ANA. O § 1º desse artigo diz textualmente:

§ 1º Os prazos de vigência das outorgas de direito de uso de recursos hídricos serão fixados em função da natureza e do porte do empreendimento, levando-se em consideração, quando for o caso, o período de retorno do investimento.

Esta parece-nos ser a forma mais sensata de dispor sobre os prazos das outorgas. Em vários casos, como a exploração dos potenciais hidráulicos para geração de energia elétrica e os serviços públicos de abastecimento de água, são necessários prazos mais longos de outorga, compatíveis com os prazos das concessões e com os investimentos de longo prazo que esses empreendimentos demandam.

A maior parte dos cursos de água onde são feitas captações de água para abastecimento público e para irrigação, ressalte-se, são de domínio estadual, devendo, portanto, obedecer a normas estabelecidas pelas legislações estaduais de recursos hídricos. No caso da irrigação, nos estados em que o processo de outorga está já organizado, como Minas Gerais e São Paulo, as outorgas estão sendo concedidas com validade de cinco anos, renováveis de acordo com as prioridades de uso estabelecidas nos planos estaduais de recursos hídricos. Para empreendimentos que requerem períodos maiores de amortização, como a hidroeletricidade e o abastecimento público, os prazos têm variado de 25 a 35 anos.

A limitação excessiva dos prazos de outorga irá certamente dificultar os investimentos de longo prazo em setores como a hidroeletricidade e o saneamento básico. Isto porque haverá a dúvida, dos organismos financiadores, sobre a continuidade da operação do empreendimento após o vencimento da outorga e das possibilidades de renovação da mesma. Como há previsão na própria Lei nº 9.433/1997 de mecanismos de suspensão total ou parcial da outorga (art. 15), não vemos sentido na redução proposta do prazo, lembrando que a lei se refere a prazo máximo e não fixo. Em nosso Substitutivo, mantivemos o prazo máximo de 35 anos, com o acréscimo de um parágrafo único que repete o disposto pela Lei nº 9.984/2000. No entanto, como observado pela Petrobrás, tal repetição não é necessária.

O dispositivo seguinte a que o projeto de lei propõe mudanças é o art. 34, que trata da composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. A alteração pretende reduzir radicalmente a representação dos usuários perante o CNRH, limitando-a ao máximo de 20% dos membros. Por outro lado, propõe que o Ministério Público Federal esteja ali representado com, no mínimo, 20% do total de membros.

A seguir, propõe o projeto alteração semelhante na representação junto aos Comitês de Bacia Hidrográfica, mudando a redação do art. 39. Em ambos os artigos, pretende estabelecer, também, a predominância do Poder Público, tanto no CNRH como nos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Como já dito, a Lei nº 9.433 teve como fonte de inspiração a Agenda 21, que recomenda a implementação de sistemas de gestão de recursos naturais, em particular dos recursos hídricos, com a participação equilibrada do Poder Público e da sociedade, com a presença ativa dos usuários. Esta orientação pressupõe, com razão, que nenhum setor da sociedade tem mais interesse na preservação da disponibilidade, com qualidade, da água, do que os seus usuários. Afinal, nada mais desastroso para uma empresa proprietária de uma hidrelétrica, para uma entidade que faz abastecimento público de água, ou para um agricultor que depende da irrigação, do que a falta de água, ou tê-la poluída, com qualidade inadequada para o seu uso.

A participação nos conselhos e comitês de recursos de recursos hídricos é uma forma eficiente de envolver e comprometer os usuários com o futuro de suas próprias atividades, de fazê-los ver e tomar providências e atitudes que tornem sustentáveis suas atividades. A redução da presença desses atores a um nível insignificante de poder decisório irá, certamente, provocar um retrocesso no recém iniciado processo participativo de gestão de recursos hídricos no Brasil. Irá transformar o CNRH e os Comitês de Bacia Hidrográfica em “conselhos chapa branca”, com predominância absoluta dos poderes executivos e do Ministério Público, numa fórmula que já fracassou nas primeiras tentativas de organizar esses comitês, no começo da década de 1980.

Em todas as experiências bem sucedidas de sistemas de gestão de recursos hídricos, como os da França, de vários estados que compõem a Federação Norteamericana, da Alemanha e do México, entre outros, foi fundamental a participação e a influência decisória dos usuários das águas nos respectivos órgãos colegiados. O mesmo está ocorrendo no Brasil, com o exemplo mais avançado do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba

do Sul, em que, com a aprovação e cooperação de usuários do porte da Companhia Siderúrgica Nacional, vêm sendo implementadas medidas para recuperar a qualidade das águas desse rio e de seus formadores, incluindo a cobrança pelo uso.

Hoje, no Brasil, estão formados e em atividade mais de 600 Comitês de Bacia Hidrográfica, todos com a participação ativa dos usuários das águas e, em nenhum caso, há reclamação de funcionamento inadequado em decorrência de representatividade.

A participação do Ministério Público, tanto federal como dos estados, no CNRH e nos Comitês de bacia Hidrográfica, é outro ponto que gerou controvérsia. No Substitutivo que elaboramos, incluímos a representação do Ministério Público, mas sem fixar percentual mínimo, como ocorre com os demais setores ali representados.

No voto em separado que apresentou, o Deputado Sarney Filho propõe que a participação do Ministério Público no Conselho Nacional de Recursos Hídricos seja “sem direito a voto”. Manifestação semelhante foi apresentada pelo próprio Ministério Público Federal, por meio de correspondência a nós enviada. Também a Petrobrás argumenta que tal participação poderia ser prejudicial à isenção do órgão.

Não vemos razão para a inclusão do Ministério Público na composição desses colegiados sem que tenham direito a voto, uma vez que essas reuniões são públicas e previamente comunicadas, consoante o Decreto nº 4.613/2003 e a Portaria nº 377/2003, que regulamenta o CNRH e dispõe sobre ser Regimento Interno, respectivamente, e, assim, podem contar com a presença de representantes do Ministério Público.

Diante do exposto, nosso voto é pela rejeição do PL 4.762, de 2009.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado ANTONIO FEIJÃO
Relator