

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.540, DE 2006 (Apensado o PDC 2.367/2006)

Autoriza, nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, situados na Cachoeira do Tamanduá, na região do Rio Cotingo, em Roraima.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado LUIZ COUTO

I– RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 2.540/2006, oriundo do Senado Federal, visa a autorizar, nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição da República, o aproveitamento dos recursos hídricos e dos potenciais energéticos da Cachoeira do Tamanduá, no Rio Cotingo, no Estado de Roraima.

O PDC 2.540/2006 condiciona a autorização à prévia oitiva das comunidades indígenas afetadas; à aprovação, pelo Congresso Nacional, dos termos do acordo proposto a elas; à instituição, pela Fundação Nacional do Índio (Funai), de medidas de proteção dos povos indígenas; e à emissão, pelo órgão ambiental competente, dos respectivos Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima).

Após aprovação no Senado Federal, o projeto foi enviado à Câmara dos Deputados, sendo inicialmente distribuído à Comissão da Amazônia, Integração nacional e de Desenvolvimento Regional, onde, em 15/08/07, foi aprovado à unanimidade, nos termos do Parecer da relatora Deputada Maria Helena. A relatora apresentou emenda modificativa do inciso IV do art. 2º, condicionando a autorização não mais “à emissão, pelo órgão ambiental competente, dos respectivos Estudo de Impacto Ambiental e

Relatório de Impacto Ambiental”, mas à “emissão, pelo órgão ambiental competente, das licenças ambientais exigíveis”.

Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foi aprovado o Parecer com Substitutivo, apresentado pelo Deputado Márcio Junqueira, prevendo um planejamento para a gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos, bem como a assistência às populações indígenas afetadas pelo empreendimento hidrelétrico -, contra o voto do Deputado Luiz Bassuma e apresentação de Voto em Separado pelo Deputado Sarney Filho.

Na Comissão de Minas e Energia, o relator Deputado Davi Alcolumbre emitiu Parecer concordando com a aprovação da modificação do inciso IV do mesmo art. 2º, nos termos aprovados pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR), e acatando sugestão do Ministério das Minas e Energia de alterar o texto do inciso II do art. 2º, substituindo, entre as condicionantes da autorização do Congresso Nacional para o aproveitamento dos recursos hídricos de que se trata, a aprovação do acordo proposto às comunidades indígenas pelo planejamento da gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos. Esta última alteração foi incorporada em emenda apresentada pelo relator.

Foi apensado o PDC 2.367/2006, da Deputada Suely Campos, que condiciona a autorização à prévia instituição, pelo órgão indigenista competente, de medidas específicas de proteção à integridade física, socioeconômica e cultural dos povos indígenas, ouvidas as comunidades afetadas. Em adição, prevê que a autorização somente pode ser exercida após emissão de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental pelo órgão ambiental competente.

Cabe a esta Comissão opinar sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

II– VOTO DO RELATOR

Inicialmente, cabe anotar que o empreendimento hidrelétrico pretendido localiza-se dentro da Terra Indígena cuja demarcação talvez tenha sido a mais conflituosa da história brasileira: a Terra Indígena

Raposa/Serra do Sol, no Estado de Roraima. Neste sentido, é de se esperar que qualquer tomada de decisão (inclusive a respeito da aprovação ou não do referido PDC) certamente terá repercussão e provocará o acirramento dos ânimos entre indígenas e não indígenas no Estado de Roraima, sendo que a aprovação do aproveitamento hidrelétrico trará provavelmente mais problemas do que a sua não aprovação.

Consultada a respeito, a FUNAI se manifestou afirmando que *“os impactos da UHE sobre aquelas populações ultrapassa a simples perda de terras pela inundação, repercutindo negativamente sobre a organização das atividades de subsistência desses índios. (...) A construção de Cotingo implicaria na chegada de operários para a obra, e depois na presença permanente de pessoal responsável pela manutenção e outros serviços da usina, o que levaria à instalação de infra-estrutura necessária ao atendimento dessa população (...) A consolidação de não indígenas na área representaria uma severa ameaça ao futuro das comunidades indígenas, permitindo um aumento dos conflitos de terra, que já foram tão frequentes na região”*.

A Petição 3.388-4 sobre a Homologação da Terra indígena Raposa/Serra do Sol foi julgada no STF resultando em decisão favorável à União com 19 condicionantes, sendo que a condicionante de número 2 prescreve que: *“o usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional”*.

Diante da Decisão do STF, a FUNAI formulou pedido à Advocacia Geral da União para que fixasse a interpretação das dezenove condicionantes que integram o acórdão do julgamento da Petição nº 3388-4 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. A AGU manifestou-se, por sua vez, no tocante à segunda condicionante supracitada, que *“o aproveitamento dos recursos hídricos e do potencial energético, além de depender da autorização do Congresso Nacional, deve ser antecedido de oitiva das comunidades indígenas afetadas, em consonância com o § 3º do art. 231 da Constituição Federal e a Convenção nº 169 da OIT. O aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica em terras indígenas ainda depende de lei que estabelecerá as condições específicas (art. 176, § 1º, da Constituição Federal)”*.

Sob a perspectiva constitucional, cabe especial cautela no exame desta proposição.

O Projeto de Decreto Legislativo em análise não prevê a oitiva prévia, pelo Congresso Nacional, das comunidades indígenas afetadas pelo empreendimento, prevendo em seu artigo 2º que a autorização prevista no artigo 1º fica condicionada à *“prévia oitiva das comunidades indígenas e não indígenas das áreas diretamente afetadas e de influência dos empreendimentos hidrelétricos, por meio de audiências públicas acompanhadas pela Assembléia Legislativa do Estado de Roraima”*.

Ora, a oitiva prevista no § 3º do art. 231 da Constituição Federal deve ser realizada pelo Congresso Nacional e não se constitui em mera formalidade, como o texto do PDC dá a entender. Aliás, se há a previsão de uma “prévia oitiva” no texto do PDC, depreende-se que ela deverá acontecer antes da sua aprovação no Congresso Nacional. É este também o entendimento da FUNAI, que reiterou a *“necessidade da consulta livre e informada das comunidades afetadas, antes da votação do referido projeto. Tal posicionamento baseia-se no dispositivo constitucional (Art. 231), que condiciona o aproveitamento hidroelétrico à aprovação do Congresso Nacional, **ouvidas as comunidades indígenas afetadas**”*. Por outro lado, para haver a oitiva das comunidades indígenas afetadas, há que se garantir, nos termos da Convenção nº 169 da OIT que as mesmas tenham conhecimento dos estudos de impacto ambiental para poderem se manifestar. Também se depreende pelo Projeto de Decreto Legislativo que tais estudos estão previstos para acontecer em momento posterior à citada oitiva, levando a mesma a carecer de elementos que possam subsidiar tanto as comunidades afetadas como a própria decisão do Congresso Nacional.

O projeto apensado sequer menciona tal oitiva prévia.

Projetos de decreto legislativo como os ora apreciados, por terem como objeto o aproveitamento de recursos hídricos dentro de terra indígena, necessitam, conforme o acertado entendimento da AGU, observar o disposto em lei ordinária que estabeleça as condições específicas de tal atividade (essa lei é prevista no § 1º do art. 176 da Constituição da República) e que regule tanto a autorização do Congresso Nacional como a oitiva prévia das comunidades indígenas afetadas, conforme dispõe o § 3º do art. 231 da Constituição.

Até o momento não existe lei vigente com tal teor.

Por fim, cabe destacar que o mecanismo de autorização congressual depende de provocação do Poder Executivo. A este cabendo propor a exploração de recursos hídricos em terras indígenas, é decorrência natural e necessária que apresente ao Legislativo o pedido de autorização.

Juridicamente, de nada serve aprovar-se projeto de decreto legislativo sem que o Poder Executivo a tenha solicitado. É adiantar-se ilegitimamente no processo que, devendo ser iniciado pela Presidência da República, levará ou não à autorização.

Assim, no que toca à constitucionalidade, os Projetos de Decreto Legislativo sob exame não merecem acolhida nem revisão, por ferirem os artigos 176, § 1º e 231, § 3º da Constituição da República, além de incorrerem em injuridicidade por contrariarem a Convenção nº 169 da OIT.

As emendas e o substitutivo, que em nada contribuem para sanar o vício, quedam prejudicados.

Pelo exposto, opino pela inconstitucionalidade do PDC nº 2.540/2006 e do PDC nº 2.367/2006, bem como dos substitutivos aprovados.

Sala da Comissão, em 12 de março de 2015.

LUIZ ALBUQUERQUE COUTO
DEPUTADO FEDERAL PT/PB