



Brasília/DF, 20 de maio de 2022.

NOTA TÉCNICA: PL nº 1.282/2019

Altera o Código Florestal para permitir o represamento de cursos d'água para irrigação

O Projeto de Lei nº 1.282/2019, de autoria do Senador da República Luis Carlos Heinze, na forma do relatório legislativo apresentado pelo Senador da República Espiridião Amin, visa acrescentar o § 11 no art. 4º, I, da Lei nº 12.651/2012, para permitir intervenção nas faixas marginais de cursos d'água, qualificadas como áreas de preservação permanente, o barramento de cursos d'água para irrigação e infraestruturas associadas, nos seguintes termos:

“§ 11. É permitida, nas áreas de imóveis rurais de que trata o inciso I do caput, a construção de reservatórios para irrigação por meio de barramentos de cursos d'água e da infraestrutura física a eles associada, desde que:

I – o projeto e sua execução estejam de acordo com práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos que garantam sua qualidade e quantidade, de acordo com normas dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

II – o licenciamento seja realizado pelo órgão ambiental competente, quando for o caso;

III - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural (CAR).’ (NR)” ‘Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei, bem como naquelas previstas nos §§ 5º, 6º e 11 do art. 4º.”

De início, sobre a tramitação, afigura-se absolutamente inadequado o processo legislativo para o tratamento de proposta que pretende alterar a Lei de Proteção de Vegetação Nativa (conhecido como “Código Florestal”), notadamente com impactos sobre um de seus pilares, as áreas de preservação permanente, resguardadas pela Constituição Federal no art. 225, § 1º, III.

Sobre o tema, importa registrar que o despacho proferido pelo Presidente do Senado Federal em 08.03.2022 determinada a tramitação da referida proposição tanto na Comissão de Meio Ambiente (CMA), como na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA). Contudo, estranhamente, sem que conste qualquer pedido, em 16.03.2022 houve a retificação deste

despacho para excluir a CMA da tramitação da proposição, enviando-a apenas à CRA, para que esta delibere em caráter terminativo, isto é, sem apreciação do plenário do Senado Federal.

Ora, é imperioso que a CMA avalie a proposta, visto que se trata de matéria que versa diretamente sobre alteração na legislação ambiental, a saber, no regime jurídico das áreas de preservação permanentes, de que dispõe a Lei de Proteção da Vegetação Nativa. Ademais, em razão dos seus impactos, a proposta igualmente deve ser apreciada pelo plenário do Senado Federal, após a devida tramitação da CMA e na CRA.

Quanto ao mérito dos Projetos, a flexibilização da delimitação e do regime de proteção das áreas de preservação permanente, especialmente para fins de barramento de cursos d'água, pode ocasionar novos desmatamentos, agravar as crises hídrica e energética e conflitar com os instrumentos de regulação, planejamento e gestão dos recursos hídricos brasileiros, com ameaças à Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), vindo a gerar impactos negativos para a agricultura familiar, pequenos produtores e todos os demais usos múltiplos da água garantidos por lei, até mesmo o abastecimento das cidades e o consumo humano.

Nesse sentido, a proliferação do represamento de rios, como pretende a proposição em questão, pode alterar a hidrodinâmica de bacias e microbacias hidrográficas inteiras. No atual cenário de escassez hídrica e energética, tais medidas agravariam o colapso dos sistemas interligados e reservatórios, praticamente eliminando a possibilidade de recuperação ambiental em muitas regiões. Se cada proprietário rural puder arbitrar, indiscriminadamente, se suprime ou não a vegetação de suas áreas de preservação permanente e se deve ou não represar os cursos d'água de suas propriedades, conforme a demanda de suas culturas agrícolas, o que veremos, afinal, é a ampliação dos conflitos pelo uso da água, já em franca ascensão. Estaríamos substituindo o planejamento estratégico do setor energético e de recursos hídricos pelas diretrizes estabelecidas no mercado de produção agropecuária, além de gerar uma fonte adicional de desmatamentos nessas áreas protegidas, com funções essenciais ao equilíbrio ecológico.

A alteração no regime hídrico dos rios por represamentos, açudes e reservatórios de água acarreta impacto à qualidade dos recursos hídricos e aos ecossistemas. A mudança na hidrodinâmica dos rios, alterando as águas correntes para regimes lenticos, leva à eutrofização e à perda de qualidade da água. As águas de reservatórios e represas são mais suscetíveis aos impactos climáticos, principalmente se estiverem desprotegidas de matas ciliares e de vegetação nativa. A concentração de nutrientes carregados por solos sem florestas, em regiões agrícolas, resulta na contaminação da água por elementos como fósforo e nitrato, que favorecem a proliferação de algas, além de outros contaminantes químicos provenientes de defensivos e fertilizantes.

O impacto das alterações provocadas por barragens e reservatórios em uma bacia hidrográfica precisa ser avaliado em dois regimes hidrológicos distintos, perene e intermitente, devendo ainda ter critérios especiais para os períodos de seca e chuva, de acordo com as características de cada região hidrográfica e bioma. Não se pode permitir indistintamente a utilização da água como utilidade pública para usuários privados sem considerar as especificidades, os biomas e as necessidades de cada bacia hidrográfica.

Ademais, é a vegetação nativa que garante a qualidade e a disponibilidade de água. Ao abrir espaço para a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente visando a proliferação de barramentos de cursos d'água, o Projeto de Lei em tela amplia o cenário de escassez hídrica verificado na atualidade, que já afeta a população, a produção energética e o próprio desenvolvimento econômico do Brasil.

Cabe ressaltar que cerca de 88 % do volume útil dos 160 reservatórios integrantes do Sistema Interligado Nacional – SIN¹ para geração de energia elétrica encontram-se em três bacias hidrográficas: Paraná, Tocantins-Araguaia e São Francisco. Trata-se de regiões de alta produtividade agropecuária, que conseqüentemente sofreriam uma pressão adicional nos sistemas naturais de suas bacias hidrográficas com o represamento de seus rios em escala. Essas três regiões totalizam mais de 266 bilhões de m³ de água. Não existem estudos técnicos ou científicos seguros capazes de dimensionar os impactos de uma flexibilização de regras na dimensão pretendida pelo Projeto de Lei sobre os recursos hídricos.



Conforme mostra a figura² acima, as matérias em análise impactam regras que incidem sobre uma fatia responsável por 77,8% do total da água consumida no Brasil durante o ano de 2018, quando somadas as demandas da irrigação e do consumo animal. Isso exige precaução redobrada do Congresso Nacional no que concerne às conseqüências de uma flexibilização desse porte na legislação.

Na realidade, a proteção de áreas de preservação permanente e a produção agropecuária são questões absolutamente complementares e integradas, visto que as atividades agrossilvipastoris dependem diretamente dos serviços ecossistêmicos decorrentes da manutenção da vegetação nativa nesses espaços protegidos. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC aponta que “essas áreas, a rigor, são fundamentais para manter a produtividade em sistemas agropecuários, tendo em vista sua influência direta na produção e conservação da água, da biodiversidade, do solo, na manutenção de abrigo para agentes polinizadores, para dispersores e para inimigos naturais de pragas das próprias culturas da propriedade. Portanto, a manutenção de remanescentes de vegetação nativa nas propriedades e na paisagem transcende

¹ Agência Nacional de Águas – ANA (Brasil). Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2019: informe anual / Agência Nacional de Águas. -- Brasília: ANA, 2019.

² Idem.

uma discussão puramente ambientalista e ecológica, vislumbrando-se, além do seu potencial econômico, a sustentabilidade da atividade agropecuária.”³

De mais a mais, a Lei das Águas do Brasil, Lei nº 9.433/1997, baseia-se nos fundamentos de que a água é bem de domínio público e recurso natural limitado, dotado de valor econômico, bem como de que a sua gestão deve sempre proporcionar o uso múltiplo. Embora a Lei preveja que em situações de escassez o uso prioritário deva ser o consumo humano e a dessedentação de animais, a gestão deve sempre contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades. Nesse sentido, a apropriação dos recursos hídricos para irrigação, tal como proposto nos Projetos de Lei em tela, foge de todos esses fundamentos, visto que, por mais relevante que seja, não se pode privilegiar tal atividade em detrimento dos usos preconizados pela Lei.

Cabe ressaltar que a água não integra patrimônio do Poder Público, sendo qualificada constitucional e legalmente como um bem difuso inalienável, pertencente a toda a coletividade, essencial à vida e à qualidade de vida, cujo acesso em quantidade e qualidade é direito humano que deve ser regulado como garantia fundamental para as atuais e futuras gerações.

O uso da água para a irrigação demanda regulação e outorga, tendo nesse instrumento o controle quantitativo e qualitativo da água. Para isso, a Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece que os Planos de Recursos Hídricos ou os Planos de Bacias Hidrográficas definem as prioridades para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, as diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso da água, de acordo com o seu enquadramento quanto à qualidade e aos usos preponderantes. Os Planos de Bacias também podem conter propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos. Isso se aplica às captações de águas subterrâneas e superficiais, com o objetivo de garantir o uso sustentável e a qualidade da água. Portanto, considerar a abertura de faixas ciliares para o barramento voltado à irrigação fere integralmente os princípios e fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e a própria Constituição Federal.

Ao propor alteração no Código Florestal, que é lei geral, o Projeto de Lei nº 1.282/2019 colide com os princípios da Lei específica de Recursos Hídricos que já disciplina os pequenos usos (artigo 12, § 1º, inciso I). Considerando que a gestão integrada das florestas e da água é diretriz geral da Política Nacional de Recursos Hídricos, há que se promover a harmonia e o equilíbrio entre as legislações vigentes, sem a edição de normas que venham a trazer insegurança jurídica e potencializar conflitos pelo uso da água.

Por fim, cabe registrar que os graves impactos que decorreriam da liberação indiscriminada de barramentos de cursos d'água para fins de irrigação foram objeto de recentes considerações pelo Supremo Tribunal Federal, que julgou inconstitucional a edição de norma que extinguiu o licenciamento ambiental desses empreendimentos. Confira-se:

“A revogação da Resolução CONAMA no 284/2001 sinaliza para a dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo quando potencialmente causadores de modificações ambientais significativas. Tal situação, além de configurar efetivo descumprimento, pelo Poder Público, do seu dever de atuar no

³ SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. “O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o diálogo.” São Paulo: SBPC, 2011, p. 78.

sentido de preservar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico dos ecossistemas (art. 225, § 1º, I, da CF), sugere estado de anomia regulatória, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput, da CF)”.⁴

Diante dessas ponderações, conclui-se que a eventual aprovação da proposição legislativa em análise resultaria em danos irreversíveis aos recursos hídricos brasileiros, especialmente diante das graves crises hídrica e energética, com impactos negativos a todos os usos da água previstos pela Política Nacional de Recursos Hídricos, inclusive o abastecimento humano, a produção de energia e a própria atividade agropecuária.

Opinamos, portanto: (i) quanto ao processo legislativo, pela reconsideração do despacho da presidência do Senado Federal proferido em 16.03.2019, para que a proposta seja apreciada não apenas pela CRA, mas também pela CMA e pelo plenário do Senado; (ii) no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.282/2019.

Instituto Socioambiental – ISA

Observatório das Águas

Fundação SOS Mata Atlântica

⁴ Supremo Tribunal Federal. Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 747. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJe 15.04.2021