

COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 53, DE 2019

Autoriza, nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, o aproveitamento dos recursos hídricos, mediante realização prévia dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, dos projetos de engenharia e dos demais Estudos Ambientais, nos trechos das hidrovias que especifica.

Autor: Deputado NELSON BARBUDO

Relator: Deputado ÁTILA LINS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 53, de 2019, objetiva autorizar o aproveitamento dos recursos hídricos de sete hidrovias, quais sejam:

- a) hidrovia do rio Paraguai, localizada no trecho da foz rio Apa, no Estado do Mato Grosso do Sul, até a cidade de Cáceres, no Estado do Mato Grosso;
- b) hidrovia do rio Tocantins, localizada no trecho da sua foz, no Estado do Pará, até o lago da barragem de Serra da Mesa, na confluência com o rio Tocantzinho, no Estado de Goiás;
- c) hidrovia do rio Araguaia, localizada no trecho da sua foz, no rio Tocantins, no Estado do Pará, até a foz do ribeirão Guariroba, no Estado de Goiás;

- d) hidrovia do rio das Mortes, localizada na foz do rio Araguaia, no Estado do Mato Grosso, até Nova Xavantina, no Estado do Mato Grosso;
- e) hidrovia do Rio Tapajós, localizada no trecho da sua foz, no rio Amazonas, no Estado do Pará, até a confluência dos rios Juruena e Teles Pires, na divisa dos Estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso;
- f) hidrovia do rio Teles Pires, localizada entre a confluência com o rio Juruena, no Estado do Pará, até a foz do rio Verde, no Município de Sinop, no Estado do Mato Grosso; e
- g) hidrovia do rio Juruena, localizada entre a confluência com o rio Teles Pires, no Estado do Pará, até o Município de Juína, no Estado do Mato Grosso.

A proposição especifica que o aproveitamento está condicionado à realização prévia de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), bem como de projetos e de demais estudos ambientais exigíveis. O projeto ressalta a indispensabilidade desses estudos e a necessidade de sua aprovação pelos órgãos competentes, para que o Poder Executivo adote qualquer medida relacionada à execução de obras ou serviços, tais como dragagens, sinalização, balizamento ou qualquer outra obra destinada a garantir a manutenção das condições de navegabilidade e a segurança da navegação existente. Adicionalmente, o PDC nº 53/2019 prevê, para os serviços ou obras localizadas em área de influência de comunidades indígenas, a obrigação de promover a oitiva prévia dessa população, nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição Federal.

O nobre Deputado Nelson Barbudo justifica sua proposição com o argumento de que o transporte fluvial favorece tanto o desenvolvimento econômico quanto a redução da poluição e da degradação ambiental e de que cabe ao Congresso Nacional, por força do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, autorizar o aproveitamento dos recursos hídricos em terras indígenas,

sendo tal autorização, inclusive, de sua competência exclusiva, nos termos do art. 49, XVI, da mesma Carta.

A proposição está sujeita à apreciação do Plenário – onde será aberto prazo para emendas –, tramita em regime ordinário e foi distribuída, além de a esta Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), também às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de Minas e Energia (CME) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Primeiramente, chama a atenção o fato de o PDC nº 53/2019, em sua justificação, concentrar-se apenas na hidrovia do rio Paraguai, apesar da pretensão de conceder autorização para a exploração de recursos hídricos em mais seis diferentes hidrovias. Isso parece ter sido motivado pelo PDC nº 118, de 2015, que tramitou nesta Casa até 2018, tendo sido arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). O referido projeto pretendia autorizar o aproveitamento dos recursos hídricos, mediante realização prévia de EVTEA, dos projetos de engenharia e dos demais estudos ambientais, apenas na hidrovia do rio Paraguai.

Diante do arquivamento do PDC nº 118/2015, o ora PDC nº 53/2019 foi apresentado com a provável intenção de recuperar os propósitos da antiga proposição, tendo reproduzido dela tanto os dispositivos normativos quanto as razões motivadoras, com a diferença de ter tornado mais ambiciosas as pretensões, por meio do acréscimo de outras seis hidrovias, além da do rio Paraguai.

A repetição dos termos do PDC nº 118/2015 foi uma estratégia vantajosa, a princípio, haja vista que ele logrou ser aprovado tanto nesta CINDRA quanto nas comissões de mérito posteriores (CMADS e CME). O que deve ser observado, no entanto, é que, apesar do aparente sucesso inicial, as

chances de que aquela proposição viesse a prosperar eram mínimas, assim como são mínimas, também, as chances de sucesso da atual.

Isso ocorre, porque ambas as propostas carregam grave vício de inconstitucionalidade, registrado, de forma bem fundamentada, em Voto em Separado ao PDC nº 118/2015, apresentado na CCJC: o descumprimento da necessidade de oitiva prévia das comunidades indígenas afetadas, conforme determina o dispositivo constitucional.

Assim, ainda que o PDC nº 118/2015 – entre outros de natureza semelhante – tenha sido aprovado pelas comissões de mérito a que foi submetido, tal aprovação é nula na origem, pois não realizaram o essencial e mais importante aspecto da autorização legislativa federal, corrompendo toda a iniciativa e todo o processo de tramitação. Deve-se ressaltar que a tentativa de contornar essa mácula por meio de dispositivo que preveja a oitiva das comunidades para projetos localizados em terras indígenas não é suficiente e não satisfaz o mandamento constitucional.

A esse respeito, transcreve-se, a seguir, a fundamentação do Voto em Separado apresentado ao PDC nº 118/2015 no âmbito da CCJC:

“Data venia, embora o nobre Deputado tenha apresentado parecer pela aprovação no que toca a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa ao presente PDC, entendemos de modo diverso e em sentido contrário.

*Veja-se que o dispositivo constitucional é categórico ao determinar ouvir as comunidades indígenas. O verbo ‘ouvidas’ se insere no texto constitucional em tempo passado, isto é, no particípio passado. **Logo, é evidente que a autorização deve apenas se seguir após ouvidas as comunidades afetadas. Não posteriormente. Trata-se de simples interpretação gramatical do texto constitucional.***

Neste diapasão, vale a pena reproduzir a magistral lição do Procurador da República Robério Nunes dos Anjos Filho a respeito do § 3º do art. 231 da Constituição:

‘Outro requisito constitucional é a oitiva da comunidade indígena atingida. Trata-se de uma espécie de consentimento prévio e informado. Por isso, a consulta deve ser precedida de medidas voltadas ao melhor esclarecimento possível da comunidade acerca da exploração que se pretende fazer e dos impactos diretos e indiretos que a mesma pode causar. Isso torna necessária a ampla divulgação do ordenamento jurídico,

dentro os quais não só o estudo prévio de impacto ambiental expressamente previsto na Constituição (art. 225, § 1º, IV) mas também um estudo prévio de impacto antropológico. Tais estudos devem ser apresentados à comunidade, que pode solicitar a sua complementação ou outros esclarecimentos quaisquer. **No nosso entendimento, a realização da oitiva é da competência exclusiva e indelegável do Congresso Nacional, que deverá exercê-la através de audiências públicas, inclusive na área indígena, para possibilitar a participação de toda a comunidade. Dessa forma, deve acontecer durante o processo de aprovação do Decreto Legislativo, antecedendo a autorização do Congresso Nacional, porque não se trata de mera consulta com fins de aconselhamento, mas sim de verdadeira tomada de decisão da comunidade.** Possui, dessa maneira, caráter decisório e não opinativo. Partindo dessa premissa, caso a resposta dos índios seja negativa, sequer deve haver deliberação do Congresso Nacional.

Outro itinerário não poderia ser, inclusive em homenagem ao princípio constitucional da eficiência, art. 37 da CF. Note-se que autorizar anteriormente o aproveitamento dos recursos hídricos sem a oitiva das comunidades e dos estudos de impacto e viabilidade, ainda pode ir de encontro não apenas ao § 3º, art. 231, mas também ao inciso IV, § 1º do art. 225 da Constituição conforme lição do já citado Doutor Robério. Nesse sentido, vale a pena, novamente, reproduzir as palavras do referido jurista: “Postergar a autorização definitiva para depois da realização dos estudos e da oitiva da comunidade permitiria que o Congresso exercesse plenamente sua competência constitucional, pois sem tais providências, a rigor, não há como aferir a conveniência e a oportunidade da autorização”. (Grifos acrescidos)

Além de apontada na CCJC, a inconstitucionalidade no PDC nº 118/2015 também o foi na CMADS, durante sua tramitação por aquele colegiado, por meio da apresentação, igualmente, de Voto em Separado pela rejeição da proposição. O voto registrou, ainda, que a expressão “*aproveitamento de recursos hídricos*” era demasiadamente ampla e deixava margem para diversos outros usos, que não apenas o transporte hidroviário.

Em termos concretos, não há dúvida acerca da importância do transporte hidroviário para o País e da necessidade de serem discutidas e implementadas medidas para fortalecer esse modal. Tem-se plena consciência das economias que seriam geradas com o aumento do potencial de navegação

de diversos rios nos quais ela seja viável. Isso, no entanto, não pode servir de justificativa para que a Constituição Federal, as leis e outros interesses legítimos sejam deixados de lado.

Dessa forma, não se pode ignorar o fato de que o PDC nº 53/2019, apesar de se preocupar com questões importantes para o País, reproduz ilegalidades e inconstitucionalidades já apontadas nesta Casa em outras oportunidades. Não se pode ignorar também que a atual proposição se aproveita do ambiente de discussão em torno da hidrovía do rio Paraguai para tentar autorizar aproveitamentos de recursos hídricos em outras hidrovias, sem nem mesmo apresentar justificativas específicas para tanto.

Nesse ponto, deve-se salientar que a proposição em muito se distancia do Decreto Legislativo nº 788, de 2005, apesar de ter sido alegado o oposto na Justificação deste PDC nº 53/2019. O referido decreto autorizou o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico de Belo Monte, localizado em trecho do rio Xingu, no Estado do Pará. Assim, tratou de questão específica, cujas particularidades e características próprias tiveram a chance de serem levadas em conta por ocasião da tramitação do decreto.

Já este PDC nº 53/2019 apresenta proposta na forma de um pacote amplo de autorizações, sem que a intervenção em cada hidrovía passe pelo crivo da análise da oportunidade, conveniência, relevância e adequação técnica e jurídica, em claro desrespeito à Constituição Federal e às leis aplicáveis, o que, definitivamente, não é o papel do Congresso Nacional. É o caso concreto que deve apontar a necessidade de expedição de decreto legislativo para a autorização de aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas, mesmo assim apenas com a oitiva prévia das populações afetadas. Não cabe ao Congresso expedir decreto com pacotes de autorizações prévias às necessidades de fato, especialmente sem cumprir minimamente as exigências constitucionais.

Pois bem, além desse importante óbice jurídico, questões técnicas referentes às hidrovias específicas incluídas neste PDC tampouco podem ser desconsideradas. A despeito da relevância socioeconômica e ambiental das hidrovias em geral como um modal menos poluente e arriscado

que as rodovias, o fato é que o transporte de cargas em hidrovias interiores é responsável por apenas 4% do total de cargas transportadas no País. Isso ocorre, porque tal regra de modal menos impactante comporta exceções, e estas constituem, justamente, os casos de muitas das hidrovias previstas nesta proposição, em especial das primeiras.

É que, na prática, a implantação e a operação das hidrovias, além das questões econômicas e outras para a sua viabilização, também implicam impactos ambientais pertinentes tanto à execução das obras portuárias quanto à operação da via navegável. No primeiro caso, os impactos decorrem da execução de obras de atracação, de serviços de dragagens de berços e canais de acesso, de derrocamentos, de infraestruturas de armazenagem e de acessos terrestres, entre outros. Já as operações de manuseio, transporte e armazenagem de cargas, bem como os serviços de manutenção da infraestrutura, do abastecimento e reparo de embarcações, podem, quando realizados de forma inadequada, promover impactos ambientais negativos, como a geração de resíduos sólidos e líquidos e a poluição do ar, da água, do solo e do subsolo, entre outras.

Na hidrovia do Paraguai, o trecho brasileiro compreendido entre a cidade de Cáceres (MT) e a foz do rio Apa (MS) possui cerca de 1.270 km de extensão e, apesar de enfrentar algumas restrições de navegação, é usado para transportar mais de 6 milhões de toneladas por ano (dados de 2014). Os sistemas de transporte são compostos de barcaças e empurradores, que suportam até 30 mil toneladas por comboio. O predomínio do transporte é de granéis sólidos para exportação, com destaque para o transporte de minério de ferro nos terminais Sobramil e Gregório Curvo, e de soja em grão nos terminais de Cáceres e Porto Murtinho. Estes últimos também atendem à população com o recebimento de produtos consumidos local e regionalmente, como trigo, farinha, óleo, adubos, fertilizantes, sal e produtos petroquímicos.

Ocorre que a navegação nesse trecho não é possível todo o tempo. Desde a década de 1990, se discute a possibilidade de tornar a navegação constante ao longo do ano no trecho mais alto do rio, o que exigiria dragagens, abertura de canais, construção de diques e retificação do leito. Além do alto custo, todas essas obras afetariam severamente a dinâmica das

águas e a sobrevivência dos organismos aquáticos na planície pantaneira, pois o equilíbrio ecológico do Pantanal é tão delicado, que a simples construção de uma estrada mal planejada pode destruir centenas de quilômetros quadrados de natureza selvagem na maior planície alagável da Terra.

O rio Paraguai, por ser o principal do Pantanal, acaba controlando a dimensão da planície alagada na época das cheias. Para que a hidrovia funcionasse, o leito do rio teria que ser escavado de forma a aumentar sua vazão, ou seja, as águas correriam mais rapidamente rumo ao Atlântico. Hoje, a declividade do rio não atinge 3 cm/km e, por isso, as águas correm muito lentamente. Mas é exatamente essa dificuldade de escoamento que provoca as inundações: as águas que chegam não conseguem escoar e alagam tudo.

Escavar o rio Paraguai para viabilizar a hidrovia, portanto, poderia ser um golpe mortal nesse ecossistema, cuja importância ecológica pode ser justificada de várias maneiras, mas a mais fácil de entender é saber que ali está a maior diversidade de aves do mundo. São 650 espécies, que vão do tuiuiú, escolhido como símbolo da região, à ameaçada arara-azul.

Além disso, lá existem 80 tipos diferentes de mamíferos, 260 espécies de peixes e 50 de répteis, que incluem uma impressionante população de 32 milhões de jacarés. As espécies de insetos e outros bichos pequenos contam-se aos milhares, mas esse inventário ainda é provisório. À medida que as pesquisas avançam na região, mais e mais espécies são descobertas, demonstrando que a teia de vida ali é intrincadíssima.

Já a hidrovia Tocantins-Araguaia, segundo o Plano Nacional de Integração Hidroviária da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), é economicamente vantajosa para o escoamento da produção de grãos de Mato Grosso e Goiás, além de outras cargas, como carvão mineral e óleo de soja. Assim, ela, em tese, facilitaria a exportação e importação de produtos das regiões Norte e Centro-Oeste, movimentando grandes volumes, consolidando cadeias produtivas, servindo como alavanca para a economia e atraindo investimentos para toda a região. Todavia, as questões socioambientais também constituem um grande obstáculo à sua concretização.

Os estudos para a implantação da hidrovia iniciaram-se ainda na década de 1990, mas, em razão de sua baixa qualidade, foram recusados pelos órgãos ambientais federal e estaduais. Em 2000, foram feitos novos estudos ambientais e um painel de especialistas independentes produziu um relatório sobre eles. A conclusão foi de que, dadas as informações e o conhecimento então existentes sobre a região, as intervenções propostas pelo projeto eram temerárias e poderiam causar consideráveis impactos ambientais, sociais e econômicos. Atravessando pouco mais de 2 mil km de cinco Estados, além de dez unidades de conservação ambiental, incluindo a maior ilha fluvial do mundo – a Ilha do Bananal –, a hidrovia afetaria ainda 35 áreas indígenas, com uma população de 10 mil indivíduos.

No caso das obras físicas para a implantação da hidrovia, por exemplo, a remoção de rochas levaria a grandes mudanças hidrológicas na biologia de importantes ecossistemas brejosos situados ao longo do curso do rio, afetando, entre outros, o pântano do rio das Mortes e a Ilha do Bananal. Os impactos nos ecossistemas situados mais a montante, originários de intervenções realizadas no leito do rio Araguaia, principalmente a retirada de travessões rochosos situados no leito do rio, que controlam o fluxo de água e sedimentos, poderiam causar a eliminação de boa parte das suas lagoas marginais, que atuam como “berçários” para os peixes, o que tenderia a reduzir o estoque pesqueiro e, mesmo, levar à extinção de espécies.

Por efeito, a alteração do nível do rio e dos pulsos de enchente e vazante mudaria toda a dinâmica da paisagem dos rios Araguaia, das Mortes e seus afluentes, provocando o desaparecimento de praias e outros atrativos turísticos. Há que lembrar que o turismo de pesca e lazer nas praias do Araguaia, além de representar importante fonte de renda e emprego para a região, possui uma antiga e significativa raiz cultural na região.

Mesmo do ponto de vista econômico, os estudos concluíram que a hidrovia não teria razão de ser, pois a alternativa existente – a Ferrovia Norte-Sul, que lhe corre paralelamente, a leste –, patrocinada pelo próprio governo, proporcionaria transporte a menor custo. Além disso, a utilização da hidrovia pela navegação comercial só se mostraria economicamente viável no

período de águas médias e altas, em face da grande quantidade de sedimentos de fundo, em especial no rio Araguaia.

Desta forma, em vista de todas as razões expendidas, técnicas e jurídicas, voto pela **rejeição do PDC nº 53, de 2019**.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado ÁTILA LINS
Relator