

COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 211, DE 2019

Autoriza, nos termos dos arts. 176, § 1º, e 231, § 3º, da Constituição Federal, a implantação dos aproveitamentos hidroelétricos Foz do Buriti e Porto do Buriti, no Rio Buriti, no Estado do Mato Grosso.

Autor: Deputado AUGUSTO COUTINHO

Relator: Deputado ÁTILA LINS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 211, de 2019, autoriza a implantação de dois aproveitamentos hidroelétricos no rio Buriti, no Estado do Mato Grosso, denominados Foz do Buriti e Porto do Buriti, parcialmente dentro dos limites da Terra Indígena (TI) Tirecatinga, a serem desenvolvidos após os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e outros julgados necessários, tais como o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA/Rima) e o estudo antropológico atinente às comunidades indígenas afetadas.

O PDC assegura que o aproveitamento dos potenciais hidroelétricos estará condicionado à garantia de participação dos índios nos resultados do empreendimento, à compensação pelos ônus sociais e ambientais suportados pela comunidade indígena e a outras medidas de defesa e promoção do direito dos índios à reprodução física e cultural, porventura fixadas pelo órgão indigenista federal, a Fundação Nacional do Índio (Funai).

Na Justificação do projeto, o ilustre autor afirma que:

“Os projetos em tela, elaborados por sociedade empresária pernambucana, além de contribuir para a expansão da produção energética do país, contribuirá, outrossim, para a valorização cultural do povo indígena, bem como a sua inclusão social. Vislumbram-se, com os projetos em questão, benefícios para a comunidade indígena e para toda a região, mediante criação de postos de trabalho diretos e indiretos, maior circulação de riquezas e melhorias na infraestrutura de municípios próximos e das próprias comunidades indígenas”.

A proposição está sujeita à apreciação do Plenário – onde será aberto prazo pra 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

O PDC nº 211/2019 inclui-se num conjunto de dezenas de outras proposições, que já tramitaram ou ainda tramitam nesta Casa, em busca da autorização do Congresso Nacional para o aproveitamento hídrico de cursos d'água, seja para a utilização como hidrovias, seja para a geração de energia hidroelétrica, como é o caso do PDC ora em foco.

A propositura desses PDCs objetiva, em linhas gerais, dar cumprimento ao § 3º do art. 231 da Constituição Federal, que assim determina:

“Art. 231 (...)

(...)

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.”

Na prática, a maioria das proposições que já tramitaram pela Casa acabou logrando aprovação nas comissões temáticas, como foram os casos dos PDCs nº 2.540/2006 e 118/2015, entre inúmeros outros. Todavia, eles, invariavelmente, são rejeitados no âmbito da CCJC, por carregarem um grave vício de inconstitucionalidade: o descumprimento da necessidade de oitiva prévia das comunidades indígenas afetadas, conforme determina o dispositivo transcrito.

Assim, acaba sendo nula na origem a aprovação pelas comissões de mérito a que são submetidos esses PDCs, pois não se cumpre o essencial e mais importante aspecto da autorização legislativa federal, corrompendo toda a iniciativa e o processo de tramitação. A tentativa de contornar essa mácula por meio de dispositivos prevendo a realização de estudos diversos, a garantia de participação dos índios nos resultados do empreendimento e outras medidas de defesa e promoção de seus direitos, somente após a autorização da Casa, não é suficiente para satisfazer o mandamento constitucional.

A esse respeito, transcreve-se, a seguir, a fundamentação do Voto em Separado apresentado ao PDC nº 118/2015, anteriormente citado, 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)

Também merecem citação os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da homologação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol, na qual foram estabelecidas 19 condicionantes, sendo que a segunda assim prescreve:

“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 (AGU) para que fixasse a interpretação das 19 condicionantes que integram o acórdão do julgamento da Petição nº 3388-4 pelo Plenário do STF. A AGU, por sua vez, manifestou-se, 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)”. (Grifos acrescidos)

Sob essa perspectiva, o PDC nº 211/2019 não prevê a oitiva prévia, pelo Congresso Nacional, das comunidades indígenas afetadas, descumprindo, assim, o *mandamus* constitucional. Em verdade, ele sequer menciona tal oitiva, que deve ser realizada pelo Congresso e não constitui mera formalidade. Esse é também o entendimento da Funai, que vem reiterando a necessidade da consulta livre e informada das comunidades afetadas, antes da votação dos referidos projetos.

Tal entendimento é válido, mesmo levando-se em consideração, conforme a Justificação do PDC, que os reservatórios dos projetos de geração de energia em referência atingirão apenas 0,07% da área total da TI Tirecatinga – 92 de seus 130 mil hectares – e que a população indígena seja composta por apenas 175 indivíduos, conforme dados obtidos pelo autor no próprio *site* da Funai. É que a Lei Maior não faz distinção quanto à extensão da TI, nem ao número de indivíduos afetados.

Por outro lado, para haver a oitiva das comunidades indígenas afetadas, há que garantir, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que elas tenham conhecimento do EIA/Rima e de outros estudos, porventura efetuados, para poderem se manifestar. Também se depreende pelo PDC que tais estudos estão previstos para acontecer em momento posterior à própria decisão do Congresso Nacional.

Além disso, PDCs como o ora apreciado, por terem como objeto o aproveitamento de recursos hídricos dentro de TI, necessitam observar, conforme o entendimento da AGU, o disposto em lei ordinária que estabeleça as condições específicas de tal atividade, conforme previsto no § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Tal lei ordinária deve regular tanto a autorização do Congresso Nacional quanto a oitiva prévia das comunidades indígenas afetadas, conforme dispõe o § 3º do art. 231 da Lei Maior. Mas, até o momento, não existe lei vigente com esse teor.

Por fim, cabe destacar que o mecanismo de autorização congressional depende ainda de provocação do Poder Executivo. Cabendo a este último propor a exploração de recursos hídricos em TIs, é decorrência natural e necessária que apresente ao Poder Legislativo o pedido de autorização. Juridicamente, de nada serve aprovar-se um PDC sem que o Poder Executivo tenha solicitado tal autorização. É adiantar-se ilegitimamente no processo que, devendo ser iniciado pela Presidência da República, levará ou não à autorização.

Assim, tomando por princípio a economia processual legislativa, e por ferir os arts. 176, § 1º, e 231, § 3º, da Constituição Federal, bem como por contrariar a Convenção nº 169 da OIT, voto pela **rejeição do PDC nº 211, de 2019**.

Sala da Comissão, em 30 de Setembro de 2019.

Deputado ÁTILA LINS
Relator