

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o PLC nº 315, de 2009 (PL 0054, de 2003, na Câmara dos Deputados), que *altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, regulamentado pelo Decreto Federal nº 1, de 11 de janeiro de 1991, que trata da parcela pertencente aos Estados e Municípios do produto da Compensação Financeira dos Recursos Hídricos – CFRH*

RELATOR: Senador AÉCIO NEVES

I – RELATÓRIO

Vem para a análise desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara nº 315, de 2009 (PL nº 0054/2003 na Casa de origem), de autoria do Sr. Deputado Chico da Princesa, que *altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, regulamentado pelo Decreto Federal nº 1, de 11 de janeiro de 1991, que trata da parcela pertencente aos Estados e Municípios do produto da Compensação Financeira dos Recursos Hídricos – CFRH.*

Na Casa de origem, a proposição recebeu pareceres favoráveis das Comissões de Minas e Energia, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e Cidadania. Foi remetida ao Senado Federal em 9 de dezembro de 2009.

Nesta Casa, a matéria foi inicialmente apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos, onde recebeu parecer favorável. Após apreciação nesta Comissão, a proposição será encaminhada à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, e, por fim, à Comissão de Serviços de Infraestrutura, em decisão terminativa.

O projeto tem como objetivo alterar a distribuição da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos, mais conhecida como CFURH. Hoje, nos termos da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que definiu os percentuais de distribuição, 45% dessa compensação é destinada aos estados, 45% aos municípios, 3% ao Ministério de Meio Ambiente, 3% ao Ministério de Minas e Energia, e 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). O Projeto de Lei nº 315, de 2009, propõe que os municípios recebam 65% e, os estados, 25%.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Não há óbices de natureza formal ao Projeto de Lei sob estudo, pois seu tema não faz parte das matérias legislativas reservadas à iniciativa exclusiva do Presidente da República, relacionadas no art. 61 da Constituição Federal, e nem daqueles assuntos de competência privativa do Chefe da Nação inseridos no art. 84 do Estatuto Magno.

Entretanto, vislumbramos problemas quanto à constitucionalidade de natureza material, pelas razões a seguir expostas.

Não nos parece razoável a alteração na distribuição dos recursos nos mesmos termos do Projeto de Lei nº 315 de 2009, mudança radical que a nosso ver traria consequências nocivas na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, como ressaltaremos no decorrer do presente parecer.

Na elaboração das leis, há que se atender ao princípio da razoabilidade, cujo não atendimento vulnera a ordem jurídica e inviabiliza a ideal concretização de todos os outros princípios constitucionais que devem fundamentar o arcabouço legislativo de um país.

Vincula-se o referido princípio àquele da proporcionalidade, relativo à adequação que uma norma deve guardar entre a medida imposta e o fim a ser atingido. O legislador não está livre de qualquer limite na elaboração das normas, daí a importância do atendimento ao princípio da razoabilidade, implícito no texto constitucional como exigência incontornável na feitura das leis.

Pelos princípios mencionados, elege-se a solução mais racional e acertada considerando-se as circunstâncias sociais e políticas, entre outras, que envolvem o problema. Com vistas a evitar resultados desproporcionais ou injustos, a lei deve ter em mira o alcance do interesse público, razão de ser de sua existência. Do contrário, sem a verificação do que é razoável ou proporcional, deixa-se de lado o atendimento ao bem comum por se desconsiderar as necessidades da coletividade nas questões a serem reguladas.

Se um Projeto de Lei não atende aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, implícitos na Constituição Federal, ele padece de vício de constitucionalidade em sua substância.

Para evidenciar os vícios jurídicos supramencionados, explanaremos a seguir os problemas relativos ao mérito do Projeto sob análise.

Hoje, os recursos da CFURH são distribuídos na seguinte proporção: 10% para a União, 45% para os municípios diretamente impactados pela formação dos reservatórios das usinas hidrelétricas e 45% para os estados nos quais se localizam esses municípios. Essa compensação é transferida mensalmente a 21 estados e ao Distrito Federal (DF), e a cerca de 640 municípios. Em 2009, foram repassados a essas unidades federativas cerca de R\$ 1.309 milhões, sendo R\$ 654 milhões para estados e DF, e a mesma quantia para os municípios.

O autor da proposição defende a destinação de 65% dos recursos da CFURH para os municípios, com o argumento de que são eles que sentem mais de perto e com maior força os impactos negativos das usinas hidrelétricas. São eles que perdem a possibilidade de usar as terras alagadas. São eles que perdem em termos de produção e emprego. Não obstante, dispõem de menos alternativas para compensar as perdas sofridas.

Não se pode negar que os municípios alagados são prejudicados em muitos sentidos e, por isso, precisam receber compensação. Há que se lembrar, contudo, que os impactos das hidrelétricas atingem, ainda que de forma indireta, toda a bacia hidrográfica e, consequentemente, os estados. A distribuição atual tem a virtude de contemplar os municípios diretamente impactados e socializar os recursos aos demais municípios, por meio do estado.

Uma eventual mudança nos percentuais de distribuição, nos moldes da proposta contida no PLC nº 315, de 2009, embora possa parecer, à primeira vista, mais justa, traria enormes repercussões negativas.

A primeira é a de que uma queda abrupta nas receitas dos estados comprometeria gravemente a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Essa Política, fundamentada nos Planos de Recursos Hídricos e no Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, é fortemente dependente da atuação e dos recursos dos estados.

Segundo o art. 8º da lei, *os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País*. Além disso, os estados também têm papel determinante na implementação do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos e no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme se depreende dos arts. 30, 32 e 33 da mesma lei.

Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:

.....
III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos:

.....
III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;

IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;

Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm - art30

I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

I-A. – a Agência Nacional de Águas;

II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;

III – os Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;

V – as Agências de Água.

Tomando como base os números de 2011, quando os estados receberam acima de R\$ 654 milhões, a aprovação do PLC nº 315, de 2009, implicaria uma redução da ordem de R\$ 327 milhões nos recursos transferidos aos estados.

A compensação transferida a estados e municípios não tem destinação vinculada legalmente. Entretanto, praticamente todos os Estados têm instituído fundos específicos de recursos hídricos (FERHs), instrumento criado para custear a execução de ações voltadas para a gestão de recursos hídricos e garantir a sustentabilidade financeira dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Os recursos da CFURH, transferidos aos Fundos estaduais, são aplicados em diversas ações relacionadas à gestão, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos e ações relevantes para a sustentabilidade ambiental, de forma ampliada e democrática. Todos os municípios acabam sendo beneficiados.

Os FERHs possuem diversas fontes de recursos, porém, na maioria dos casos, a principal é a CFURH. É um equívoco afirmar que a compensação financeira não tem relevância para a atuação dos estados na preservação dos recursos hídricos.

Embora se conheça a situação difícil por que passam alguns municípios, é imprescindível reconhecer que, na maioria deles, os recursos entram para o orçamento municipal sem nenhuma vinculação com a gestão ambiental e de recursos hídricos. Portanto, o corte na CFURH destinada aos estados comprometeria toda a política nacional de recursos hídricos.

A segunda repercussão de uma eventual aprovação do PLC nº 315, de 2009, seria um aumento da desigualdade na distribuição dos recursos de compensação. Seriam beneficiados apenas 645 municípios, dos quais 401 localizados em apenas 3 estados (SP, MG e PR). Quando os recursos são transferidos para os estados, a gestão é estadual e um número muito maior de municípios é beneficiado.

Além dessas considerações, vale chamar atenção para o fato de que uma redução tão grande e tão abrupta na receita de praticamente todos os estados contraria toda a prática orçamentária do país. Não se pode esperar que esses entes da federação, que montaram toda uma estrutura para atender aos ditames da Constituição Federal, aceitem continuar cumprindo suas responsabilidades, diante de corte tão drástico em suas receitas.

Ademais, uma alteração tão radical e repentina na destinação de recursos introduz elemento de forte instabilidade e insegurança. Como poderão os estados implementar políticas que, por sua própria natureza, exigem um planejamento a longo prazo, se temem a qualquer momento perder suas receitas?

Diante da crescente pressão sobre os recursos hídricos no país, é fundamental fortalecer a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Não é hora de reduzir os recursos repassados aos estados, mas sim de assegurar que eles sejam usados de forma adequada em todo o território nacional, garantindo a gestão ambiental e de recursos hídricos. A proposição sob exame representa tamanha ameaça à política já em andamento que o Fórum Nacional de Órgãos Gestores das Águas apresentou moção de repúdio ao PLC nº 315, de 2009, argumentando que a sua aprovação representará o enfraquecimento dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A propósito, o processado referente ao Projeto sob análise veio acompanhado de Moção dos Comitês PCJ (Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba e Jaguari) nº 01/2010, contrária a sua aprovação. Entre várias argumentações, o documento lembra que os fundos estaduais de recursos hídricos são os instrumentos criados pelos estados para garantir o financiamento das ações relativas à gestão de recursos hídricos no âmbito estadual.

Igualmente, o Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista enviou Ofício com Moção (nº 01/2010) de manifestação contrária à aprovação do projeto, com a alegação de que os fundos estaduais voltados para a gestão da água repassam seus recursos para a melhoria de qualidade e quantidade, resultando em benefícios para todos os usuários da sociedade civil.

III – VOTO

Em decorrência do exposto, somos de parecer contrário à aprovação do PLC nº 315, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator