

PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1282, de 2019, do Senador Luis Carlos Heinze, que *altera a Lei 12.651/12, de 25 de maio de 2012*.

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 1.282, de 2019, de autoria do Senador Luiz Carlos Heinze, que altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

O projeto em análise contém dois artigos. O primeiro inclui novo parágrafo no art. 4º do Código Florestal. Esse artigo delimita as Áreas de Preservação Permanente (APP), em zonas rurais ou urbanas. Seus diversos parágrafos estabelecem condições específicas e exceções à aplicação do conceito de APP.

O segundo artigo traz a cláusula de vigência da futura Lei.

A mudança na Lei, proposta pelo Senador Luiz Carlos Heinze no art. 1º do PL, consiste na inclusão de dispositivo que admita, nos imóveis rurais, “a construção de reservatórios d’água para projetos de irrigação e a infraestrutura física a ele associado”.

Na Justificação, o autor ressalta o papel dos projetos de irrigação para a expansão da agropecuária brasileira, o que, segundo ele, tem encontrado amparo tanto nos trabalhos desta Comissão, quanto nas políticas públicas conduzidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).



SF/22416.03180-50

Contudo, o autor sinaliza a falta de clareza na legislação atual sobre o tema, o que dificulta “a expansão das tecnologias ligadas à irrigação”, razão pela qual se justifica a alteração proposta na Lei.

A matéria foi distribuída ao exame exclusivo desta Comissão.

Não foram apresentadas emendas ao Projeto no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária opinar sobre os temas dispostos no art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal, temas que incluem, em seu inciso VII, irrigação e drenagem.

Por se tratar da única comissão a apreciar a matéria, cabe à CRA analisar os aspectos de constitucionalidade, de juridicidade – nela incluídos os aspectos de técnica legislativa – e de mérito do PL nº 1.282, de 2019.

A Proposição é formal e materialmente constitucional, e dispõe sobre matérias de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, como florestas, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente (art. 24, inciso VI da Constituição Federal – CF). Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior.

Tampouco há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da Proposição em exame. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida. Não se verifica, outrossim, vício de juridicidade, exceto, como se verá, no tocante à técnica legislativa.

No mérito, consideramos o Projeto, que em sua essência visa a incentivar a agricultura irrigada, conveniente e oportuno.

Devemos observar que nosso Parecer reproduz, em parte e com as devidas adaptações, o Relatório do ilustre Senador Marcelo Castro, ex-membro deste colegiado, protocolado em 17/07/2019, que não foi discutido e nem votado por esta Comissão.

Quanto ao entendimento sobre as APP, o Código Florestal apresenta uma definição mais geral no art. 3º e, no art. 4º, categoriza, de forma mais específica, a aplicação do conceito de APP.

Conforme o art. 3º, inciso II, do Código Florestal, Área de Preservação Permanente é a

Área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

No entanto, as APP previstas no art. 4º do Código Florestal possuem característica única em relação aos demais espaços protegidos, no que se refere ao seu estabelecimento. O Código estabelece a proteção dessas áreas pelo mero efeito da lei, isso é, em função de sua localização, nos limites nela previstos. Disso decorre que as APP podem incidir tanto sobre o patrimônio público como sobre o particular.

A proposta do Senador Luis Carlos Heinze visa a ampliar as possibilidades de intervenção nas APP de maneira a viabilizar projetos de irrigação. Com efeito, o Código Florestal, em seu art. 3º, inciso IX, alínea e, inclui entre as atividades de interesse social, para efeito dessa Lei, aquelas de “implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade”.

Mais adiante, em seu art. 8º, o Código estabelece que 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”.

A iniciativa do nobre senador Heinze, vem a propósito de preencher lacuna em nossa legislação, ao contemplar a possibilidade de instalação de reservatórios em APP, de modo que toda a infraestrutura necessária ao desenvolvimento de projetos de irrigação seja viabilizada. A possibilidade de instalação nessas áreas apenas das estruturas para captação e condução de água, que se resume a tubulações e bombas, tem limitado excessivamente o avanço da agricultura irrigada.

A proposição em tela, nesse aspecto, é coerente com o que já estabelece a Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, que “dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação” e que, em seu artigo 22, § 2º, prevê que



As obras de infraestrutura de irrigação, inclusive os barramentos de cursos d'água que provoquem intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente, poderão ser consideradas de utilidade pública para efeito de licenciamento ambiental, quando declaradas pelo poder público federal essenciais para o desenvolvimento social e econômico.

Contudo, a admissão de intervenção em APP trazida pela proposta não faz qualquer tipo de restrição ou condicionalidade à manifestação de órgãos públicos competentes sobre a matéria. Aqui, é necessário destacar, com o fim de promover a integração e a articulação de políticas e ações, que a Política Nacional de Irrigação prevê a necessidade tanto de licenciamento ambiental quanto de outorga de uso da água para os projetos de irrigação. Portanto, as atividades de irrigação não ocorrem legalmente sem autorização do Poder Público, como pretende o PL em análise.

Com efeito, os projetos de irrigação parecem apresentar amplos benefícios sociais e econômicos. Não obstante, é importante ressaltar que a construção de médios e grandes projetos de irrigação pode causar considerável impacto ambiental, mesmo que esses venham a ser eventualmente mitigados e até mesmo justificáveis do ponto de vista social e econômico.

A iniciativa legislativa, na forma em que se encontra, busca incentivar o aumento da produtividade agropecuária por meio de projetos de irrigação, no entanto, a proposta permite a construção de reservatórios d'água para projetos de irrigação e infraestrutura a ele associados em Áreas de Preservação Permanente de imóveis rurais, sem estabelecer condicionantes ou regulamentação, como a realização de estudos e de eventuais práticas que venham a minimizar os impactos decorrentes da intervenção sobre a APP.

A título de comparação, destacamos que o próprio Código Florestal admite a intervenção em APP para a prática de aquicultura e infraestrutura física diretamente a ela associada nos imóveis rurais com até 15 módulos fiscais. Para tanto, estabelece condicionantes: adoção de práticas sustentáveis de manejo de solo e água dos recursos hídricos, observância dos respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos, realização de licenciamento pelo órgão ambiental competente, inscrição do imóvel no CAR e necessidade de a atividade não implicar novas supressões de vegetação nativa.

Por conseguinte, a admissão de intervenção sobre APP, como no caso em tela, sem qualquer tipo de condicionante ou regulamentação, parece contrariar o espírito de todo o Código Florestal.

Estudos demonstram que reservatórios utilizados para irrigação construídos a partir de barramentos de cursos d'água têm efeito positivo na disponibilidade hídrica das bacias hidrográficas durante os meses de seca. A infiltração de água no fundo desses reservatórios, apesar de consistir em perda importante do volume de água no reservatório em si, alimenta o fluxo de base dos rios, aumentando o volume de água superficial a jusante.

Barramentos muito grandes causam impactos importantes na ictiofauna, impedindo seu deslocamento a montante, necessário para a reprodução das espécies de piracema. Entretanto, barramentos menores têm impactos também menores. Há uma faixa de tamanho ideal, pois reservatórios muito pequenos têm um balanço hídrico desfavorável, dado que as perdas por evaporação tornam sua relação custo-benefício negativa.

Os reservatórios oriundos de barramentos têm uma vantagem sobre os demais. De acordo com o § 1º do art. 4º do Código Florestal, não se exige APP no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais. Assim, a admissão da construção de reservatórios em APP que não sejam oriundos de barramento traz a desvantagem de extinguir a APP no local, pois o reservatório construído não gerará outra APP em seu entorno. O mesmo não ocorre com reservatórios construídos a partir de barramentos, para os quais se constituem novas APP ao redor do novo espelho d'água.

Diante dessa análise, nossa compreensão é a de que a legislação deve permitir a construção de reservatórios em APP com a finalidade de irrigação, porém restringindo essa possibilidade aos reservatórios que decorram de barramentos, mediante análise e autorização do Poder Público e cumprimento de condições que visem à prevenção e à mitigação de impactos ambientais.

Assim, propomos emenda ao PL nº 1.282, de 2019, para permitir a construção de reservatórios d'água para irrigação decorrente de barramento mediante cumprimento de requisitos voltados à conservação ambiental. Nessa emenda, as modificações propostas devem ser viabilizadas por meio da inserção de § 11 ao art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012, haja vista que, após a aprovação da Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, o

referido artigo passou a dispor de § 10 que apresenta objetivos diferentes daqueles pretendidos pelo art. 1º do projeto em análise.

Também é necessário reparo na ementa da proposição para adequá-la à boa técnica legislativa, como preconizam as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. A ementa do projeto não explicita a que se presta a alteração promovida no Código Florestal.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do PL nº 1.282, de 2019, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CRA

Dê-se à ementa do PL nº 1.282, de 2019, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para permitir a construção, em Área de Preservação Permanente, de reservatórios para irrigação por meio de barramentos de cursos d’água e da infraestrutura física a eles associada.”

EMENDA Nº - CRA

Dê-se ao art. 1º do PL nº 1.282, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Os arts. 4º e 8º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 4º**

§ 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.

.....’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22416.03180-50