



DIÁRIO



República Federativa do Brasil

DO CONGRESSO NACIONAL

ANO II - Nº 66

SÁBADO, 14 DE MAIO DE 1994

BRASÍLIA - DF

CONGRESSO NACIONAL

Revisão da Constituição Federal

**PARECER Nº 55, de 1994-RCF
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS
NATURAIS
(Art. 20, § 1º)**

**PARECER DO RELATOR-GERAL ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS
APRESENTADAS AO ARTIGO 20, PARÁGRAFO PRIMEIRO, QUE DISPÕE
SOBRE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS
NATURAIS**

I - RELATÓRIO

O § 1º do art. 20 assegura aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos da administração direta da União participação no resultado da exploração, ou compensação financeira pela exploração, de petróleo ou gás natural, de outros recursos minerais e de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Foram apresentadas 25 propostas revisionais ao § 1º do art. 20 que, quanto ao seu conteúdo, podem ser classificadas em:

- propostas que suprimem o dispositivo: 15, ou 60% do total;
- propostas que alteram os beneficiários: sete, ou 28% do total;
- propostas que estendem a compensação financeira a outras modalidades de exploração de recursos naturais: três, ou 12% do total.

EXPEDIENTE

Centro Gráfico do Senado Federal
MANOEL VILELA DE MAGALHÃES
 Diretor-Geral do Senado Federal
AGACIEL DA SILVA MAIA
 Diretor Executivo
LUIZ AUGUSTO DA PAZ JÚNIOR
 Diretor Administrativo
LUIZ CARLOS BASTOS
 Diretor Industrial
FLORIAN AUGUSTO COUTINHO MADRUGA
 Diretor Adjunto

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

Impresso sob responsabilidade da Mesa do Senado Federal

ASSINATURAS

Semestral _____ 23,53 URV

As 15 propostas supressivas são as PRE nº 955-1, 1.679-4, 1.794-1, 9.322-1, 9.416-6 e 12.655-4, que alteram somente esse dispositivo; a PRE nº 4.382-6, que também modifica o art. 177 e o art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; as PRE nº 13.562-9, 14.829-9 e 15.363-4, que reformulam o art. 20 e o art. 26; e as PRE nº 9.023-8, 13.015-0, 13.556-9, 15.292-9, 15.303-7, que reformulam grande parte do Título III.

As sete propostas que alteram os beneficiários subdividem-se em:

- propostas que excluem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios: uma, a PRE nº 3.299-4;
- propostas que excluem a União: duas, a PRE nº 8.525-6 e o conjunto formado pelas PRE nº 6.260-7 e 6.254-7 (contado como uma única proposta), em que a primeira suprime o § 1º e o inciso IX do art. 20 e a segunda inclui esse parágrafo no art. 26 (que dispõe sobre os bens dos Estados), suprimindo a expressão "bem como a órgãos da administração direta da União";
- propostas que incluem toda a União: duas, as PRE nº 14.524-4 e 14.699-0; e
- propostas que incluem as comunidades indígenas: duas, as PRE nº 15.475-1 e 16.494-3.

As três propostas que estendem a compensação financeira a outras modalidades de exploração de recursos naturais subdividem-se em:

- propostas que incluem madeira e pesca: uma, a PRE nº 13.201-1;
- propostas que incluem a exploração de recursos hídricos para abastecimento: uma, a PRE nº 6.371-1; e
- propostas que incluem usos de recursos hídricos sujeitos a outorga pelo Poder Público de seus direitos de uso, inundação de terras por reservatórios de água qualquer que seja sua finalidade e restrição ao uso de terras para a

proteção de recursos hídricos, em especial mananciais de abastecimento de populações: uma, a PRE nº 6.986-6.

Foram ainda apresentadas quatro propostas correlatas a esse assunto: a PRE nº 10.285-3, que acrescenta a expressão "e estabelecer tarifa, variável em função da finalidade e do interesse social, para a utilização desses recursos hídricos" ao final do inciso XIX do art. 21, bem como um parágrafo a este artigo determinando que "a receita financeira proveniente da cobrança de tarifa pela utilização de recursos hídricos ... será aplicada, exclusivamente, em investimentos nos setores de meio ambiente, energia e irrigação"; a PRE nº 13.153-6, que acrescenta alínea ao inciso I do art. 155 dispondo a respeito da instituição de imposto sobre "a utilização e/ou degradação dos recursos hídricos de bacia hidrográfica por pessoas físicas jurídicas, públicas e privadas, que desenvolvam atividades econômicas, ou de outra natureza" e determinando que "os recursos financeiros advindos desse imposto serão utilizados privativamente no monitoramento, proteção e recuperação do meio ambiente dessa região" e que "quando uma bacia hidrográfica abranger dois ou mais Estados, esses Estados constituirão um consórcio para administrar as condições do meio ambiente dessa bacia"; a PRE nº 6.784-8, que acrescenta parágrafo ao art. 145 dispondo sobre compensação financeira a Municípios pela criação de espaços especialmente protegidos; e a PRE nº 16.949-6, que acrescenta inciso ao § 1º do art. 225 dispondo sobre a aplicação progressiva do princípio do usuário-pagador "como fonte alternativa para financiamento das ações necessárias à proteção ambiental".

II - PARECER

A compensação financeira pela exploração de recursos naturais é uma inovação da Constituição de 1988, restrita aos recursos minerais e aos recursos hídricos utilizados para geração de energia elétrica. Trata-se de compensação pecuniária a comunidades, com a finalidade de compensar-lhes a diminuição de seu patrimônio natural e outras conseqüências como a degradação da qualidade de seus recursos. São comuns situações em que os benefícios gerados pelo aproveitamento dos recursos naturais de uma comunidade são transferidos para regiões distantes e usufruídos por outras

Uma interpretação mais restrita desse dispositivo constitucional seria a de que ele se destinaria a compensar comunidades pela restrição de uso que a exploração mineral ou de potenciais de energia hidráulica

acarretaria a parcelas de seus territórios. Não sendo mais possível atividades agrícolas ou industriais nas terras ocupadas por aquelas atividades, as comunidades seriam privadas da renda futura que essas terras poderiam gerar. Essa interpretação não subsiste, porque a Constituição estendeu à mineração e à energia elétrica a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços, possibilitando que as terras bloqueadas por essas atividades passassem a gerar renda para suas comunidades.

A compensação financeira não é um tributo a mais gravando a atividade produtiva, como argumentaram alguns parlamentares ao justificarem Propostas Revisionais supressivas do dispositivo. É o pagamento por um recurso produtivo apropriado a custo zero por seus usuários.

Há muito os recursos naturais deixaram de ser considerados bens livres, sem valor econômico. A persistência desse conceito, mesmo após haver evidências de que haviam se tornado escasso, proporcionou sua exploração excessiva e acarretou a degradação de sua qualidade. A compensação financeira é um modo de se internalizar no cálculo econômico as externalidades negativas ocasionadas por seu uso inadequado.

O uso de recursos naturais, especialmente os não renováveis, como minérios e florestas nativas, implica perda de patrimônio, pois não há possibilidades de repô-los. Por essa razão, a comunidade internacional interessada na operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável desenvolveu a contabilidade ambiental de modo a registrar o patrimônio natural de uma comunidade e poder avaliar o ganho ou a perda real de projetos de aproveitamento de recursos naturais.

Estamos, no momento, diante de um desafio de modernização de estruturas de decisão política no rumo da sustentabilidade, em que é de fundamental importância que as áreas protegidas sejam incorporadas definitivamente como elemento de negociação de alto interesse comunitário. Uma solução que nos parece adequada é a criação de um sistema de compensação financeira para beneficiar os Estados e Municípios que possuem recursos naturais estratégicos preservam importantes parcelas de seus limites geográficos, em detrimento de suas atividades econômicas.

O Brasil possui atualmente 35 Parques Nacionais, 23 Reservas Biológicas, 21 Estações Ecológicas, 38 Florestas Nacionais, 14 Áreas de Proteção Ambiental e 9 Reservas Extrativistas que totalizam cerca de 31.294.911 ha,

representando 3,7 por cento de sua extensão territorial, em áreas protegidas em nível federal e localizadas em todas as Unidades da Federação. Segundo os especialistas, a área de 3,7 % do território nacional é relativamente pequena, considerando-se a riqueza e a biodiversidade do País - a maior do planeta - com cerca de 15 a 20 por cento das espécies vivas. No entanto, apesar de sua importância para esta e para as futuras gerações, as Unidades de Conservação tem sido consideradas por Estado e Municípios, um empecilho ao seu desenvolvimento. Consideramos, portanto, que o pagamento de compensação financeira pela existência de espaços territoriais especialmente protegidos, será um grande incentivo à manutenção das áreas já existentes, além de sua ampliação.


Favorecemos não somente a manutenção do preceito da compensação financeira, bem como sua extensão a todos os recursos naturais e pela existência de espaços territoriais especialmente protegidos, na forma de leis específicas para cada tipo de recurso. Essa modalidade de regulamentação possibilitará uma evolução do tratamento dado ao tema, coerente com o amadurecimento da sociedade a seu respeito, sem que sejam necessários aperfeiçoamentos futuros do texto constitucional. Propomos, portanto, nova redação para o § 1º do art. 20.


III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, este Relator acolhe, na forma de Substitutivo, as propostas revisionais e emendas que estendem a outros recursos naturais, ou a outras modalidades de seu uso, a incidência de compensação financeira, rejeitando todas as demais referentes ao tema.

A indicação do voto das propostas e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994.


Deputado NELSON JOBIM
Relator


Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

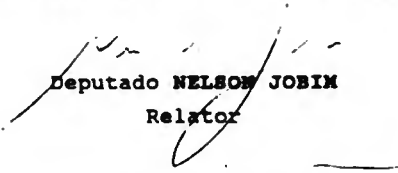
Art. 1º O § 1º do art. 20 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 20

.....
§ 1º É assegurada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, compensação financeira pelo uso ou exploração de recursos naturais, inclusive petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais, e pela existência de espaços territoriais especialmente protegidos, no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, a qual será estabelecida por lei federal específica para cada recurso, ou tipo de exploração.
....."

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 13 de março de 1994.


Deputado NELSON JOBIM
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov.cf.Subst.;P-Prejudicada;R-Rejeitada)
COMGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA 154 - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR			
PRE 00955-1	ARMANDO PINHEIRO(PPR/SP)	Suprime o parágrafo, acabando com a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hidricos para geração de energia elétrica	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 00013-6	GERMANO RIGOTTO(PMOB/RS)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 03030-3	MAURO MIRANDA(PMOB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hidricos para geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hidricos para abastecimento e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 05854-8	ARMANDO PINHEIRO(PPR/SP)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 05925-9	OSVALDO MELO(PPR/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 01679-4	ADROALDO STRECK(PSDB/RS)	Suprime o parágrafo, acabando com a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hidricos para a geração de energia elétrica.	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 00011-9	NELSON CARNEIRO(PP/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 03029-1	MAURO MIRANDA(PMOB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira de recursos minerais para geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hidricos para abastecimento e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 03073-2	ADROALDO STRECK(PSDB/RS)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos hidricos para geração de energia elétrica exclusivamente.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 03525-4	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 03949-0	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA(PDT/NA	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 05863-4	ADROALDO STRECK(PSDB/RS)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11306-2	PAULINO CÍCERO(PSDB/MG)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12436-8	ZAIRE REZENDE(PMOB/MG)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 01794-1	JOÃO MELLÃO NETO(PL/SP)	Suprime o parágrafo, acabando com a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hidricos para geração de energia elétrica.	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 00009-3	NELSON CARNEIRO(PP/RJ)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 02947-6	OSVALDO MELO(PPR/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.

PAG.: 1
13/05/94
14:28

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER
CONGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA 154 - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR			PAG.: 2 13/05/94 14:28
PRE 01794-1	JOÃO MELLÃO NETO(PL/SP)	(Continuação)	(AS-Approv.cf.Subst.:P-Prejudicada:R-Rejeitada)
EME 03023-0	MAURO MIRANDA(PMOB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hídricos para abastecimento e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 03299-4	NELSON MORRO(PFL/SC)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11318-4	PAULINO CÍCERO(PSDB/MG)	Exclui Estados, o Distrito Federal e Municípios de beneficiários da compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 00010-5	NELSON CARNEIRO(PP/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 01408-8	GERSON PERES(PPR/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 05866-5	NELSON MORRO(PFL/SC)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 10845-8	GIOVANNI QUEIROZ(PDT/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 04382-6	JULIO CAMPOS(PFL/MT)	Suprime o § 1º do art. 20, o art. 177 e o art. 45 do ADCT.	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 05730-4	MAURO MIRANDA(PMOB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hídricos para abastecimento e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 08505-7	PAULO TITANI(PMOB/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 09499-3	GONZAGA NETO(PMOB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 10376-8	PAULO TITANI(PMOB/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 10537-4	LUIZ SALOMÃO(PDT/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11684-8	SIGMARINGA SEIXAS(PSDB/DF)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 06254-7	ZAIRE REZENDE(PMOB/MG)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 06254-7	MURILLO PINHEIRO(PFL/AP)	Inclui, entre outros, recursos minerais, madeira e pesca, para efeito de pagamento de royalties; eliminação da referência a órgãos da administração direta da União para simplesmente União.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 06260-7	MURILLO PINHEIRO(PFL/AP)	Suprime o § 1º (participação dos Estados, DF e Município no resultado da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e outros) e o inciso IX (recursos minerais).	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER
CONGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 154 - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR			
PRE 06260-7	MURILO PINHEIRO(PFL/AP)	(Cont Inucação)	(AS-Aprov.cf. Subst. P-Prejudicada;R-Rejeitada)
EME 03024-3	MAURO MIRANDA(PMDB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos minerais ou recursos hídricos para geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hídricos para abastecimento e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 09498-0	GONZAGA MOTA(PMDB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.
PRE 06371-1	CHICO AMARAL(PMDB/SP)	Altera a redação do § 10. do art. 20, assegurando, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios a participação nos resultados da exploração de reservatórios de água destinados ao abastecimento público.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 06784-8	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Autoriza a criação de mecanismos de compensação financeira para municípios que têm em sua sede áreas de interesse ecológico.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 06986-6	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Inclui outros recursos minerais, madeira e pesca, para efeito de pagamento de royalties; eliminação da referência a órgãos da administração direta da União para simplesmente União.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 08525-6	JOSÉ SARNEY(PMDB/AP)	Exclui os órgãos da administração direta da União de beneficiários da composição financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 09487-1	LUIZ CARLOS HAULY(PP/PR)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.
EME 10298-9	MEY MARANHÃO(PRN/PE)	Substitui redação ao §19 do art.20 que, em relação à atual, apenas, lhe acrescenta a expressão "...na forma de repasse..." antes de "...Órgão da administração direta...".	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
PRE 09023-8	ALDÍSIO VASCONCELOS(PMDB/MG)	Transfere bens da União para os Estados e Distrito Federal; redistribui competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, alterando substancialmente o Título III ("Da organização do Estado"); Modifica o art. 176, que trata da exploração de recursos minerais e potenciais de energia hidráulica.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 03530-1	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por Inadequação formal.
EME 12496-5	RITA CAMATA(PMDB/ES)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.
PRE 09322-1	MILSON GIBSON(PMN/PE)	Suprime o parágrafo, acabando com a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.

PAG. 3
13/05/94
14:28

CONGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA 154 - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR	PAG.: 4 13/05/94 14:28		
PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov.cf.Subst..P-Prejudicada:R-Rejeitada)
PRE 09322-1	NILSON GIBSON(PMN/PE)	(Continuação)	
EME 05732-1	MAURO MIRANDA(PMDB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hídricos para abastecimento, e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 05733-5	MAURO MIRANDA(PMDB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hídricos para abastecimento, e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 09416-6	CUNHA BUENO(PPR/SP)	Suprime o parágrafo, acabando com a compensação financeira pela exploração de recursos minerais ou recursos hídricos para geração de energia elétrica.	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 00030-4	IRAPUAN COSTA JUNIOR(PP/GO)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 03022-6	MAURO MIRANDA(PMDB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hídricos para abastecimento e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 11319-8	PAULINO CÍCERO(PSDB/MG)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 10285-3	JORGE KHOURY(PFL/BA)	Inclui, no final, a expressão "e estabelecer tarifa, variável em função da finalidade e do interesse social, para a utilização desses recursos hídricos".	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 12655-4	MARCELINO ROMANO MACHADO(PPR/SP)	Suprime o parágrafo, acabando com a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica.	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 05731-8	MAURO MIRANDA(PMDB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hídricos para abastecimento e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 11320-0	PAULINO CÍCERO(PSDB/MG)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.

CONGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 154 - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMOENDAS COM PARECER DO RELATOR	PAG.: 5 13/05/94 14:28
PROPOSTA OU EMOENDA	PARECER
RESUMO	(AS-Aprov.cf.Subst.:P-Prejudicada;R-Rejeitada)
PRE 13015-0 GETULIO MEIVA(PL/MG)	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
<p>Altera o art. 20. São bens da União apenas os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou as praias fluviais; Altera o art.21, resumindo as competências da União a prover sobre moeda, soberania e segurança nacional, relações exteriores e ordem jurídico-constitucional. Altera os arts. 22, 23, 25, 30 e 176 e suprime os arts. 24, 27, 31 e 32, sobre competências e bens da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Inclui artigos no ADCT extinguindo os órgãos federais que tratam de matérias estranhas às competências da União.</p> <p>Inclui entre os bens dos Estados os potenciais de energia hidráulica dos recursos hídricos de sua propriedade.</p> <p>Acréscena §1º para instituir "royalties" em favor dos Estados, do DF, dos Municípios e de órgãos da administração direta da União, como o faz o atual §1º do art. 20, acrescentando, no entanto, o resultado da exploração de reservatório para o abastecimento de água e a perda da permissão ou concessão para o inadimplente.</p> <p>Suprime a PRE</p> <p>Suprime da PRE a redação dada ao art. 23 e parágrafo único, que passa para os Estados e o Distrito Federal as competências comuns dos entes federativos.</p> <p>Acréscena imposto novo a ser cobrado dos que utilizem ou degradarem o meio ambiente.</p> <p>Inclui a exploração da madeira e a pesca entre as que geram compensação financeira</p> <p>Dá nova redação aos Capítulos II, III e IV do Título III e ao art.169, 176.</p> <p>Suprime a alínea "b" do inciso XII do art. 21.</p> <p>Suprime a PRE.</p> <p>Suprime a PRE.</p>	<p>AS Aprovada, na forma do Substitutivo.</p> <p>R Rejeitada por inadequação formal.</p> <p>P Prejudicada quanto ao assunto deste Parecer.</p> <p>AS Aprovada, na forma do Substitutivo.</p> <p>AS Aprovada, na forma do Substitutivo.</p> <p>R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.</p> <p>R Rejeitada por inadequação formal.</p> <p>R Rejeitada por inadequação formal.</p>
EME 03021-2 MAURO MIRANDA(PMDB/GO)	
EME 03441-3 FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	
EME 12095-0 ELCIO ALVARES(PFL/ES)	
PRE 13153-6 SERGIO AROUCA(PPS/RJ)	
PRE 13201-1 JOSÉ DIOGO(PP/PA)	
PRE 13556-9 OTTO CUNHA(PPR/PR)	
EME 10529-7 LUIZ SALOMÃO(PDT/RJ)	
EME 12154-3 BERALDO BOAVENTURA(PSDB/BA)	

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER	PAG.: / 6
CONGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 154 - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR				13/05/94 14:28
PRE 13562-9	HELIO ROSAS(PMOB/SP)	Atribui à União apenas os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terreno de domínio de seus Territórios, bem como os respectivos terrenos marginais e as praias fluviais (com essa redação, ficam suprimidos todos os incisos do art. 20 e § 1º). Transfere para os Estados os bens relacionados nos atuais incisos do art. 20, que são acrescentados ao art. 26, com pequenas alterações. As jazidas de que trata o art. 176, acrescidas dos potenciais de energia petrolífera e de gás, são atribuídas aos Estados ("caput"). No § 1º, suprime a expressão "da União, (...) ou terras indígenas", permitindo autorização dos Estados para exploração dos mencionados recursos em faixa de fronteira ou terras indígenas.	(AS-APROV.cf.Subst.:P-Prejudicada;R-Rejeitada) PARECER R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.	
EME 11942-9	ZAIRE REZENDE(PMOB/MG)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.	
PRE 14524-4	SIGMARINGA SEIXAS(PSDB/DF)	Estende para toda a União os benefícios da compensação financeira pela exploração de recursos minerais ou recursos hídricos para geração de energia elétrica.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.	
PRE 14699-0	LUIZ EDUARDO(PFL/BA)	Estende para toda a União os benefícios da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para a geração de energia elétrica.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.	
PRE 14829-9	VADÃO GOMES(PP/SP)	Modifica o art. 20, atribuindo à União apenas os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terreno de domínio de seus Territórios, bem como os respectivos terrenos marginais e as praias fluviais. Modifica o art. 26, transferindo para o Estado os demais bens atualmente pertencentes à União, com pequenas alterações. Modifica o art. 176, atribuindo aos Estados (e não mais à União), as jazidas e recursos de que trata, acrescidos dos potenciais de energia petrolífera e de gás: sua pesquisa e aproveitamento dependerão de autorização ou concessão (§ 1º).	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.	
EME 03532-8	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.	
PRE 15292-9	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO(PSD/NA)	Suprime os artigos 18 e 19 e do 21 ao 33, além de propor a inclusão de onze artigos de conteúdos variados a serem incluídos em diversos pontos do texto constitucional. Inclui entre os bens dos Estados os potenciais de energia hídrica dos recursos hídricos de sua propriedade.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.	
EME 09623-1	MARIO MARTINS(PMOB/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.	
EME 10371-0	PAULO TITANI(PMOB/PA)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.	
EME 10533-0	LUIZ SALOMÃO(PDT/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.	

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov.cf.Subst.:P-Prejudicada;R-Rejeitada)
<p>CONGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 154 - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS QUADRO RESUMO - AS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR</p>			
PRE 15292-9	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO(PSD/NA)	(Cont Inucação)	
EME 11749-3	RITA CAMATA(PMOB/ES)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11943-2	ZAIRE REZENDE(PMOB/MG)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12152-6	BERALDO BOAVENTURA(PSDB/BA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 15303-7	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO(PSD/NA)	Pretende resumir o boje disposto nos arts. que seguem com vistas a melhor distribuição de encargos entre as três esferas do Poder - altera redação dos arts. 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30 e 31...Inclui entre os bens dos Estados os potenciais de energia hidráulica dos recursos hídricos de sua propriedade.	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 03025-7	MAURO MIRANDA(PMOB/GO)	Modifica o art. 20, §1º para criar penalidade para quem não pagar os "royalties" (cassação da concessão ou permissão) e incluir como fato gerador os recursos hídricos de reservatório para o abastecimento de água à população.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 10373-7	PAULO TITAN(PMOB/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11748-0	RITA CAMATA(PMOB/ES)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11944-6	ZAIRE REZENDE(PMOB/MG)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12157-4	BERALDO BOAVENTURA(PSDB/BA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 15363-4	MAURO MIRANDA(PMOB/GO)	Modifica o art. 20, atribuindo à União apenas os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terreno de domínio de seus Territórios, bem como os respectivos terrenos marginais e as praias fluviais. Modifica o art. 26, transferindo para os Estados os demais bens atualmente pertencentes à União, com pequenas alterações. Modifica o art. 176, atribuindo aos Estados (e não mais à União), as jazidas e recursos de que trata, acrescidos dos potenciais de energia petrolífera e de gás; sua pesquisa e aproveitamento dependerão de autorização ou concessão (§ 1º.).	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 03028-1	MAURO MIRANDA(PMOB/GO)	Adiciona parágrafo à PRE, reintroduzindo na Constituição compensação financeira pela exploração de recursos minerais ou recursos hídricos para a geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hídricos para abastecimento e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 03531-4	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11941-5	ZAIRE REZENDE(PMOB/MG)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER
CONGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 154 - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR			
PRE 15475-1	PEDRO TEIXEIRA(PP/DF)	Inclui as comunidades indígenas como beneficiárias da compensação financeira pela exploração de recursos minerais e recursos hídricos para geração de energia elétrica.	(AS-Aprov.cf.Subst.:P-Prejudicada:R-Rejeitada) AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 03027-4	MAURO MIRANDA(PMDB/GO)	Modifica a PRE, reintroduzindo na Constituição a compensação financeira pela exploração de recursos minerais ou recursos hídricos para a geração de energia elétrica, estendendo-a aos recursos hídricos para abastecimento, e criando penalidades para os que não a pagarem.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 16494-3	ELCIO ALVARES(PFL/ES)	Inclui comunidades indígenas como beneficiárias da compensação financeira pela exploração de recursos minerais ou recursos hídricos para a geração de energia elétrica.	AS Aprovada com Emenda, na forma do Substitutivo.
EME 03028-8	MAURO MIRANDA(PMDB/GO)	Modifica o art. 20, § 1º para criar penalidade para quem não pagar os "royalties" (cassação da concessão ou permissão) e incluir como fato gerador os recursos hídricos de reservatório para o abastecimento de água à população.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 16949-6	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA(PDT/NA)	Acréscita inciso instituindo o princípio do "usuário pagador" como instrumento de política ambiental.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.

PAG.: 8
13/05/94
14:28

PARECER N° 56, de 1994-RCF

(art. 24, VI)

- competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre meio-ambiente -

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO VI DO ART. 24**I - RELATÓRIO**

O inciso VI estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal de legislar sobre "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição".

Podemos classificar em dois grupos as propostas revisionais apresentadas a este inciso. Em um grupo estão aquelas que pretendem a supressão do inciso, no âmbito de propostas mais amplas que alteram o artigo como um todo. Estas não serão objeto de considerações neste parecer.

No outro grupo estão seis propostas revisionais, que fazem referências específicas ao inciso, incluindo temas como proteção do subsolo, águas e energia, das quais trataremos a seguir. Uma propõe que se acrescente a palavra "subsolo", quatro a palavra "água" (ou "águas") e uma as palavras "água" e "energia".

II - PARECER

As propostas revisionais apresentadas têm como ponto comum a preocupação em incluir elementos do ecossistema que não estão citados explicitamente no dispositivo em pauta. Consideramos que a inclusão desses elementos é pertinente, mas tornaria ainda mais excessivo o número de termos técnicos utilizados e a redação menos elegante.

Por outro lado, julgamos oportuna a adequação dos termos utilizados na nossa Lei Maior àqueles que vêm sendo utilizados na atualidade pela comunidade científica e pela sociedade em geral.

A utilização de termos como "florestas", "fauna", "solos", "água", "caça" e "pesca" demonstra claramente como a questão ambiental era tratada de forma fragmentada. Felizmente, essa visão cartesiana vem sendo abandonada em favor de uma abordagem globalizante e

integrativa para a percepção da dinâmica dos sistemas ecológicos e econômicos e de suas interdependências. Essa percepção holística-sistêmica pressupõe a abordagem interdisciplinar das análises dos componentes físico-bióticos e das variáveis e fatores socioeconômicos que neles estão inseridos.

Assim, propõe-se que o paradigma holístico de abordagem dos problemas ambientais do País, tratando o ambiente de forma integrada, seja incorporado à nossa Carta Magna.

No documento preparado pelo Brasil para a Conferência do Rio, considera-se uma definição ampla da problemática ambiental: luta pela preservação dos ecossistemas naturais, pelo uso racional dos recursos naturais e contra a poluição urbana e rural.

"O homem, quer queira quer não, depende da existência de uma natureza rica, complexa e equilibrada em torno de si. Ainda que ele se mantenha isolado em prédios de apartamentos, os ecossistemas naturais continuam constituindo o seu meio ambiente. A morte desses ecossistemas representará a morte do planeta.

Não basta proteger espécies em particular; é preciso proteger o ecossistema como um todo, inclusive as espécies mais insignificantes ou repugnantes: todas têm um papel importante nesse equilíbrio." (Branco, S. M. 1991. O Meio Ambiente em Debate. Editora Moderna, São Paulo, 87 p.

A conservação da natureza, em um sentido moderno, significa a sábia utilização dos recursos naturais renováveis, segundo a qual o homem deveria buscar a manutenção do equilíbrio biológico entre suas necessidades e a capacidade a longo prazo da natureza para satisfazê-las. Dessa forma, envolve também a manutenção da diversidade biológica e dos processos existentes nos ecossistemas. Assim, a conservação engloba a preservação, a utilização sustentada e a regeneração dos ambientes.

O termo "florestas" tanto pode ser aplicado às formações vegetais de fisionomia predominantemente arbórea, incluindo as espécies vegetais, as espécies da fauna que abriga e os componentes físicos tais como a água e o solo, como também pode referir-se aos recursos florestais, incluindo madeira, produtos extrativistas e outros.

A "caça" e a "pesca" são atividades que envolvem a utilização da fauna que, sob esse prisma, é um recurso natural.

A água é um dos recursos naturais básicos que regem a vida de todos os ecossistemas. É também um recurso que está diretamente envolvido nas várias manifestações do processo desenvolvimentista, incluindo, entre seus usos potenciais, a geração de energia elétrica. Por isso, o planejamento e a administração dos recursos hídricos são fundamentais para a gestão ambiental num processo de desenvolvimento sustentável.

Incluem-se ainda em recursos naturais o solo e o subsolo.

Devido às estratégias desenvolvimentistas que ditaram o uso irracional dos recursos naturais, estes estão se esgotando ou sendo consumidos num ritmo que supera sua capacidade de regeneração, e isso empobrece a própria base de recursos sobre a qual se funda a nossa atividade econômica (Nossa Própria Agenda). Tais recursos são afetados pelas atividades econômicas do homem, seja pela sua utilização como insumos, mas principalmente como depositários dos rejeitos dessas atividades. Aí se enquadram as águas, o ar, os solos e o subsolo, as florestas naturais com sua fauna e flora, os oceanos, as regiões costeiras etc. Nosso futuro desenvolvimento, quaisquer que sejam as políticas econômicas adotadas, continuará dependendo em boa parte de nossos recursos naturais e da maneira com que são explorados. Seja qual for a estratégia que nos permita superar a estagnação, ela deve basear-se essencialmente na utilização dos recursos naturais. (Nossa Própria Agenda).

É comum classificar os recursos naturais em renováveis e não renováveis ou exauríveis. Os recursos renováveis possivelmente tornam-se exauríveis, e estes, apesar de não se tornarem renováveis, podem ao menos ser considerados não exauríveis. Isto dependerá, entre outros fatores, do horizonte de planejamento, do nível de utilização do recurso, dos custos de exploração, da taxa de desconto etc., em outras palavras, da sua gestão.

A expressão "defesa dos recursos naturais", não exprime de forma conveniente a idéia de sua utilização de forma sustentável. Já o termo "gestão" é mais abrangente, contemplando não só o uso dos recursos naturais de forma adequada, como também a sua proteção. Dessa forma propomos a supressão dos termos "florestas", "caça", "pesca" e "solos" e a substituição da expressão "defesa dos recursos naturais" por "gestão dos recursos naturais".

Finalmente, a idéia que a expressão "proteção do meio ambiente" transmite, se encontra implícita nas

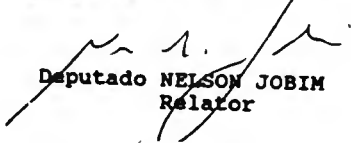
expressões "conservação da natureza", "gestão dos recursos naturais" e "controle da poluição".

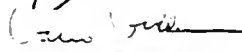
III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, tendo em vista um aperfeiçoamento na redação dos dispositivos relativos à área de meio ambiente, concluímos pela alteração do inciso VI do art. 24, na forma do substitutivo anexo.

A indicação do voto relativo às propostas revisionais e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994


Deputado NELSON JOBIM
Relator


Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO VI DO ARTIGO 24

- PRELIMINAR -

A mesa do Congresso Nacional, nos termos do artigo 60 do texto constitucional e do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

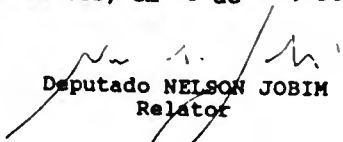
Art. 1º. São suprimidos do inciso VI do art. 24 da Constituição os vocábulos "florestas", "caça", "pesca" e "fauna" e as expressões "defesa do solo e dos recursos naturais" e "proteção do meio ambiente", e acrescida a expressão "gestão dos recursos naturais", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:


"Art. 24.....
.....

VI - conservação da natureza, gestão dos recursos naturais e controle da poluição".

Art. 2º. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994


Deputado NELSON JOBIM
Relator


Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

CONGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 164 - COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE MEIO-AMBIENTE QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMOAS COM PARECER DO RELATOR	PAG. 17 13/05/94 10:48
PROPOSTA OU EMOANDA	AUTOR
RESUMO	
PARECER (AS-Aprov. cf. Subst.: P-Prejudicada; R-Rejeitada)	
PRE 06129-6 MARLUCE PINTO(PTB/RR)	Altera o inciso VI ao art. 24, passando a ser competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo, do subsolo e dos recursos naturais; proteção do meio ambiente e controle da poluição.
EME 03485-6 FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE
PRE 06455-1 CHICO AMARAL(PMDB/SP)	Altera redação do inciso VI ao art. 24, passando a ser competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre água.
PRE 06534-4 JOSÉ LUIZ CLEROT(PMDB/PB)	Inclui na competência competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre água e energia.
EME 09972-3 LUIZ CARLOS SANTOS(PMDB/SP)	Modifica a PRE para prever entre as competências legislativas concorrentes a de legislar sobre águas e energia.
PRE 06980-4 FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Retira da competência exclusiva da União a legislação sobre águas, tornando-a concorrente entre a União e Estados.
PRE 16206-9 GARBALDI ALVES FILHO(PMDB/RN)	Retira a água da legislação privativa da União, passando-a para legislação concorrente entre União e Estados.
PRE 16675-9 MARIO COVAS(PSDB/SP)	Retira a água da legislação privativa da União, passando-a para legislação concorrente entre União e Estados.

PARECER N° 57, de 1994-RCF

(art. 24, VIII)

- competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre responsabilidade por dano ao meio-ambiente, ao consumidor e a bens e direitos históricos -

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO VIII DO ART. 24**I - RELATÓRIO**

O inciso VIII do art. 24 estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal de legislar sobre "responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico".

A única proposta revisional relativa ao inciso, de autoria do Nobre Senador Mário Covas, propõe sua supressão.

II - PARECER

O atual texto constitucional estabelece que incumbe à União a elaboração de normas gerais sobre a defesa do consumidor, e aos Estados, a elaboração de normas suplementares para atender às suas peculiaridades.

A União, em cumprimento ao disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já elaborou o Código de Defesa do Consumidor. Os Estados, ao seu turno, têm organizado os seus sistemas de proteção ao consumidor por meio da criação de Procons, Decons, e outras instituições similares. Observa-se, portanto, que a estratégia de atribuição de competência legislativa concorrente à União e aos Estados tem funcionado a contento.

Argumenta o ilustre proponente, para a supressão do inciso, que a responsabilidade por danos de qualquer natureza é matéria civil ou penal, de competência legislativa privativa da União, nos termos do inciso I do art. 22 da Constituição.

Cumpre-nos, no entanto, ressaltar que a questão da defesa do consumidor não se esgota no direito penal e civil. Os doutrinadores modernos que se dedicam ao tema atribuem-lhe natureza jurídica própria. Isto implica que os direitos civil e penal não mais incluem a defesa do consumidor. Este último, ao contrário, constitui-se em verdadeiro amálgama, apresentando aspectos não apenas de direito penal e civil, mas igualmente de direito comercial, administrativo, processual e econômico.

Portanto, a supressão do dispositivo que atribui competência à União e aos Estados para legislar sobre

a proteção ao consumidor, resultaria em um injustificável vácuo jurídico.

Instituído pela Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990, o Código do Consumidor estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V da Constituição Federal e no art. 48 de suas Disposições Transitórias. Nele é estabelecida a Política Nacional de Relações de Consumo, que tem por objetivo: o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transferência e harmonia das relações de consumo.

O Código considera, entre outros, os seguintes direitos do consumidor:

- . Proteção à vida, segurança e saúde;
- . educação;
- . informação adequada;
- . proteção a publicidade enganosa e abusiva;

efetiva, prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos.

Depreende-se, portanto, que o Código de Defesa do Consumidor não prioriza o aspecto penal e sim o educativo, preventivo e ressarcimento civil do consumidor atingido.

O dispositivo constitucional em pauta restringe a abrangência quanto à possibilidade de legislar quando utiliza a expressão "responsabilidade por dano ao consumidor". Entendemos que, para que o dispositivo seja melhor adequado aos seus propósitos, deve haver a substituição da expressão "responsabilidade por dano" por "proteção ao consumidor", uma vez que o conceito de proteção abrange o de responsabilidade por dano.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, concluímos pela rejeição da proposta revisional nº 016668-5 e, conseqüentemente, pela permanência do inciso VIII do art. 24, com a redação conforme substitutivo anexo.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994

Deputado NELSON JOBIM
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS
AO INCISO VIII DO ARTIGO 24**

- PRELIMINAR -

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do artigo 60 do texto constitucional e do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. É suprimida no art. 24, inciso VIII, a expressão "ao consumidor" após a expressão "responsabilidade por dano ao meio ambiente", e acrescida a expressão "proteção ao consumidor", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 24.....
.....

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e proteção ao consumidor".

Art. 2º. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das sessões, em 13 de maio de 1994

Deputado NELSON JOBIM
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

PROPOSTA ou EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (A-S-Aprov.cf.Subst.;P-Prejudicada;R-Rejeitada)
PRE 16668-5	MARIO COVAS(PSDB/SP)	Suprime o inciso VIII do art. 24, deixando de ser competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.

PARECER N° 58, de 1994-RCF

(art. 225, § 1º, IV)

- estudo de impacto ambiental -**PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO
INCISO IV DO § 1º DO ARTIGO 225 (Estudo de Impacto
Ambiental)****I - RELATÓRIO**

O inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal obriga a realização de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, ao qual se dará publicidade.

Foram apresentadas 5 (cinco) Propostas Revisionais ao dispositivo, visando basicamente aos seguintes objetivos:

- a) retirar do texto constitucional a obrigação de dar publicidade aos estudos de impacto ambiental;
- b) condicionar a necessidade de estudos de impacto apenas às obras comprovadamente perigosas;
- c) assegurar a participação da sociedade civil na elaboração dos estudos de impacto ambiental;
- d) condicionar a implantação de empreendimentos à aprovação prévia da população interessada;
- e) atribuir aos Municípios a competência para exigir e avaliar estudos de impacto ambiental.

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

O estudo de impacto ambiental é um instrumento essencial de política ambiental, consagrado nacional e internacionalmente. Configura-se como um instrumento preventivo, cujo propósito maior é a introdução da dimensão ambiental no processo de elaboração do projeto, o que inclui a avaliação comparativa de diferentes alternativas de localização, de tecnologia, etc., não apenas em termos técnicos e financeiros, como ocorria até há alguns anos nos estudos de viabilidade, mas considerando integralmente os impactos econômicos, sociais e ecológicos. Através destes estudos é possível compreender o conjunto dos recursos naturais afetos a um empreendimento e otimizar a sua utilização, bem como antever, minimizar e controlar, desde o início, os possíveis impactos negativos. O estudo de impacto ambiental constitui-se em valioso instrumento de avaliação da necessidade, oportunidade e adequabilidade de diversos tipos de empreendimentos.

A exigência dos estudos de impacto ambiental associa-se ao crescimento da conscientização e da demanda pública por maior qualidade do meio ambiente. As análises de custo-benefício tradicionais levam à aprovação de projetos que resultam em grandes danos aos recursos naturais, à saúde e ao bem-estar social, reduzindo em muito os benefícios

inicialmente previstos e passando a ser, com o tempo, bastante questionadas.

A utilização do estudo de impacto ambiental como instrumento de avaliação de empreendimentos começou em 1969, quando, pressionado por grupos ambientalistas, o Congresso dos EUA aprovou o National Environmental Policy Act, determinando que os objetivos e princípios de legislação, ações e projetos de responsabilidade federal que afetem significativamente a qualidade do meio ambiente incluam a avaliação de impacto ambiental. A obrigatoriedade desta avaliação difundiu-se então, progressivamente, por vários outros países. A partir de 1975, alguns organismos internacionais passaram a inserir os estudos de impacto ambiental em seus programas. As grandes agências financeiras internacionais adotaram o mesmo procedimento, em grande parte como resposta à movimentação neste sentido da comunidade científica mundial. A obrigatoriedade do desenvolvimento destes estudos permeia praticamente todos os recentes documentos internacionais na área ambiental, como o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, de 1991, que condiciona o desenvolvimento de qualquer atividade na região ao estudo prévio de seus impactos ambientais.

O estudo de impacto ambiental foi estabelecido no Brasil como um instrumento básico de política ambiental pela Lei nº 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. Tais estudos só começaram a ser efetivamente realizados nos moldes atuais a partir da Resolução nº 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Em 1988, a Constituição Federal consagrou-os como um mecanismo alicerce da política ambiental, ao situar a sua exigência como tarefa obrigatória do Poder Público.

Em sua aplicação no Brasil, o conceito de impacto ambiental associado a esses estudos tem sido corretamente considerado sob uma perspectiva abrangente, vinculando-se a um conjunto significativo de empreendimentos que afetem não só o equilíbrio ecológico, mas também as atividades sociais e econômicas, a saúde e o bem-estar da população. Os estudos têm-se caracterizado por um escopo bastante amplo: o diagnóstico ambiental da área a ser afetada; a identificação e a análise de todas as alternativas tecnológicas e de localização; a identificação dos efeitos sobre o meio ambiente que serão gerados e o impacto deles resultante, nas fases de planejamento, implantação e operação; a identificação dos indicadores de impacto ambiental e o estabelecimento de metodologia para avaliá-los ao longo das diversas etapas do empreendimento; o prognóstico da evolução do meio ambiente na área de influência do empreendimento, nas hipóteses de sua implantação e ausência; a proposição de programas e ações compensatórias dos efeitos negativos do empreendimento; e a programação de acompanhamento e monitoramento dos efeitos e impactos negativos.

Os estudos de impacto ambiental têm permitido grandes avanços em termos de proteção ambiental no País, funcionando, ao mesmo tempo, como um canal importante de participação das comunidades interessadas em determinado empreendimento, através da divulgação de relatórios e da realização de audiências públicas.

Saliente-se que o pressuposto da avaliação ambiental prévia à implantação de atividades potencialmente impactantes é objeto de relevo nos princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada durante a Rio-92.

Assim, o Princípio 17 da Declaração dispõe:

"Princípio 17. A avaliação de impacto ambiental, como um instrumento nacional, deve ser aplicada a todas as atividades propostas

potencialmente causadoras de significativo impacto no meio ambiente e que estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente."

Os estudos de impacto ambiental caracterizam-se como uma atividade fiscalizadora e de auditoria, de caráter público, propiciando maior transparência à decisão administrativa. Por este motivo, faz-se essencial que sejam concebidos envolvendo ampla participação pública.

Cumpra aqui o destaque ao Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que preceitua:

"Princípio 10. O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes."

Como pressuposto básico da participação pública nas decisões ambientais, coloca-se a garantia de efetiva publicidade dos estudos de impacto ambiental. Devem estar disponíveis ao público todas as informações necessárias para a total compreensão do empreendimento proposto, como procedimento integrante do próprio espírito dos estudos.

Não se justifica a Proposta Revisional de retirar das letras constitucionais a obrigação de se colocarem os estudos à disposição do público. A publicidade é um princípio básico da Administração Pública e o direito à informação um fundamento da cidadania.

Pelo contrário, se alguma modificação deve ser feita no texto constitucional, é no sentido de assegurar-se às comunidades interessadas o direito de participar diretamente do processo de licenciamento ambiental. Não basta que o procedimento dos estudos de impacto ambiental seja transparente. Ele deve ser, igualmente, participativo. A elaboração dos estudos de impacto ambiental pressupõe ampla participação do público interessado.

A participação pública ambiental cumpre um importante papel de informação da Administração Pública, permitindo um processo decisório menos arbitrário, no qual sejam consideradas as implicações associadas às decisões administrativas sob variados pontos de vista. Os técnicos não podem se abster, na tomada de decisões em matéria ambiental, da utilização do conhecimento da comunidade sobre os problemas concretos.

A participação pública democratiza o processo decisório, estabelecendo o due process ambiental. As comunidades são invariavelmente mais diversificadas que os governos, o que faz com que muitas vezes não haja adequada representação dos interesses dos grupos em desvantagem econômica. A participação popular assegura que as decisões recebam suporte de todas as partes envolvidas, que os diferentes grupos expressem e defendam seus interesses.

Pode-se afirmar também que, garantida a participação pública, elevam-se os níveis de aceitação pela população das decisões administrativas finais.

O princípio da participação pública aplicado à avaliação de impacto ambiental deve abranger todo o processo de elaboração e implementação dos estudos. O cidadão tem o direito atuar de forma ativa, fiscalizando, opinando, requerendo reformulações, colocando objeções. Ressalte-se que na maior parte dos países com legislação referente aos estudos de impacto ambiental, há a concomitante previsão da participação pública.

Herman Benjamin destaca, na sua obra Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que "... a participação pública aumenta a repercussão efetiva da intervenção judicial, de vez que passa a ser possível levar aos tribunais não apenas o fato consumado mas também divergências que surgem no decorrer do iter, anteriores ao ato final. O juiz, então, pode atuar preventivamente."

Carece de bases técnicas a Proposta Revisional de exigir estudos de impacto apenas para obras comprovadamente perigosas, com a intenção de limitá-los apenas a megaempreendimentos. A Constituição já fala em significativa degradação ambiental, indicando que os estudos de impacto não deverão ser exigidos para todo e qualquer empreendimento. A definição das obras que necessitam destes estudos deve ficar a cargo da legislação ordinária, nos três níveis de governo.

A Resolução nº 01/86 do CONAMA, já aqui referida, discrimina hoje, a nível federal, uma série de atividades que demandam prévio estudo de impacto ambiental. Apresenta um elenco delas, determinando em seu art. 2º:

"Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - ferrovias;

III - portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V - oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 KV;

VII - obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para a navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - extração de minério, inclusive os da classe II, definidos no Código de Mineração;

X - aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;

XII - complexos e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - projetos urbanísticos, acima de 100 ha, ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia;

XVII - projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menos, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental;

XVIII - nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional."

Nada impede, no entanto, que os Estados e os Municípios possam legislar mais restritivamente sobre o tema, ou que o órgão ambiental competente, em atuação discricionária, diante de atividade que não integre essa Resolução, mas presumidamente capaz de causar efeitos negativos consideráveis sobre o meio, obrigue à realização do estudo de impacto ambiental.

Os estudos prévios assumem entre suas funções exatamente a de analisar em cada caso concreto os efeitos sobre o meio ambiente que serão gerados pelo empreendimento e o impacto deles resultante. A comprovação da degradação do meio só se confirmará após análise sistemática vinculada ao próprio estudo de impacto ambiental. Condicionar a exigência dos estudos à esta comprovação configura, no mínimo, uma incoerência. Outrossim, enfraquecer-se-ia sobremaneira com esta opção o caráter dos estudos de instrumento preventivo de tutela ambiental.

Não se justifica a Proposta Revisional de associar a implantação de empreendimentos à aprovação prévia da população interessada, a não ser em casos bastante específicos, como o de instalações nucleares. O procedimento administrativo para o licenciamento ambiental introduzido na legislação brasileira, da qual faz parte o estudo de impacto ambiental, já limitou substancialmente a liberdade do Poder Público para licenciar obras e atividades capazes de provocar alterações significativas no meio ambiente. Mais do que isso, introduziu-se no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, regras relacionadas ao due process, agora pelo enfoque - não do proponente do projeto - mas dos cidadãos atingidos pela decisão de licenciamento.

O due process ambiental, nessa perspectiva coletiva, isto é, da sociedade, e não do indivíduo que propõe o projeto, acompanha o processo de democratização da administração pública e da função social da propriedade, materializando-se na intervenção direta e obrigatória dos cidadãos interessados na discussão de um empreendimento e na decisão final da Administração.

A Proposta Revisional de atribuir ao Município a competência exclusiva para exigir a realização de estudos de impacto ambiental e avaliá-los, anula a eficácia do instituto. Praticamente nenhum Município, com exceção talvez de algumas capitais de Estado, tem estrutura para acompanhar e avaliar estes estudos. Por outro lado, a área de influência ambiental dos empreendimentos raramente se

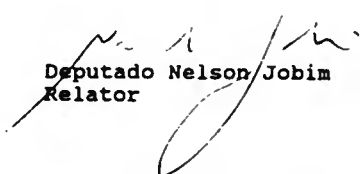
restringe aos limites territoriais dos Municípios, sendo inviável a qualificação adequada dos impactos ambientais numa amplitude espacial restrita.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de um Substitutivo, assegurando à sociedade civil o direito de acompanhar e participar da elaboração dos estudos de impacto ambiental. Rejeitamos as Propostas Revisionais que pretendem condicionar a necessidade dos estudos apenas às obras comprovadamente perigosas, retirar do texto constitucional a obrigação de dar publicidade aos estudos, condicionar a implantação de empreendimentos à aprovação prévia da população interessada, e atribuir competência exclusiva aos Municípios para exigir e avaliar os estudos de impacto ambiental.

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisionais e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO IV DO § 1º DO ARTIGO 225

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º O inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"V - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, assegurada a participação, no processo decisório, do público interessado;"

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

CONGRESSO NACIONAL
REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 158 - ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL
QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR

PAG.: 1
13/05/94
10:45

PROPOSTA ou EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov.cf.Subst.;P-Prejudicada;R-Rejeitada)
PRE 03146-5	MARIO CHERMONT(PP/PA)	Diminui as restrições impostas ao desenvolvimento das atividades econômicas e usufruto da propriedade privada; substitui as expressões "preservação" (manter inalterado) por "conservação" (mais próximo da idéia de uso sustentado); condiciona a criação de áreas protegidas pela União à aquiescência dos Estados; exige estudos de impacto ambiental apenas no caso de obras "comprovadamente" perigosas; limita as sanções apenas aos casos em que houver dolo ou culpa (anula o princípio da responsabilidade objetiva).	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 03478-2	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 03505-5	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 07724-7	RITA CAMATA(PMDB/ES)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 09965-2	MARCO PENAFORTE(PSDB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12056-5	SIDNEY DE AIGUEL(PV/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 06964-0	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Assegura a participação das comunidades afetadas por empreendimentos potencialmente prejudiciais ao meio ambiente na elaboração dos respectivos estudos de impacto ambiental.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 11711-1	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Altera a redação do Inciso IV do § 1º do art. 225 quanto à apresentação da proposta.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 11743-1	RITA CAMATA(PMDB/ES)	Altera o Inciso IV (V) do art. 225, exigindo que o relatório de impacto ambiental relativo a obra ou atividade causadora de degradação do meio ambiente seja publicado na imprensa oficial, assegurada a participação das comunidades interessadas na aprovação do estudo.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 12589-7	RICARDO MORAES(PSB/AM)	Elimina a expressão "significativa" para tornar obrigatório o estudo de impacto ambiental para toda atividade potencialmente prejudicial ao ambiente.	P Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
PRE 09603-1	JOSÉ LUIZ MAIA(PPR/PI)	Rescreve o art. 225. Divide as competências ambientais entre os três níveis de governo. À União cabe cuidar do patrimônio genético, controlar métodos de produção e produtos e regulamentar as atividades econômicas (incisos II e V); aos Estados cabe cuidar das espécies e ecossistemas e criar áreas protegidas (incisos I e III); aos Municípios exigir estudos de impacto ambiental, cuidar da fauna e flora e promover a educação ambiental (incisos IV, VI e VII). São suprimidos os parágrafos que tratam das sanções, transforma ecossistemas em patrimônio nacional e torna indisponíveis terras devolutas necessárias à proteção ambiental (§§ 30., 4o. e 5o.).	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.

CONGRESSO NACIONAL
REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 158 - ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL
QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR

PAG.: 2
13/05/94
10:45

PROPOSTA ou EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov.cf.Subst.:P-Prejudicada;R-Rejeitada)
PRE 09803-1	JOSÉ LUIZ MAIA(PPR/PI)	(Continuação)	
EME 09964-9	MARCO PENAFORTE(PSOB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12055-1	SIDNEY DE MIGUEL(PV/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 11452-6	FABIO FELDMANN(PSOB/SP)	Condiciona a implantação de obras potencialmente danosas ao meio ambiente, sujeitas a estudos de impacto ambiental, à aprovação da população.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 11943-2	IRANI BARBOSA(PSD/MG)	Acrescenta parágrafo seleccionando, do § 1º do art. 225, as ações na área ambiental que cabem apenas ao Poder Público, excluindo aquelas que seriam de competência também da coletividade, isto é, os incisos I e VII e a primeira parte do inciso II (ver Proposta no 011944-6). Obriga a criação de áreas protegidas apenas através de lei. Desobriga a publicidade dos estudos de impacto ambiental.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.

PARECER N° 59, de 1994-RCF

(art. 225)

- resíduos perigosos -

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS REFERENTES A RESÍDUOS PERIGOSOS (Meio Ambiente - Art. 225)

I - RELATÓRIO

Dentre as Propostas Revisionais apresentadas ao Capítulo de Meio Ambiente da Constituição, encontram-se algumas que procuram ampliar o poder e os meios do Estado e da sociedade civil para controlar as atividades que, de uma forma ou de outra, implicam na utilização de recursos naturais ou na alteração das condições ambientais. No entender dos seus Autores, os instrumentos de política ambiental consagrados na Constituição Federal são essenciais para um desenvolvimento socialmente mais equilibrado e ecologicamente sustentável e, embora satisfatórios, são ainda passíveis de aperfeiçoamento.

Segundo essa orientação, 3 (três) Propostas Revisionais pretendem a inclusão de um novo parágrafo ao art. 225, proibindo a importação pelo País de resíduos perigosos, e 1 (uma) outra propõe a proibição tanto da importação quanto da exportação destes resíduos.

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

Há uma série de atividades importantes que produzem rejeitos perigosos para o homem e para o meio ambiente. Muitas das necessidades humanas só podem ser atendidas por meio de bens e serviços provenientes destas atividades. Quantidades crescentes de lixo tóxico, substâncias não degradáveis, metais pesados, materiais radioativos, entre outros, são geradas pela sociedade, sem a implantação correspondente de políticas para seu adequado gerenciamento. Associando-se essencialmente às atividades industriais, um dos mais graves problemas ambientais a nível mundial é a destinação dos resíduos perigosos.

O modelo de industrialização empreendido pelos países desenvolvidos, e seguido pelos países em desenvolvimento empenhados em melhorar seus padrões de vida, associa-se ao uso em escala significativa de matérias-primas tóxicas e de tecnologias de produção que geram rejeitos tóxicos. Os prejuízos sobre o meio ambiente derivados destes produtos recaem não só sobre a população como um todo, mas também sobre as gerações futuras. A maior parte destes resíduos caracteriza-se por longos períodos de persistência no meio ambiente e ainda inexistem métodos de disposição ecologicamente seguros para uma considerável percentagem deles.

Dados apresentados no informe da Comissão Brundtland, preparado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e intitulado "Nosso Futuro Comum", indicavam que "os países industrializados geram cerca de 90% dos rejeitos perigosos do mundo inteiro. Embora toda estimativa contenha ampla margem de erro, dadas as diferentes definições de rejeitos perigosos, em 1984 foram geradas cerca de 325 a 375 milhões de toneladas no mundo todo...". Números mais recentes indicam quadros ainda mais problemáticos. Somente os Estados Unidos produziram 275 milhões de sobras perigosas em 1989.

Esses resíduos precisam, evidentemente, ser tratados ou depositados em algum lugar. A ótica mais adequada de enfrentar este problema é a da redução da quantidade de rejeitos gerados e do aumento dos níveis de seu reaproveitamento. Objetivo cristalino, mas de difícil administração. Os produtos industrializados vinculam-se à própria essência dos padrões de vida contemporâneos e a opção por tecnologias de produção não poluidoras tem sido implantada a passos demasiado lentos.

O tratamento e a disposição adequada dos resíduos perigosos implicam na transposição de um conjunto de barreiras: o alto custo, a tecnologia nem sempre disponível, os riscos associados à sua manipulação. O seu gerenciamento seguro é crítico em todas as suas fases - produção, transporte, reprocessamento, tratamento, estocagem e disposição final, necessitando da participação ativa da administração pública, das indústrias, dos usuários e da população em geral. Requer hoje fundamentalmente, também, cooperação internacional.

A expansão industrial dos países desenvolvidos marca-se, inicialmente, pela decisão de despejar, depositar ou incinerar os rejeitos em seu próprio território, sem levar em conta, na devida medida, os danos causados ao meio ambiente e à saúde da população pela contaminação do solo, das águas e do ar. Cedo, porém, as sociedades destes países começam a perceber o risco que representam o acúmulo e o manejo desordenado de resíduos industriais. Como resultado da pressão exercida pela opinião pública, especialmente através de entidades ambientalistas, os governos vão progressivamente introduzindo mecanismos institucionais e normativos cada vez mais severos para controlar e reparar os danos causados pela produção, manipulação e depósito em condições inadequadas dos resíduos produzidos pelas indústrias.

Diante das restrições legais impostas em seus países de origem e dos elevados custos da reparação de danos eventualmente causados, muitas indústrias começam a transferir seus resíduos para países asiáticos, africanos e latino-americanos. Ao contrário dos países mais ricos, eles não dispõem, via de regra, de normas ambientais rígidas, instituições públicas e organizações civis suficientemente informadas e preparadas para controlar, coibir e defender a população da ameaça representada pelo transporte e depósito em seus territórios de resíduos perigosos. Além disto, a pobreza destes países torna atraente para alguns governos negociar com as indústrias a concessão de áreas para o depósito de resíduos.

O depósito nesses países de resíduos industriais não por eles próprios gerados, em quantidades crescentes, representa uma grave ameaça à sua segurança, ao seu desenvolvimento econômico, à integridade ambiental e à saúde das populações. Tem aumentado o volume de rejeitos perigosos que cruzam fronteiras nacionais, e esta situação tende a continuar, a menos que se implemente com toda força um regime internacional eficaz para seu controle.

A demanda por áreas em países em desenvolvimento para depósito de resíduos gera um mercado e um sistema mundial de empresas dedicadas ao comércio e ao transporte de tais substâncias.

Como primeiro tipo de estratégia adotada por essas empresas para comercializar resíduos perigosos, coloca-se a proposição de recompensa financeira em troca da instalação nesses países de empreendimentos voltados ao tratamento de resíduos. Estas ofertas são comumente adornadas com supostos benefícios complementares, como a geração de empregos, o desenvolvimento industrial, a possibilidade de recuperar metais e outros elementos para serem comercializados ou gerar eletricidade. Os empreendimentos propostos são, como exemplo, fábricas de materiais de construção (ladrilhos, aditivos para cimentos, pré-moldados), fábricas de adubos e fertilizantes que recuperam zinco, nitratos e fosfatos, indústrias de recuperação de produtos químicos que empregam insumos líquidos ou sólidos tóxicos.

Embora seja certo que tais produtos podem ser de fato fabricados a partir de rejeitos, muitas vezes perigosos, o que acontece é que apenas parte dos resíduos são empregados como insumos. Grandes quantidades de resíduos perigosos permanecem sem utilização, sendo tratados de forma inadequada, com todos os riscos que isto significa.

Argumenta-se que os produtos finais obtidos por esses empreendimentos de tratamento de resíduos seriam pouco perigosos ou relativamente inócuos. Na verdade, os efeitos a curto e longo prazo dos resíduos perigosos, tanto sobre o meio ambiente quanto para o homem, são em grande medida desconhecidos. Isto é ainda mais evidente para o caso de substâncias novas, sobre as quais não existe informação confiável. Por outro lado, supondo-se que houvesse conhecimento preciso sobre os resultados ocasionados pela exposição a resíduos perigosos, seria necessário estabelecer algum tipo de controle para regular o ingresso dos que seriam aceitos como substâncias de importação. Os instrumentos e a infra-estrutura requeridas para efetuar tal seleção apresenta um custo altíssimo e é de realização muito difícil.

Outra alternativa é transferir toda a indústria, com sua correspondente emissão de resíduos perigosos, para um país onde poderá funcionar em condições que seriam ilegais no país de origem, isto é, onde não existam normas legais que obriguem ao cumprimento de determinados procedimentos de segurança ambiental, tornando assim menos onerosa a ação de contaminar ou de dispor e manejar irresponsavelmente os rejeitos produzidos.

Argumenta-se que esse tipo de atividade gera empregos e dinamiza a economia dos países receptores. Devido à alta sofisticação dos processos envolvidos, é evidente que a quantidade de mão-de-obra empregada será mínima e, além disso, deverá possuir um alto nível de especialização, o que significa que dificilmente será encontrada nos países destinatários. Como consequência, será necessário importar também os recursos humanos para fazer o processo funcionar. A geração de empregos para as populações locais será, portanto, muito pequena.

A terceira alternativa, a mais canosa, por ocultar o caráter perigoso dos produtos, consiste em exportar resíduos com identificação falsa, classificados, por exemplo, como materiais de construção, substâncias combustíveis ou então misturando com outros produtos de

comercialização comum, como alimento para animais ou fertilizantes.

Formas já institucionalizadas de operar das empresas que comercializam resíduos são a criação de pessoas jurídicas fictícias nos países receptores, que operam como compradoras ou intermediárias de comércio, a pressão econômica ou, como já comentado, a simples introdução clandestina ou camuflada. São numerosos os casos de transferência de resíduos perigosos totalmente desconhecidos das autoridades locais e nacionais e, o que é pior, da opinião pública.

Várias são, portanto, as desvantagens dos países em desenvolvimento para enfrentar as possíveis introduções de resíduos perigosos em seus territórios. A primeira, que já foi mencionada, é a inexistência de uma legislação apropriada para controlar as distintas etapas do processo, em termos de normas ambientais mínimas às quais a atividade industrial deve estar sujeita, em termos de regras para o transporte, armazenamento, manejo e destino final dos rejeitos, para sancionar legalmente os responsáveis por danos provocados à saúde humana ou ao meio ambiente, ou ainda para indenizar as pessoas afetadas. Outra grande desvantagem é a inexistência de tecnologia adequada para tratar corretamente os rejeitos e para reparar os danos causados, assim como a ausência de pessoal técnico e profissional qualificado para enfrentar estas tarefas. Pode-se mesmo afirmar que o comércio internacional de lixo tóxico tem normalmente por beneficiário único o país exportador.

Releve-se que a preocupação com o gerenciamento adequado dos resíduos perigosos e com o estabelecimento de normas para o controle de seu movimento transfronteiriço tem marcado muitos dos documentos internacionais da área ambiental firmados recentemente.

A Convenção sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos, concluída em Basiléia em 22 de março de 1989, constitui um importante avanço e instrumento de apoio às iniciativas para reduzir os riscos associados ao comércio de resíduos perigosos. A Convenção estabelece o princípio do consentimento prévio e explícito para a importação e o trânsito de resíduos perigosos, conferindo aos países a possibilidade de negar a entrada destes resíduos e de invocar a Convenção para fazer valer este direito.

É conveniente, entretanto, estar atentos à crítica de algumas organizações ambientalistas de que a Convenção é antes uma forma de regular o comércio internacional de resíduos perigosos e não de proibi-lo.

O governo brasileiro, ao assinar a Convenção de Basiléia, fez acompanhar o ato de adesão de uma declaração formal e escrita, onde manifesta sua preocupação ante as deficiências da Convenção, em particular a ausência de soluções para os problemas decorrentes da crescente geração de resíduos perigosos e da falta de um controle mais rigoroso de tais resíduos. A declaração também registra a posição brasileira de considerar a Convenção apenas um primeiro passo no sentido de se alcançarem os objetivos propostos ao iniciar-se o processo negociador, ou seja: a) reduzir os movimentos transfronteiriços de resíduos ao mínimo consistente com a gestão eficaz e ambientalmente saudável de tais resíduos; b) minimizar a quantidade e o conteúdo tóxico dos resíduos perigosos gerados e assegurar sua disposição ambientalmente saudável tão próximo quanto possível do local de produção; e c) assistir os países em desenvolvimento na gestão ambientalmente saudável dos resíduos perigosos que produzirem.

durante as 2 conferências realizadas posteriormente a Convenção de Basileia para a discussão de sua implementação, foram significativas as manifestações de países no sentido do apoio à proibição absoluta da exportação de resíduos perigosos, inclusive para reciclagem. Na última delas, que teve lugar no mês de março próximo passado, aprovou-se a proibição de exportações destes resíduos para países em desenvolvimento, a partir de 1997, pelos integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) membros da Convenção.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada durante a Rio-92, entre os princípios básicos definidores dos direitos e dos deveres dos países, determina:

"Princípio 14. Os Estados deverão cooperar efetivamente para desestimular ou evitar o deslocamento e a transferência a outros Estados de quaisquer atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou se considerem nocivas à saúde humana."

A Agenda 21, o mais complexo dos documentos produzidos no processo da Rio-92, constituindo um plano detalhado de ação para governos, agências de desenvolvimento, organizações internacionais e setores independentes em todas as principais áreas afetas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, dedica um capítulo específico ao tema dos resíduos perigosos. Destaca o controle efetivo da geração, estocagem, tratamento, reciclagem, transporte e disposição dos rejeitos como de fundamental importância para a saúde humana e a proteção ambiental. Estrutura, como estratégia internacional para o gerenciamento seguro dos resíduos perigosos, 4 áreas-programa prioritárias.

A primeira delas consiste na prevenção e na redução da geração dos resíduos perigosos, como parte integrante de uma estratégia mais ampla de substituição dos padrões de consumo e de tecnologias de produção industrial por opções limpas. Neste ponto, salienta o importante papel do reprocessamento de resíduos.

A segunda prioridade é a da promoção e do reforço da capacidade institucional para o gerenciamento dos resíduos perigosos, incluindo o aprimoramento do conhecimento acerca dos impactos dos rejeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente. Determina que os governos adotem medidas legislativas, normativas e administrativas neste sentido, e que instaurem campanhas de conscientização pública e programas nacionais para informação e desenvolvimento na área.

A terceira prioridade volta-se à promoção e ao reforço da cooperação internacional no gerenciamento do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos. Para tal, requer harmonização de critérios para identificação dos rejeitos, construção da capacidade de monitoramento e desenvolvimento de instrumentos legais internacionais. Determina que os governos adotem políticas de proibição da exportação de resíduos perigosos para países que não tenham capacidade para lidar com eles de forma ambientalmente segura ou para países que tenham vedado a importação destes rejeitos. Destaca a necessidade de ratificação pelos países das convenções internacionais atinentes ao tema e de implementação dos mecanismos necessários para o cumprimento destes acordos.

A prevenção do tráfico internacional ilegal de resíduos perigosos constitui a quarta prioridade da estratégia para o seu gerenciamento seguro. Neste aspecto, requer o fortalecimento das estruturas de detectar e deter as tentativas de introdução clandestina dos rejeitos. Dispõe que os países que sofrerem as consequências do tráfico ilegal de resíduos devem ser assistidos, com base na estrutura da Convenção da Basileia.

Cumpra aqui o destaque, também, ao documento final da Conferência Interparlamentar sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em novembro de 1992, que em seu item 64 recomenda aos países que:

"(a) revejam e, se necessário, reforcem a legislação nacional e os sistemas de incentivo, para assegurar sua eficácia na eliminação ou redução da produção de resíduos e que fortaleçam a legislação relativa aos movimentos através de fronteiras de produtos perigosos, entre eles os radioativos;

(b) instituem, sempre que possível, a reutilização e a reciclagem, e que favoreçam o recurso a técnicas de tratamento e eliminação de resíduos inevitáveis que respeitem o meio ambiente;

(c) adotem um método de gerenciamento dos materiais utilizados na indústria, de forma a reduzir o desperdício e a otimizar a eficiência;

(d) definam medidas eficazes para impedir o descarregamento de substâncias tóxicas, tais como lixo hospitalar, pesticidas proibidos, resíduos nucleares, etc, nos países em desenvolvimento."

A pressão pela transferência de resíduos perigosos para países em desenvolvimento é uma tendência que provavelmente aumentará com o tempo. Hoje se fabricam no mundo sete vezes mais produtos do que em 1950. Isto significa a geração de sete vezes mais resíduos, muitos deles perigosos, que requerem algum tipo de tratamento e um espaço para serem depositados.

Durante o processo de negociação da Rio-92, muitos países em desenvolvimento, temendo que a adoção de controles ambientais mais severos nos países desenvolvidos resultasse em reforço na pressão para a exportação de resíduos, apoiaram a proibição ampla de seu transporte transfronteiriço. Esta posição acabou por não encontrar lugar nos acordos da Conferência, notadamente pelo posicionamento de países desenvolvidos.

Países africanos, centroamericanos, asiáticos, Argentina, Equador, Uruguai e Venezuela já proibiram a entrada de resíduos perigosos nos seus respectivos países. Até 1992, 89 países em desenvolvimento já haviam vedado a importação de lixo tóxico.

A Convenção de Bamako, firmada pelos países africanos em 1991, faz-se bastante positiva como exemplo. Proíbe a importação de rejeitos perigosos, veda o aliamento destes rejeitos no mar e em águas interiores, institui um sistema de informações sobre os resíduos gerados nos próprios países signatários, insere o princípio da precaução como diretriz fundamental em relação aos problemas de contaminação, entre outros pontos.

As decisões desses países aumentam ainda mais o risco de nosso país se transformar em depósito de resíduos perigosos. O Brasil se encontra entre os países que ainda admitem a importação de resíduos tóxicos para fins de reciclagem e reutilização.

Apenas no nível de portaria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, encontramos legislação impondo restrições à importação de rejeitos. A Portaria Normativa nº 138-N, de 22 de dezembro de 1992, veda a importação de resíduos, excepcionando, todavia, uma série deles: escórias e outros desperdícios provenientes da fabricação de ferro e

aço, cinzas e resíduos contendo zinco, chumbo, cobre, alumínio, vanádio, titânio, desperdício e resíduos de cobre, níquel, alumínio, chumbo, entre outros.

O Brasil apresenta uma posição especialmente problemática na questão dos resíduos perigosos. Como país industrializado, produz uma grande quantidade de resíduos tóxicos - somente na área metropolitana da Grande São Paulo são produzidas 388 mil toneladas de lixo tóxico a cada ano - e sua estrutura para geri-los é bastante precária. São comuns os casos de contaminação gerados por resíduos produzidos por nossas indústrias. Ao mesmo tempo, nos moldes de outros países em desenvolvimento, temos sido alvo freqüente do comércio legal e ilegal deste tipo de rejeito.

A permissão para importação de determinados tipos de resíduos cria a difícil tarefa de controlar cada carga importada. As cargas de resíduos tóxicos contém, normalmente, uma série de substâncias indesejáveis misturadas àquelas que se pretende processar. Têm-se tornado comuns no País as denúncias de entidades ambientalistas sobre a importação de substâncias altamente perigosas, como os metais pesados, incluídas em rejeitos de importação permitida.

Se o Brasil não se posicionar de forma clara contra a importação de resíduos perigosos, os que hoje buscam nosso território para depositar estes rejeitos continuarão pressionando e elaborando métodos cada vez mais sofisticados para encobrir suas operações de tráfico. É o momento, portanto, do Brasil proibir definitivamente a entrada destes resíduos.

Diante da concepção de que os países devem tratar de seus problemas de contaminação ambiental em seus próprios territórios, sem transferi-los para outros locais, faz-se imprescindível que proibamos não só a importação de resíduos perigosos, mas também sua exportação.

III - CONCLUSÃO

Diante dos fatos e questões aqui analisados, optamos pela aprovação das Propostas Revisionais que pretendem inserir no art. 225 da Constituição Federal um parágrafo proibindo a entrada e a saída do País de resíduos perigosos, na forma do Substitutivo que apresentamos.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS REFERENTES A RESÍDUOS PERIGOSOS

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º O art. 225 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

"§ 7º São proibidas a importação e a exportação de resíduos perigosos."

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

CONGRESSO NACIONAL
REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA 157 - RESÍDUOS PERIGOSOS
QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR

PAG.: 1
13/05/94
11:21

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (A-Aprovada; S-Substitutivo; P-Prejudicada; R-Rejeitada)
PRE 06971-3	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Acrescenta parágrafo proibindo a importação de resíduos perigosos.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 14959-8	NAM SOUZA(PP/MA)	Acrescenta parágrafo proibindo a importação e exportação de resíduos perigosos.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 14994-8	SIDNEY DE MIGUEL(PV/RJ)	Acrescenta parágrafo proibindo a importação e exportação de resíduos perigosos.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 16391-7	RITA CAMATA(PMDB/ES)	Acrescenta parágrafo proibindo a importação de resíduos perigosos.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.

PARECER Nº 60, de 1994-RCF

(art. 225, § 6º)

- usinas nucleares -

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS DIRIGIDAS AO § 6º DO ART. 225 (Meio Ambiente)

I - RELATÓRIO

O § 6º do art. 225 da Constituição Federal determina que "as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas".

Foram apresentadas 2 (duas) Propostas Revisionais a este dispositivo, com os seguintes objetivos:

a) elevar o status da autorização necessária para a instalação de usina nuclear de lei ordinária para lei complementar;

b) condicionar a implantação de instalações nucleares, e não somente usinas, à prévia aprovação da população afetada, através de plebiscito.

A relação das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

As implicações sócio-econômicas e ambientais da localização de instalações nucleares revestem-se de características especiais. Há que diferenciar e ressaltar, neste ponto, as diferenças entre impacto ambiental e risco ambiental.

O impacto ambiental é constituído pelos resultados dos efeitos que as ações de determinado empreendimento humano ocasionam sobre o meio ambiente. Como empreendimento, deve-se entender uma ampla gama de iniciativas, tais como indústrias, usinas de produção de eletricidade, vias de transporte, planos regionais ou locais de desenvolvimento, projetos urbanísticos, etc. O meio ambiente, no conceito atual, engloba além dos fatores naturais - o solo, a flora, a fauna, a água, o ar, etc., os fatores sociais e econômicos antrópicos, ou seja, as realizações humanas, seus modos e meios de vida, sua cultura e seus bens materiais.

O risco ambiental, por outro lado, constitui-se na possibilidade da ocorrência de acidente ou de infortúnio, por causas diversas, cujos resultados poderão afetar de alguma forma o meio natural ou sócio-econômico. Assim, o risco ambiental pode converter-se, caso sua potencialidade se efetive, em efeito sobre o meio ambiente e, em última escala, em impacto ambiental.

Releve-se que o risco ambiental, mesmo que não se efetive, pode trazer efeitos ambientais, através de componentes psico-sociais, vinculados fundamentalmente à necessidade da população afetada de ter de conviver com sua potencialidade.

Dentre as fontes de produção, em grande escala, de energia elétrica, pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que as centrais nucleares implicam em significativo impacto e risco ambiental.

O seu impacto ambiental pode ser relativamente até menor do que o provocado por outras fontes energéticas, como as hidrelétricas e as termelétricas. Isto dependerá, por exemplo, das soluções dadas ao manejo dos resíduos radioativos e do próprio tratamento do sítio em que se localizem.

O risco ambiental, no entanto, constitui-se no grande e assustador óbice que se coloca às instalações nucleares de um modo geral. A grosso modo, o risco ambiental das instalações nucleares é inerente aos seguintes fatores:

- possibilidade de ruptura das estruturas que envolvem o reator, com vazamento de poeira e vapores radiativos;

- possibilidade de vazamentos em tubulações de água ou vapor contaminado por radiação; e

- possibilidade de acidentes no transporte e manejo de combustível e de rejeitos nucleares.

A influência psicológica do risco ambiental está na ampla região que pode ser afetada, na gravidade dos efeitos decorrentes sobre a população e o meio ambiente, na quase inevitabilidade destes efeitos e na sua duração. Embora se saiba que avanços tecnológicos, baseados até em acidentes como os de Three Mile Island nos Estados Unidos e de Chernobyl na Ucrânia, têm reduzido consideravelmente a probabilidade de que tais riscos se potencializem, a simples convivência com eles é fator negativo e de permanente tensão para a população.

Assim, não se pode determinar a localização de uma instalação nuclear sem que a população que será negativamente afetada, que conviverá com o risco a ela associado, tenha oportunidade de manifestar-se, de influenciar nesta localização e, desta forma, reduzir ao mínimo as possibilidades de que o risco ambiental dela decorrente se efetive.

Vale aqui a remessa ao conteúdo da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada na Rio-92, que preceitua em um de seus tópicos:

"Princípio 10. O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de

todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes."

De forma ampla, a participação pública cumpre importante papel no processo decisório ambiental, assegurando que as decisões recebam suporte de todas as partes envolvidas e elevando os níveis de sua aceitação pela população. O princípio da participação pública aplicado a instalações nucleares assume foro bastante especial, pelo alto risco ambiental a elas associado.

A oportunidade de que a população afetada possa influir no processo decisório da localização de instalações nucleares, em nossa avaliação, deve dar-se em duas oportunidades: através do Congresso Nacional e através de plebiscito entre a população a ser afetada.

O Congresso Nacional, para conceder a autorização, certamente submeterá a matéria a amplo debate, contrapondo os interesses regionais e nacionais ao sacrifício que será imposto às populações da área de influência da instalação nuclear.

Através de plebiscito, a população poderá manifestar-se, avaliando se as garantias, as vantagens compensatórias oferecidas pelo empreendedor, são suficientes para aceitar a localização. Insere-se claramente na questão nuclear, desta forma, a dimensão da própria cidadania.

Em ambos os processos, o empreendedor, seja ele público ou privado, terá de demonstrar garantias efetivas de

que os riscos de seu projeto têm chances mínimas de potencializarem-se. Terá de oferecer vantagens compensatórias, terá de estabelecer planos de emergência e contingência e demonstrar sua efetividade. Caso contrário, sua pretensão será negada.

O maior controle pela sociedade civil assegurará mais ampla aceitação das usinas pela população como um todo, o que inquestionavelmente é benéfico para a política nuclear. O nível de participação pública direta na questão nuclear está em linha contínua com a aceitação dos empreendimentos pela sociedade que, por sua vez, coloca-se em estreita relação com a segurança total dos empreendimentos.

O desenvolvimento da tecnologia nuclear deve ser efetivado na convicção de que os problemas e riscos deles decorrentes devem ser resolvidos com altos níveis de segurança. As diretrizes adotadas para a política nuclear têm necessariamente que incluir rígidos padrões de treinamento para o enfrentamento de emergências, mesmo que se comprovem ínfimas as possibilidades de sua ocorrência. Este treinamento não se restringe ao pessoal técnico, liga-se obrigatoriamente às comunidades próximas às instalações, o que só se faz possível com o real envolvimento desta população.

A exigência de autorização pelo Congresso e pela população afetada, para localização de instalações nucleares, longe de constituírem em empecilhos para o desenvolvimento da tecnologia nuclear, contribuirá para o seu aperfeiçoamento no que tange à segurança e à compatibilização com o meio ambiente.

É nossa opinião que a exigência de lei complementar para tal localização seria descabida, pois elevaria casos específicos de empreendimentos ao nível de assuntos constitucionais. As leis complementares devem concentrar-se em temas mais genéricos.

Assim, somos pela manutenção de exigência de lei ordinária. Quanto às regras do plebiscito, como a população que dele irá participar, serão naturalmente definidas em lei específica a ser editada pelo Congresso Nacional.

Julgamos conveniente, ainda, alterar o termo "usinas que operem com reator nuclear" para "instalações nucleares", por ser este mais abrangente, englobando as instalações na qual o material nuclear é produzido, processado, utilizado, manuseado ou estocado em quantidades relevantes, compreendendo: o reator nuclear; usina que utilize combustível nuclear para produção de energia térmica ou elétrica para fins industriais; fábrica ou usina para produção ou tratamento de materiais nucleares integrantes do ciclo do combustível nuclear; usina de reprocessamento de combustível nuclear irradiado; e depósito de materiais nucleares, não incluindo o local de armazenamento temporário usado durante o transporte.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de um Substitutivo, mantendo a implantação de instalações nucleares condicionada à prévia aprovação do Congresso Nacional e inserindo a necessidade de manifestação da população interessada, através de plebiscito.

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisionais e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS
AO § 6º DO ART. 225**

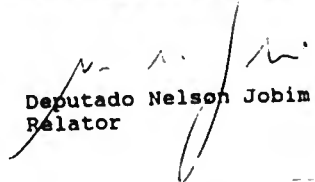
A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º O § 6º do art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 6º A localização de instalações nucleares dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, através de lei, e da população afetada, através de plebiscito."

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

CONGRESSO NACIONAL
REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 160 - PLEBISCITO PARA INSTALAÇÃO DE USINA NUCLEAR
QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR

PAG.: 1
13/05/94
11:22

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov.cf.Subst.;P-Prejudicada;R-Rejeitada)
PRE 05181-8	IVO MAIARDI(PIOB/RS)	Eleva de lei para lei complementar a autorização legal necessária para a instalação de usina nuclear.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 02856-1	SANDRA CAVALCANTI(PPR/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 09482-3	AUGUSTO CARVALHO(PPS/DF)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 06927-2	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Acrescenta parágrafo obrigando a realização de plebiscito para a implantação de instalações nucleares.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 02852-7	SANDRA CAVALCANTI(PPR/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 09477-7	AUGUSTO CARVALHO(PPS/DF)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 09484-1	AUGUSTO CARVALHO(PPS/DF)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11322-7	PAULINO CÍCERO(PSDB/MG)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.

PARECER N° 61, de 1994-RCF

(art. 225, § 4°)

- florestas, Pantanal, Zona Costeira: biomas considerados patrimônio nacional -

**PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO
§ 4º DO ART. 225**

I - RELATÓRIO

O § 4º do art. 225 atribui aos biomas da Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira a condição de patrimônio nacional, vinculando sua utilização à preservação do meio ambiente.

As Propostas Revisionais apresentadas ao dispositivo visam basicamente aos seguintes objetivos:

- a) substituição da expressão "preservação" por "conservação" - 5 (cinco) PRE;
- b) inclusão do Cerrado na lista dos biomas considerados patrimônio nacional - 6 (seis) PRE;
- c) inclusão da Caatinga na lista dos biomas considerados patrimônio Nacional - 2 (duas) PRE;
- d) diminuição das restrições à exploração dos recursos naturais nas regiões consideradas patrimônio nacional, através da valorização do princípio do uso econômico sustentado - em contraposição à idéia mais restritiva da preservação - e do direito ao pleno usufruto da propriedade privada - 2 (duas) PRE; e
- e) a supressão do dispositivo, no âmbito de proposta que altera o art. 225 como um todo - 1 (uma) PRE.

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

A Constituição de 1988 preceitua o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem essencial, associando a própria qualidade de vida à qualidade ambiental. Em seu capítulo dedicado ao meio ambiente, organiza os fundamentos para a tutela deste bem.

A concepção do equilíbrio ambiental a partir dos ecossistemas é fundamental. As espécies, os recursos e os processos ecológicos que integram os ecossistemas necessitam ser compreendidos como uma unidade. Prejudicar um destes elementos significa desestruturar a unidade. Neste sentido, o texto constitucional é bastante positivo ao impor ao Poder Público o dever de prover o manejo ecológico dos ecossistemas (art. 225, § 1º, inciso I) e conceituar importantes ecossistemas como patrimônio nacional (art. 225, § 4º).

A intenção do legislador constituinte, ao elevar determinados ecossistemas à condição de patrimônio nacional, foi assegurar a eles uma maior proteção. O dispositivo constitucional não proíbe a utilização dos recursos naturais destas regiões, nem atenta de maneira alguma contra o direito de propriedade. Afirma apenas que sua utilização deverá ser feita de forma a assegurar a proteção do meio ambiente, indo ao encontro do conceito de desenvolvimento sustentável, que propugna pela compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção ambiental.

Cumpra destacar que a conservação da natureza é hoje entendida associada à gestão racional dos recursos naturais, englobando a preservação, a utilização sustentada e a regeneração dos ambientes. A estratégia para a conservação da natureza vincula-se às finalidades básicas de manter os processos ecológicos e os sistemas vivos essenciais, preservar a diversidade genética e permitir o aproveitamento perene das espécies e dos ecossistemas.

Conceituar a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional significa consagrar a sua conservação como de interesse público. Releve-se o que afirma José Afonso da Silva, em sua obra Direito Ambiental Constitucional: "O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, o equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu num bem jurídico. A isso é que a Constituição define como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida ... Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade...".

O conteúdo do § 4º do art. 225 não pode ser entendido sob o manto de mera norma programática, como um tipo de declaração de boas intenções em relação a certos ecossistemas. Este dispositivo impõe nestas áreas, objetivamente, a vedação de práticas predatórias, em favor da gestão adequada dos recursos naturais, da conservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Vale aqui a remessa à Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada na Rio-92, que preceitua, entre os direitos e deveres dos Estados:

"Princípio 4. Com vistas a alcançar-se o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente dele."

É importante substituir no § 4º do art. 225 a palavra "preservação", que tecnicamente tem o sentido de manter inalterado, por "conservação", mais abrangente, que envolve a idéia mais ampla de manejo. A Constituição não pressupõe que os ecossistemas por ela destacados permaneçam intocados, pretende sim que sua utilização respeite o fundamento da defesa do meio ambiente.

Faz-se essencial, também, inserir na relação dos ecossistemas considerados patrimônio nacional o Cerrado e a Caatinga. A sua não inclusão no texto constitucional motivou-se, certamente, pelo desconhecimento de sua riqueza e importância ecológica.

A região do Cerrado, envolvendo áreas de 13 unidades federativas, abrange aproximadamente um quarto do território brasileiro, ou seja, mais de 200 milhões de hectares, uma área equivalente à Europa Ocidental. O Cerrado é o segundo maior bioma do País e da América do Sul.

O Cerrado exibe uma grande diversidade de solos, relevo e climas, que se refletem numa impressionante diversidade de ecossistemas e de espécies. A vegetação do Cerrado é formada, na verdade, por um grande mosaico de paisagens naturais, dominado por diferentes fisionomias de savanas, recortado por estreitos corredores de florestas ciliares, ao longo dos rios, comumente ladeadas por campos periodicamente úmidos ou brejos permanentes, estes últimos denominados veredas, normalmente dominados pela palmeira buriti. Este padrão é interrompido por enclaves de outras tipologias vegetais, tais como os campos de altitude ou rupestres, os campos litólicos sobre solos rasos, os cerradões, as matas secas sobre afloramento de calcário, as matas de interflúvio, as savanas aluviais com murunduns, os carrascos sobre solos arenosos, além de ambientes diferenciados associados a cavernas, lajedos, cachoeiras e lagoas.

O Cerrado possui mais de 700 espécies de plantas lenhosas de ocorrência restrita à região. Apenas no Distrito Federal já foram identificadas mais de 200 espécies de orquídeas. O bioma abriga 935 espécies de aves, 298 espécies de mamíferos e 268 espécies de répteis, além de incontáveis insetos e animais invertebrados. São centenas de sítios arqueológicos com belíssimos trabalhos de pinturas e inscrições rupestres, decorando grutas e chapadões que podem ter a idade do homem americano e que são importantes referências culturais para as tribos indígenas que ainda sobrevivem nas reservas. Ali ocorrem plantas medicinais em profusão, que estão desaparecendo mesmo antes de terem sido estudadas, e que são fundamentais para a sobrevivência das comunidades mais carentes.

A ocupação da região do Cerrado marcou-se por muito tempo pelo extrativismo e pela criação extensiva de gado. A atividade agrícola concentrava-se na voltada para subsistência.

A partir sobretudo do início da década de setenta, graças a uma combinação de fatores, que incluem os estudos desenvolvidos pelas instituições de pesquisa agropecuária para superar os obstáculos edáficos e climáticos oferecidos pelo ambiente do Cerrado à atividade agropecuária tradicional; as características de topografia plana - o que facilita a mecanização; o baixo custo da terra; e ainda a construção de estradas - que aproximou a região dos centros consumidores, o Cerrado se transformou na principal fronteira agrícola do País, constituindo-se, hoje, numa das maiores regiões produtoras de grãos do Brasil.

Infelizmente, a ocupação do Cerrado vem-se processando de forma desordenada e predatória. O processo intensivo de ocupação agrícola do Cerrado tem causado, dentre outros, os seguintes problemas: compactação do solo, com perda de sua excelente capacidade primitiva de infiltração da água, o que tem causado taxas inaceitáveis de erosão e aumentado a vulnerabilidade das culturas ao "stress" hídrico; o uso abusivo e incorreto de agrotóxicos, fertilizantes e calagem tem provocado a poluição das águas, tanto superficiais quanto de subsuperfície, prejudicando sua potabilidade e seu pescado; o uso abusivo e incorreto de sistemas de irrigação nas chapadas e drenagem das várzeas, acoplado à destruição da vegetação ribeirinha e ao aumento do escoamento superficial, tende a prejudicar o balanço hídrico regional, comprometendo a perenidade dos rios e o abastecimento de água para as cidades e para a geração de energia hidrelétrica; o desmatamento desmedido e ilegal com desrespeito à legislação florestal e conservacionista,

ligado ao uso abusivo de agrotóxicos e ao estabelecimento de extensas monoculturas, tem eliminado sistematicamente os inimigos naturais e polinizadores das propriedades agrícolas, aumentando a incidência de pragas e doenças e reduzindo os níveis de polinização, causando inevitáveis quedas de produtividade; o desmatamento descontrolado para exploração de madeira e carvão vegetal e para expansão agrícola aliada à substituição das pastagens nativas por pastagens plantadas, agravado pela fraca atuação do Estado no estabelecimento de unidades de conservação, está provocando uma dilapidação a taxas sem precedentes no patrimônio genético nativo que inclui espécies de elevado potencial de uso econômico ou de alto valor para o melhoramento genético de espécies cultivadas; a ocupação de áreas marginais para a agricultura, em especial áreas com areias quartzosas, aliada ao crescente vocorocamento pelo uso inadequado de áreas mais vulneráveis à erosão e pela expansão descontrolada de garimpos, tem levado a um processo de desertificação de extensas áreas, com perda drástica de sustentabilidade para uso humano; a intensificação da frequência das queimadas e sua concentração no final da época seca estão provocando a savanização do Cerrado, com grande redução de seu potencial madeireiro e frutífero.

Destaque-se, também, o processo de urbanização que teve lugar na região nos últimos 40 anos. A população do Centro-Oeste brasileiro cresceu seis vezes entre 1950 e 1990. O grau de urbanização da região do Cerrado aumentou de 46% para 79,1% entre 1970 e 1990, superando a média brasileira de 75%. Algumas cidades colocaram-se como pólos da transformação da estrutura regional, comandando a moderna agroindústria e significativa rede de serviços. Esta expansão das áreas urbanas associou-se a sérios impactos ambientais, com a intensificação do desmatamento, da erosão e da poluição das águas, do ar e do solo.

Pode-se afirmar que o pequeno percentual de áreas do Cerrado protegidas como unidades de conservação bem demonstra a falta de preocupação com a degradação deste bioma. A nível federal, o Cerrado tem protegidos de seu território apenas 0,7% como unidades de conservação de uso indireto - que engloba parque nacional, reserva biológica e estação ecológica - e 0,2% na categoria de uso direto - que inclui floresta nacional, área de proteção ambiental e reserva extrativista.

Esses fatos justificam a afirmação de que o Cerrado está hoje mais ameaçado do que a Amazônia, foco de atenção da opinião pública mundial. É preocupante a política governamental, periodicamente reafirmada, de canalizar para o Cerrado as pressões econômicas e sociais que afligem o País e a Amazônia. A curto e médio prazos os processos de expansão agrícola e urbana tendem a continuar na região do Cerrado, em detrimento do manejo sustentado dos recursos naturais renováveis. A crescente facilidade de acesso à região, com pavimentação de novas rodovias, construção da ferrovia Norte-Sul e da hidrovía Tietê-Paraná-Paranaíba; a expansão e metropolização de suas áreas urbanas tanto pelo crescimento vegetativo quanto pela imigração e conseqüente expansão dos mercados regionais; a crescente industrialização regional com sua integração ao mercado do Sul/Sudeste do País; a expansão da indústria de extração mineral aproveitando as grandes reservas minerais regionais; a construção de novas barragens hidrelétricas para suprir o crescente déficit energético atual; e a expansão agrícola, tanto em área quanto em intensidade de uso de insumos, para atender às demandas dos mercados interno e externo; todos estes fatores tendem a reforçar e acelerar a antropização, o desmatamento, a perda de solos, a poluição das águas e a extinção da biota.

A degradação do Cerrado merece preocupação, ainda, pela sua influência nos demais ecossistemas. Os chapadões centrais ocupados pelo Cerrado constituem a cuneeira de

nosso território, funcionando como grande dispersor de água para as nossas bacias hidrográficas. Assim, a região do Cerrado exerce um papel fundamental para o equilíbrio dos demais biomas, de forma que seu comprometimento poderá implicar em alterações na Amazônia, no Pantanal, na Mata Atlântica, na Caatinga e na Região da Araucária.

A Caatinga é a vegetação característica do semi-árido nordestino. O bioma distribui-se pelos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Bahia, oeste do Maranhão e pequena parte do norte de Minas Gerais, totalizando cerca de 850 mil quilômetros quadrados.

De todos os biomas brasileiros, a Caatinga talvez seja o mais severamente devastado por ação antrópica. A fauna regional está hoje desfalcada de inúmeras espécies e mesmo aquelas que ainda permanecem formam populações muito reduzidas. A extinção da fauna é em grande medida o resultado da contínua redução das áreas de vegetação nativa.

A ocupação da região teve início com o criação de gado, necessário ao desenvolvimento da economia canavieira. As grandes extensões de terra, cobertas por uma vegetação arbórea esparsa, entremeada por exuberante tapete de gramíneas, mostraram-se especialmente propícias à atividade pecuária. Neste primeiro momento, a intervenção antrópica dava-se pelo uso direto da vegetação da caatinga, como alimento para o gado e matéria-prima para construções e combustível. A agricultura restringia-se à voltada para a subsistência.

Em uma segunda fase, intensificou-se a retirada da caatinga com vistas à formação de pasto, respondendo à demanda do rebanho. A pressão sobre os recursos ambientais da caatinga ampliou-se com a plantação em grande escala do algodão, consorciado com culturas de milho e feijão. A vegetação natural foi sendo, intensivamente, substituída por sistemas agropastoris, desorganizando-se as comunidades naturais.

O modelo de ocupação da região deu origem a diversos problemas de degradação ambiental. Em área significativa, os solos foram abandonados, em função da perda de fertilidade, da erosão resultante da eliminação da cobertura vegetal ou da salinização. Estima-se que o percentual de solos afetados pela salinização situa-se atualmente entre 25 a 30%.

Nos projetos mais recentes, envolvendo grandes perímetros irrigados, ganha importância também o problema da contaminação do ambiente por agrotóxicos. As culturas irrigadas da região, via de regra, destinam-se à agroindústria e recebem cargas violentas de agrotóxicos.

Vários estudos têm constatado o surgimento de núcleos de desertificação na região da Caatinga, nos quais a degradação da cobertura vegetal e do solo tornaram-se irreversíveis. Em determinadas áreas da Bahia, equivalentes a mais de 50 mil quilômetros quadrados, a vegetação está se tornando escassa e o solo apresenta-se desprotegido e com indícios de erosão acentuada. Em Pernambuco, a área com problemas já atinge 25 mil quilômetros quadrados. Na verdade, em quase todos os estados já se observam áreas em processo de desertificação. Saliente-se o agravante de que os núcleos de desertificação têm dinamismo próprio e tendem a se expandir para áreas vizinhas.

O problema ambiental do semi-árido assume magnitude desoladora. Ao desmatamento excessivo somaram-se a erosão, a salinização e a contaminação do solo. O relatório "O Desafio do Desenvolvimento Sustentável" afirma a respeito que "... as políticas públicas têm-se mostrado insuficientes para a adequada proteção e conservação dos recursos naturais ali existentes".

É particularmente alarmante a extensão irrisória das áreas de Caatinga especialmente protegidas. Apenas 0,1% de sua extensão territorial correspondem a parques e reservas, o que faz do bioma o menos privilegiado em matéria de unidades de conservação. Como áreas protegidas a nível federal, na região da Caatinga temos apenas o Parque Nacional da Serra da Capivara e a Estação Ecológica do Raso da Catarina.

Faz-se urgente, portanto, a reversão desse processo de perda de potencialidade e sustentabilidade ecológica e econômica para uso antrópico que se observa no Cerrado e na Caatinga. Ambos os biomas precisam receber o mesmo status de patrimônio nacional que a Constituição Federal conferiu à Amazônia, Mata Atlântica, Pantanal e sistemas costeiros. A exclusão dos mesmos não tem justificativa científica.

Cumpramos ressaltar que a inclusão do Cerrado e da Caatinga na lista dos biomas considerados patrimônio nacional coaduna-se amplamente com as posições que o País tem assumido a nível de tratados internacionais. O Brasil participou ativamente do processo negociador da Convenção sobre Diversidade Biológica, tendo sido o primeiro a assinar a Convenção. Como um dos principais possuidores de recursos de diversidade biológica, tivemos êxito em incluir na Convenção o princípio da soberania dos países sobre os recursos naturais.

O objetivo maior da Convenção sobre Diversidade Biológica é assegurar a conservação das espécies e dos ecossistemas naturais, é controlar o processo de perda em massa dos recursos genéticos. Para a consecução deste objetivo, as partes contratantes se comprometeram a adotar políticas e programas que assegurem a conservação e o uso sustentável da biodiversidade.

Entre as principais obrigações estabelecidas na Convenção, os países se responsabilizam por efetivar duas medidas gerais: a) o desenvolvimento de estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica; e b) a integração da conservação e da utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes.

Essas medidas gerais incluem medidas específicas, cada uma delas objeto de um artigo específico na Convenção: a conservação in-situ, isto é, no local onde ecossistemas e espécies ocorrem, através, principalmente, da implantação de unidades de conservação; a conservação ex-situ, isto é, fora dos seus habitats naturais; medidas específicas para assegurar a utilização sustentável da biodiversidade; incentivos econômicos e sociais; pesquisa e treinamento; educação e conscientização pública; a avaliação de impactos e a minimização de impactos negativos de projetos e empreendimentos.

A Convenção determina o estabelecimento de um mecanismo financeiro para os seus objetivos, constituído por fundo específico com recursos provenientes dos países desenvolvidos. Assegura aos países fornecedores de recursos genéticos o acesso e a transferência de tecnologia necessárias à conservação e utilização racional da diversidade biológica.

O Brasil vinculou-se amplamente aos compromissos que integram a Convenção sobre Diversidade Biológica desde o processo de sua discussão. Necessita, agora, demonstrar seu empenho em desenvolver, de forma ecologicamente equilibrada, seu enorme potencial natural. A inclusão do Cerrado e da Caatinga nos ecossistemas considerados patrimônio nacional é um passo importante neste sentido.

O reconhecimento do Cerrado e da Caatinga como patrimônio nacional não vai, por si só, reverter o quadro de degradação desses ecossistemas, mas é uma medida fundamental para criar o ambiente político necessário para a adoção de políticas e ações efetivas que garantam a conservação e o uso sustentado das respectivas regiões.

Destaque-se que não se está de forma alguma propugnando pela não ocupação das áreas de Cerrado e Caatinga, como forma de evitar impactos ambientais. O que deve ser reformulado é a forma como a utilização destas regiões está sendo efetivada. Faz-se necessário, antes de tudo, o respeito às limitações ecológicas destes biomas e o aproveitamento racional de suas potencialidades.

A incorporação da conservação do Cerrado e da Caatinga em letras constitucionais implica em assunção de responsabilidade neste sentido por todos os brasileiros.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de Substitutivo, acrescentando na lista de ecossistemas considerados patrimônio nacional o Cerrado e a Caatinga e substituindo o termo "preservação" por "conservação"

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisionais e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim
Relator


Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO IV DO § 1º DO ARTIGO 225

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º O § 5º do art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 5º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense, o Cerrado, a Caatinga e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro

de condições que assegurem a conservação do meio ambiente, inclusive quanto aos recursos naturais."

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 13 de *maio* de 1994.

Nelson Jobim
Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

CONGRESSO NACIONAL
REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 159 - BIOMAS CONSIDERADOS PATRIMÔNIO NACIONAL
QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR

PAG.: 1
13/05/94
10:58

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov.cf.Subst.;P-Prejudicada;R-Rejeitada)
PRE 02314-9	AUGUSTO CARVALHO(PPS/DF)	Acrescenta o cerrado entre as áreas consideradas patrimônio nacional no § 4o. do art. 225.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 11760-0	RITA CAMATA(PMOB/ES)	Considera também o cerrado e a caatinga como patrimônio nacional (art. 225, § 4º).	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 02315-2	AUGUSTO CARVALHO(PPS/DF)	Acrescenta a caatinga entre as áreas consideradas patrimônio nacional no § 4o. do art. 225.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 03146-5	MARIO CHERMONT(PP/PA)	Diminui as restrições impostas ao desenvolvimento das atividades econômicas e usufruto da propriedade privada; substitui as expressões "preservação" (manter inalterado) por "conservação" (mais próximo da idéia de uso sustentado); condiciona a criação de áreas protegidas pela União à aquiescência dos Estados; exige estudos de impacto ambiental apenas no caso de obras "comprovadamente" perigosas; limita as sanções apenas aos casos em que houver dolo ou culpa (anula o princípio da responsabilidade objetiva).	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 03478-2	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 03505-5	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 07724-7	RITA CAMATA(PMOB/ES)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 09965-2	MARCO PENAFORTE(PSDB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12056-5	SIDNEY DE MIGUEL(PV/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 03912-1	MOACIR MICHELETTI(PMOB/PR)	Obriga a utilização sustentada dos ecossistemas considerados patrimônio nacional, de modo a se assegurar a "conservação" do meio ambiente, e não sua "preservação".	AS Aprovada, na forma do Substitutivo
EME 11756-7	RITA CAMATA(PMOB/ES)	Considera também o cerrado e a caatinga como patrimônio nacional (art. 225, § 4º).	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12052-1	SIDNEY DE MIGUEL(PV/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 06733-1	LUIZ ALBERTO(PTB/PR)	Obriga a utilização sustentada dos ecossistemas considerados patrimônio nacional, de modo a se assegurar a "conservação" do meio ambiente, e não sua "preservação".	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 12058-2	SIDNEY DE MIGUEL(PV/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 06947-1	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Inclui o cerrado na relação de ecossistemas considerados patrimônio nacional.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 01410-3	GERSON PERES(PPR/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.

CONGRESSO NACIONAL
REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 159 - BIOMAS CONSIDERADOS PATRIMÔNIO NACIONAL
QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR

PAG.: 2
13/05/94
10:58

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov.cf.Subst.;P-Prejudicada;R-Rejeitada)
PRE 06948-5	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Substitui a palavra "preservação", que significa manter intocado, por "conservação", que traduz a idéia de uso sustentado. O parágrafo diz do modo como devem ser utilizados os ecossistemas considerados patrimônio nacional.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 07005-3	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Acrescenta a caatinga entre as áreas consideradas como patrimônio nacional.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 01413-4	GERSON PERES(PPR/PA)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 07433-1	COUTINHO JORGE(PMDB/PA)	Inclui o cerrado na relação de ecossistemas considerados patrimônio nacional.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 09603-1	JOSÉ LUIZ MAIA(PPR/PI)	Rescreve o art. 225. Divide as competências ambientais entre os três níveis de governo. A União cabe cuidar do patrimônio genético, controlar métodos de produção e produtos e regulamentar as atividades econômicas (incisos II e V); aos Estados cabe cuidar das espécies e ecossistemas e criar áreas protegidas (incisos I e III); aos Municípios exigir estudos de impacto ambiental, cuidar da fauna e flora e promover a educação ambiental (incisos IV, VI e VII). São suprimidos os parágrafos que tratam das sanções, transforma ecossistemas em patrimônio nacional e torna indisponíveis terras devolutas necessárias à proteção ambiental (§§ 3o., 4o. e 5o.).	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 09964-9	MARCO PENAFORTE(PSDB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12055-1	SIDNEY DE MIGUEL(PV/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 14991-7	SIDNEY DE MIGUEL(PV/RJ)	Inclui o cerrado na relação de ecossistemas considerados patrimônio nacional.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 15640-1	PEDRO TEIXEIRA(PP/DF)	Inclui o cerrado na relação de ecossistemas considerados patrimônio nacional.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 11747-6	RITA CAMATA(PMDB/ES)	Altera o § do art. 225, exigindo que a utilização da Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-grossense e Zona Costeira seja feita na forma de Lei Complementar de zoneamento ecológico econômico.	P Prejudicada quanto ao assunto deste Parecer.
PRE 17210-8	ALANO DE FREITAS(PMDB/GO)	Inclui o cerrado na relação dos biomas considerados patrimônio nacional.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.

PARECER N° 62, de 1994-RCF
(art. 225, § 1°)

- Meio-ambiente: princípio da precaução -

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS

APRESENTADAS AO § 1º DO ART. 225.

(PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - MEIO AMBIENTE)

I - RELATÓRIO

O § 1º do art. 225 estabelece as ações que incumbem ao Poder Público para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Foi proposta a inclusão, nesta relação de incumbências, através da PRE 011446-6, do princípio da precaução, isto é, a obrigação da adoção de medidas preventivas em caso de grave perigo de dano ambiental, independentemente de sua comprovação científica.

II - PARECER

A ciência e a tecnologia ocidental, alicerces da civilização industrial e urbana moderna, conferiram aos homens um poder sem precedentes para interferir na natureza. As conseqüências do mau uso desse poder são evidentes: esgotamento de recursos, degradação, contaminação do meio ambiente, com conseqüências nefastas para a saúde e o bem estar humanos.

As crises de natureza ambiental não são, na verdade, uma prerrogativa da sociedade contemporânea. O mau uso do meio natural é um traço constante da história humana. Há evidências convincentes de que o declínio de antigas e prósperas civilizações deveu-se, fundamentalmente, à superexploração dos recursos ambientais, além da capacidade limite de suporte dos sistemas ecológicos. Os conflitos sociais e políticos normalmente identificados como a causa imediata do desaparecimento dessas civilizações seriam expressão de uma crise mais profunda, de natureza ecológica.

Não obstante o fato de que as crises ecológicas não são uma novidade, a escala dos danos causados pela civilização contemporânea fazem da crise atual um acontecimento único na trajetória humana e de conseqüências incomparáveis. As crises do passado foram crises locais. A crise atual possui dimensões globais. A deterioração dos sistemas ecológicos na Antiguidade condenou ao desaparecimento civilizações específicas. A degradação da Biosfera, isto é, do ecossistema planetário, ameaça o futuro de toda a humanidade.

Até o final da Segunda Guerra Mundial, há não mais de cinco décadas, a idéia de que a Terra poderia ser destruída pelo homem ou de que poderíamos modificar, de forma definitiva, as condições ambientais do Planeta, seria inimaginável. O desenvolvimento das bombas nucleares e a escalada armamentista do período da guerra fria com o conseqüente acúmulo, pelas duas superpotências mundiais, de um arsenal nuclear capaz de causar uma mútua e completa destruição, desferiu o primeiro golpe na convicção ingênua de que a Terra seria infinita, suficientemente extensa para resistir às nossas piores agressões.

O segundo golpe na nossa imagem do mundo foi causado pelas viagens espaciais. "A Terra é azul!", foram as palavras de Yuri Gagarin. Com o cosmonauta russo todos os homens, pela primeira vez olharam, perplexos, para a própria casa. Sabíamos, é certo, que a Terra era apenas um planeta em meio a outros do sistema solar, e que o Sol, por sua vez, é apenas uma pequena estrela em meio a milhões de outras estrelas no Universo. Mas conceber no intelecto,

abstratamente, não é o mesmo que enxergar com os próprios olhos. É como olhar a si mesmo, pela primeira vez, num espelho. A mudança de perspectiva é total e o impacto tremendo. Foi um momento ímpar na história humana. A Terra vista do espaço sideral, na sua inteireza, deu à humanidade a consciência exata, dramática, terrível, da finitude e fragilidade do Planeta.

O golpe definitivo está em curso. Nos últimos anos acumularam-se evidências dramáticas de que os homens estão modificando as condições de equilíbrio climático global. Há fortes indícios de que a camada de ozônio, que protege a vida na Terra das radiações ultravioletas provenientes do Sol, está sendo destruída. Há também dados que indicam um aumento gradual, desde o início da Revolução Industrial, na concentração de dióxido de carbono na atmosfera, cuja consequência deve ser um aumento na temperatura média do Planeta.

A destruição da camada de ozônio e o aumento da concentração de gases estufa, se se confirmarem as expectativas da comunidade científica, deverão causar mudanças dramáticas no clima da Terra e, conseqüentemente, nas condições de vida do Planeta.

Porém, para os propósitos do nosso tema, importa chamar a atenção para o fato de que não existe certeza científica sobre quais serão realmente as conseqüências dessas mudanças em curso nas condições da atmosfera. Não há certeza sobre o que vai acontecer, como, quando ou em que escala. As previsões disponíveis baseiam-se em simulações matemáticas, cujo grau de incerteza é ainda muito grande. Na verdade, a despeito dos avanços dos últimos anos, sabe-se ainda muito pouco sobre a dinâmica do clima na Terra. O número de variáveis envolvidas é muito grande, muito além da capacidade de previsão dos melhores modelos matemáticos ou de processamento dos melhores computadores. Calcula-se, por exemplo, que a duplicação da concentração de dióxido de carbono atual deverá causar uma elevação da temperatura global entre 1,5 e 5°C, o que por si só já dá uma idéia do grau de imprecisão envolvido nessas previsões. Há inclusive cientistas que, embora sendo minoria, entendem que os dados disponíveis não são suficientes para afirmarmos que o clima da Terra está realmente sob ameaça.

Entretanto, a despeito dessas incertezas, a comunidade internacional, ainda que lentamente, está se mobilizando e tomando decisões para evitar as possíveis conseqüências dessas mudanças climáticas.

Em 1985, a comunidade internacional assinou a Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio e,

dois anos depois, o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, que já foi, inclusive, ajustada e emendada para torná-la ainda mais rigorosa e abrangente nos seus objetivos (1990). Em 1992, no Rio de Janeiro, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi assinada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

As mudanças necessárias para se atingir as metas estabelecidas nesses acordos não são simples nem fáceis. Vão exigir profundas mudanças nos sistemas de produção e nos padrões de consumo. Vai ser necessário direcionar grande contingente de capital e recursos humanos para o desenvolvimento de novas tecnologias, a substituição de sistemas antigos de produção e a introdução de novos valores e padrões de comportamento social.

A despeito desses custos e da considerável incerteza científica envolvendo o assunto, há quase um consenso sobre a necessidade de providências urgentes, como os acordos e as iniciativas citados demonstram. A explicação para esse relativo consenso é simples: se os prognósticos pessimistas da comunidade científica se confirmarem, as conseqüências serão dramáticas e, o que é fundamental, não haverá tempo para reverter ou colocar a situação sob controle. Se as projeções dos computadores estão em alguma medida corretas, então as medidas necessárias para a correção do problema precisam ser adotadas agora. Em outras palavras, não podemos esperar por uma confirmação científica de que de fato a camada de ozônio está sendo destruída ou de que a temperatura da Terra está aumentando. Quando essas suspeitas se confirmarem, supondo que se confirmem, já será muito tarde.

A atitude da comunidade internacional diante dessas ameaças sobre as quais não se tem certeza científica mas cujas conseqüências potenciais são dramáticas e, por isso mesmo, não admitem a protelação de medidas preventivas, exprime com perfeição o que está se convencendo chamar de "Princípio da Precaução".

O princípio da precaução foi proposto pela primeira vez em 1984, durante a Primeira Conferência Ministerial do Mar do Norte, realizada em Bremen. Até aquela época se imaginava que a região nordeste do Atlântico fosse tão vasta que ela seria pouco afetada pelas atividades humanas. Entretanto, essa idéia foi perturbada pela descoberta de que substâncias poluentes provenientes de

águas interiores ou mares costeiros, como o Mar do Norte e o Báltico, não eram de modo algum rapidamente dispersas e diluídas como se imaginava. Este fato induziu ao aparecimento do princípio da precaução, que foi utilizado na Segunda (1987) e Terceira (1990) Conferência Ministerial do Mar do Norte para justificar reduções na eliminação de contaminantes, como substâncias químicas sintéticas, metais pesados e nutrientes, e a interrupção de práticas como as de incineração nos oceanos, uma vez que as pesadas suspeitas contra essas atividades mostrou ser prudente limitá-las ou preveni-las.

No início desta década o princípio da precaução começou a ser mais amplamente utilizado a nível internacional. Por exemplo, o Conselho de Governo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) recomendou sua adoção (1990 e 1991). A Convenção de Bamako sobre a "Proibição da Importação de Todo Tipo de Resíduos Perigosos à África e o Controle do Movimento Transfronteiriço e a Gestão de Tais Rejeitos na África", adotada sob os auspícios da Organização da África Unida, incorporou o princípio, nos seguintes termos: "Cada uma das Partes procurará adotar e aplicar o princípio da precaução aos problemas de contaminação, tendo por objetivo, entre outras coisas, impedir a descarga no meio ambiente de substâncias que poderiam causar danos aos seres humanos ou ao meio ambiente, sem esperar provas científicas dos referidos danos. As Partes cooperarão entre si para adotar as medidas oportunas para aplicar o princípio da precaução da contaminação mediante o uso de métodos de produção limpos, em vez de um enfoque relativo a emissões admissíveis baseado em hipóteses sobre a capacidade de assimilação".

O princípio foi adotado também pela Convenção de Londres sobre Rejeitos, a Declaração Ministerial de Bergen e, o que é mais significativo, pela Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada durante a Eco-92, que estabelece, no seu Princípio nº 15: "Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar de forma ampla o critério de precaução, conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de absoluta certeza científica não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente".

Seguindo a orientação da Declaração do Rio de Janeiro, os signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica observam, no Preâmbulo à Convenção, que "é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível

redução ou perda da diversidade biológica", e que "quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça".

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima também diz que: "Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos".

A Convenção sobre Conservação Ambiental e Uso Sustentável dos Recursos Naturais, elaborada pela União Mundial para a Conservação da Natureza (IUCN) e apresentada para discussão, em abril de 1991, durante as reuniões preparatórias para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, propunha, no seu artigo 6, intitulado "Prevenção do Dano Ambiental", o seguinte: "1. Os Estados devem tomar todas as medidas possíveis para prevenir o dano ao meio ambiente e, em particular, proibir as atividades que causem danos irreversíveis ao meio ambiente; 2. Quando existirem incertezas científicas sobre as conseqüências para o meio ambiente de atividades propostas, os Estados devem permitir a realização dessas atividades apenas quando submetidas a apropriadas medidas de precaução; 3. Quando o impacto ambiental de uma atividade não puder ser prevenido, os Estados devem limitar e reduzir os efeitos adversos minimizando os riscos e evitando os efeitos colaterais".

A legislação ambiental de Portugal abriga claramente o princípio da precaução ao estabelecer, na sua "Lei de Bases do Ambiente" que: "as atuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correção dos efeitos dessas ações ou atividades susceptíveis de alterarem a qualidade do ambiente" (Art. 3º, alínea a).

As leis ambientais do Brasil, embora adotem uma série de princípios e procedimentos que asseguram uma abordagem preventiva dos danos causados ao meio ambiente, como o zoneamento ambiental e os estudos de impacto ambiental, não abriga de forma clara e explícita o princípio da precaução, o que deve-se, com certeza, ao seu desenvolvimento recente.

O princípio da precaução representa uma evolução em relação a abordagens anteriores, reconhecidamente insuficientes, para a proteção do meio ambiente, isto é, abordagens baseadas no conceito de emissões ou descargas permissíveis de poluentes ou, então, em outras palavras, no conceito de capacidade de assimilação do meio ambiente. Estas abordagens baseiam-se na presunção de que o meio ambiente tem uma capacidade de receber e assimilar, isto é, neutralizar a toxicidade, de uma vasta quantidade e diversidade de resíduos industriais.

Antes de 1980, as políticas para o ambiente marinho foram particularmente baseadas, quase que universalmente, na presunção da "capacidade de assimilação". Hoje é entretanto largamente aceito que esta estratégia não é aplicável e, de fato, é perigosa e irresponsável, quando aplicada a substâncias tóxicas e persistentes.

O princípio da precaução, especialmente quando se tem em mente o problema da contaminação do meio ambiente por substâncias tóxicas e persistentes, apresenta quatro elementos essenciais, que merecem ser citados:

a) o princípio da precaução deve refletir uma abordagem baseada na prevenção da introdução de poluentes no meio ambiente, ao invés da tradicional (e hoje em dia descartada) noção de procurar controlar os poluentes com base na presunção da capacidade de assimilação do meio. É necessário basear o princípio na prevenção e eliminação das substâncias nocivas na sua fonte, através, sobretudo, da substituição dos métodos de produção tradicionais por outros mais limpos.

b) o princípio da precaução requer ações preventivas antes que se possa dispor de provas científicas conclusivas sobre as relações de causa e efeito entre os poluentes e os danos causados ao meio ambiente. Com demasiada frequência, tais provas (quando são factíveis), só são alcançadas depois do dano já ter sido cometido.

c) tradicionalmente, aqueles que propõem ou desenvolvem um atividade que apresenta risco para o meio ambiente defendem a posição de que os que questionam a atividade é que devem provar sua periculosidade. Este critério, como princípio geral, é inadequado, por que normalmente são exatamente os proponentes de uma determinada atividade que estão em posição de elaborar os estudos e avaliações necessários. O princípio é inadequado, sobretudo, quando a atividade em questão envolve substâncias tóxicas e persistentes, onde o senso comum recomendaria a proibição da atividade. O critério que se impõe, à luz do princípio da

precaução, é dividir com o proponente de uma atividade o ônus de demonstrar que ela não é perigosa para o meio ambiente ou para a saúde humana. Este não é, na verdade, como poderia parecer, um critério novo. Na área de alimentos e medicamentos, a introdução de uma nova substância química, especialmente nos Estados Unidos e Europa, mas também, em certa medida, no Brasil, depende de estudos prévios de avaliação dos riscos para a saúde.

d) o princípio da precaução exige a eliminação e a minimização da produção de resíduos perigosos, através da adoção de métodos de produção limpos.

Alguns exemplos ilustram a importância da adoção do princípio da precaução:

a) As substâncias químicas representam cerca de 10% do comércio mundial total em termos de valor. Hoje, cerca de 70 mil a 80 mil agentes químicos circulam no mercado e, portanto, no meio ambiente. Esta cifra é apenas uma estimativa, pois não há um levantamento completo. Cerca de 1 mil a 2 mil produtos químicos entram anualmente no mercado comercial, sem que seus efeitos tenham sido testados ou avaliados.

Segundo amostra do Conselho de Pesquisa Nacional do Estados Unidos referente a 65.725 substâncias químicas de uso comum, só 10% dos praguicidas e 18% das drogas tinham os dados necessários para avaliações completas sobre riscos para a saúde. Não havia dados sobre toxicidade para cerca de 80% dos agentes químicos usados em produtos e processo comerciais inventariados pela Lei de Controle de Substâncias Tóxicas.

Esta situação, nos países industrializados, está começando a mudar à medida que os governos passam gradualmente de um sistema de testes pós-mercado para o de testes pré-mercado de todos os novos agentes químicos, ou seja, à medida em que se coloca em prática o princípio da precaução.

A situação nos países do Terceiro Mundo, porém, continua dramática. Esses países, como é o caso do Brasil, não dispõem de meios para controlar o comércio e a utilização de produtos químicos proibidos ou de uso restrito nos países exportadores e muito menos daqueles sobre os quais nada se sabe sobre sua toxicidade;

b) os países industrializados geram cerca de 90% dos rejeitos perigosos do mundo inteiro. Calcula-se que em 1984 foram geradas cerca de 325 a 375 milhões de toneladas no mundo todo, das quais cerca de 5 milhões nas áreas recém-industrializadas e em desenvolvimento.

Só nos países da OCDE, há milhares de locais para a deposição de rejeitos. Para sanear esses depósitos são necessários bilhões de dólares. As estimativas são de 10 bilhões para a antiga Alemanha Ocidental, 1,5 bilhão para a Holanda, 20 a 100 bilhões para os Estados Unidos, pelo menos 60 milhões para a Dinamarca.

Nos países em desenvolvimento, embora o volume desses rejeitos seja menor, a situação, em certo sentido, é ainda mais grave. As chuvas fortes e frequentes nos trópicos, por exemplo, fazem com que os rejeitos se infiltrem nos solos sob os depósitos ou mesmo com que eles transbordem. Se houver pouco ou nenhum tratamento prévio dos rejeitos, o que é a regra, isso pode contaminar as águas ou expor as pessoas diretamente aos rejeitos. Os depósitos de rejeitos ficam normalmente próximos de áreas industriais cercadas de bairros pobres ou favelas. Isso para não se falar nos depósitos clandestinos, sobre os quais não se tem absolutamente nenhum controle.

•O principal objetivo das políticas ambientais, obedecendo o princípio da precaução, deve ser reduzir a quantidade de rejeitos gerados e reaproveitá-los em proporção cada vez maior. Isso reduzirá o volume que de outro modo precisaria ser tratado, incinerado ou deposto em terra ou no mar;

c) os acidentes que envolvem produtos químicos tóxicos e materiais radiativos podem ocorrer nas fábricas de qualquer parte do mundo. Segundo um levantamento realizado pela Agência de Proteção do Meio Ambiente do Estados Unidos, entre 1980 e 1985 ocorreram 6.928 acidentes de gravidade variável em fábricas do país - uma média de cinco por dia.

Em 1984, tanques de gás liquefeito explodiram na Cidade do México, matando mil pessoas e deixando milhares desabrigados. Pouco depois da tragédia de Bhopal, na Índia, em que morreram mais de duas mil pessoas e outras 200 mil ficaram feridas, um acidente numa fábrica em West Virgínia, nos Estados Unidos, pertencente à mesma companhia instalada em Bhopal, resultou na evacuação de emergência dos habitantes do local e em alguns problemas de saúde. Em 1976, o vazamento acidental de dioxina, agente químico mutagênico e altamente tóxico, em Seveso, Itália, e a saga que se seguiu, dos tambores carregados de material contaminado contornando a Europa, demonstram também que nos países industrializados podem-se burlar as regulamentações e violar o padrões mínimos de segurança.

No início de novembro de 1986, um incêndio no depósito de uma fábrica de produtos químicos em Basiléia, na

Suíça, levou fumaça tóxica até a França e antiga República Federal da Alemanha, e lançou agentes químicos tóxicos no Reno, causando mortandade de peixes e afetando o abastecimento vital de água nos países rio abaixo, até a Holanda. Os cientistas que investigaram o Reno concordaram em que poderia levar anos para os ecossistemas ribeirinhos recuperarem suas antigas condições.

A situação no Brasil não é diferente, como demonstram os desastres de Vila Socó, em Cubatão, decorrente de um incêndio provocado pelo vazamento de um oleoduto, e o de Goiânia, envolvendo material radioativo.

O respeito ao princípio da precaução, diante dessas ameaças cada vez maiores, em frequência e magnitude, de desastres industriais, exigiria o seguinte: a) supervisão das operações industriais de alto risco e a adoção e cumprimento de regulamentações ou diretrizes relativas ao funcionamento seguro das fábricas e o transporte, manipulação e descarga de materiais perigosos; b) a instalação de indústrias com alto potencial de poluição e de acidentes longe dos centros populacionais, a proibição das pessoas de se instalarem ao redor dessas fábricas e a transferência daquelas que vivem nessa situação para áreas mais seguras; c) a introdução de sistemas de produção mais seguros; d) a informação dos trabalhadores sobre as tecnologias e os produtos com que lidam e o preparo dos mesmos para enfrentar situações de emergência; e) o engajamento dos governos locais e da comunidade nas principais decisões sobre a escolha de locais para a instalação de fábricas e sobre planos de emergência.

É importante chamar a atenção para o fato de que o princípio da precaução não se aplica apenas ao problema da poluição mas a todas as formas de uso nocivo do meio ambiente. A ênfase atual dada aos problemas de contaminação por substâncias perigosas e persistentes, especialmente de natureza industrial, reflete as prioridades dos países industrializados, onde o princípio da precaução começou a ser elaborado e desenvolvido.

Por último, convém observar que o princípio da precaução faz parte de um profundo processo de renovação do Direito em geral e do Direito Ambiental em particular. Acompanhando as exigências do mundo moderno, o direito do meio ambiente vem gradativamente desenvolvendo e incorporando princípios, institutos e instrumentos que assegurem não apenas a reparação e a indenização pelos danos

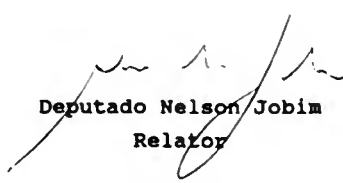
causados à natureza e à saúde das pessoas, mas sobretudo, o que é essencial, a prevenção desses danos. Dentre estes instrumentos convém citar o zoneamento ambiental, os estudos prévios de impacto e o licenciamento de obras e atividades potencialmente danosas. Outro instrumento fundamental é a Ação Civil Pública que, com base no princípio da responsabilidade objetiva, tem sido responsável pelos principais avanços observados no País na defesa do direito ao meio ambiente sadio.


Em matéria ambiental e de saúde humana, não é suficiente, portanto, reagir aos danos causados. A deterioração do meio ambiente, por definição, é irreparável. Não é possível recompor, na sua riqueza e complexidade, um ecossistema natural destruído. Não há meios de compensar o sofrimento e os prejuízos à saúde de vítimas de desastres como os de Chernobyl ou de Goiânia, sem falar nas vítimas fatais. Respondendo a essas exigências, o Direito Ambiental vem evoluindo de um Direito do Dano para um Direito do Risco, ou, de um modelo baseado na máxima "reaja e corrija" para outro, inspirado no princípio "preveja e previna". Esse o contexto em que está sendo proposto o princípio da precaução.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de Substitutivo, incluindo um novo inciso no § 1º do art. 225, abrigando o princípio da precaução.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim
Relator


Deputado Fábio Feldmann
Relator-Adjunto

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO IV DO § 1º DO ARTIGO 225

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º Acrescente-se ao § 1º do art. 225 o seguinte inciso VIII:

"VIII - exigir a adoção de medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível, independentemente de comprovação científica;"

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 13 de Maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fábio Feldmann
Relator-Adjunto

CONGRESSO NACIONAL
REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 162 - PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - MEIO-AMBIENTE
QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR

PAG.: 1
13/05/94
11:21

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov.c.f.Subst.;P-Prejudicada;R-Rejeitada)
PRE 11446-6	FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Acrescenta parágrafo obrigando a adoção de medidas de precaução em caso de perigo de dano grave ao meio ambiente, independentemente de comprovação científica.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.

PARECER Nº 63, de 1994-RCF
(art. 225, § 1º)

- Meio-ambiente: princípio do usuário-pagador -

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS

APRESENTADAS AO § 1º DO ART. 225.

(PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR - MEIO AMBIENTE)

I - RELATÓRIO

O § 1º do art. 225 estabelece as ações que incumbem ao Poder Público para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Foi proposta, através da PRE

016949-6, a inclusão, nesta relação de incumbências, do princípio do "usuário-pagador", entendido no seu sentido amplo, isto é, a obrigação do usuário de pagar pelo uso dos recursos ambientais e de arcar com os custos da degradação ambiental.

II - PARECER

A existência e o bem-estar das comunidades humanas, das presentes e futuras gerações, pressupõe o aproveitamento sustentável e eqüitativo dos recursos ambientais. Porém, os padrões atualmente dominantes de ocupação do meio e utilização desses recursos têm-se revelado ecologicamente inviáveis e socialmente injustos.

Os recursos naturais e ambientais constituem o que os economistas chamam de "capital natural". A conservação desse capital, do qual dependemos diretamente, impõe a utilização apenas dos "juros e dividendos", isto é, daqueles excedentes que podem ser produzidos de forma permanente e sustentada. Porém, a maior parte das formas tradicionais de desenvolvimento econômico estão não apenas se apropriando desses excedentes, mas consumindo também o principal. Como é óbvio, o consumo contínuo do capital natural, se não for contido, significará, cedo ou tarde, a ruína da civilização contemporânea. A crise ecológica do mundo moderno exige, portanto, a construção de caminhos para uma sociedade sustentável.

A transição para uma economia sustentável vai exigir, necessariamente, novas tecnologias e padrões de produção mais eficientes. Essa transição, entretanto, só ocorrerá se forem adotados determinados tipos especiais de incentivos econômicos.

Um instrumento econômico ambiental pode ser genericamente definido como sendo "um instrumento que afeta os custos e os benefícios de ações alternativas abertas aos agentes econômicos, com o propósito de influenciar o comportamento destes de modo a favorecer o meio ambiente".

Os instrumentos econômicos tem dois objetivos básicos, igualmente importantes: um de natureza moral, o outro de natureza econômica. Em termos morais, busca-se fazer com que aquele que, no exercício de uma atividade econômica lucrativa, degrada o meio ambiente, penalizando o conjunto da sociedade, responsabilize-se também pelos custos de prevenção, controle e restauração ambiental. Em termos econômicos, a intenção é forçar a internalização dos custos ambientais nos custos internos de produção ou, o que é dizer o mesmo, no preço final do bem produzido.

Em regra, no nosso sistema econômico, quando a produção de um determinado bem está associada a alguma forma de degradação do meio ambiente, os benefícios são apropriados pelo particular, enquanto quem arca com os custos ambientais é o conjunto da sociedade. Os gastos para a recuperação da saúde e do bem estar humanos, para a restauração dos componentes ambientais degradados quantitativa ou qualitativamente ou para o restabelecimento do equilíbrio funcional dos sistemas ecológicos aos quais estes componentes estão integrados, apenas para citar alguns exemplos, incluem-se neste tipo de custos. Esta apropriação privada dos lucros enquanto os custos ambientais são socializados é moralmente injustificável.

Além de moralmente reprovável, a socialização dos custos ambientais revela a incapacidade do sistema de mercado de assegurar, sozinho, uma utilização racional e sustentável dos recursos ambientais, com conseqüências danosas para a saúde das pessoas e, a médio e longo prazo, do próprio sistema econômico, na medida em que este, em última análise, é um subsistema dos sistemas ecológicos.

Em linguagem econômica, quando os danos ambientais não são contabilizados no processo de produção econômico, está-se diante de uma externalidade ambiental negativa. Em termos amplos, pode-se falar em externalidade toda vez que um agente econômico proporciona a outro um ganho ou benefício sem ser recompensado por isso, ou causa-lhe um prejuízo ou custo sem lhe assegurar nenhuma compensação. No primeiro caso trata-se de uma externalidade positiva e, no segundo, de uma externalidade negativa. Externalidade, portanto, refere-se aos ganhos ou perdas que não são monetariamente contabilizados, isto é, não se refletem no preço dos produtos ou, dito de outro modo, ficam do lado de fora do sistema de mercado.

As externalidades negativas são produzidas, geralmente, em função do uso ou aproveitamento de recursos tradicionalmente considerados "livres" ou "comuns", em relação aos quais ninguém pode invocar direitos exclusivos de propriedade ou de aproveitamento. Estes recursos, conseqüentemente, não são considerados bens econômicos, e permanecem à margem do sistema de preços. Qualquer agente econômico pode fazer uso deles sem incorrer em qualquer custo interno. O resultado é que esses recursos tendem a ser sobreexplorados. Por exemplo, se a atmosfera é um depósito gratuito para resíduos, as indústrias irão poluir pesadamente, e a sociedade terá que pagar os custos em termos de assistência à saúde, da perda de produção agrícola e da mudança climática. De modo similar, se fazendeiros não

pagam nada para usar cursos de água das redondezas a fim de escoar resíduos de pesticidas, eles irão usar mais desse composto químico do que a sociedade desejaria, e a população irá pagar a conta na forma de água potável contaminada.

A atitude psicológica que orienta as decisões de cada agente econômico individual em relação aos bens comuns é extremamente perversa. Há sempre o receio de que o que se deixa de ganhar por uma menor pressão sobre esses bens possa servir para que outros, menos escrupulosos, aproveitem para ganhar ainda mais, às custas dessa menor pressão, na medida em que disporão de recursos em maior quantidade e qualitativamente menos deteriorados. E, portanto, se o que um não faz o fará outro, em condições ainda mais lucrativas, por que então renunciar ao máximo proveito que se pode obter dos bens comuns, se todos tem igual direito de deles se servirem e beneficiarem gratuitamente?

A partir, então, do momento em que se ultrapassa o limite além do qual o uso ou aproveitamento dos recursos ambientais causa sua degradação, o que significa uma economia para os que deles se servem torna-se uma deseconomia ou custo externo para aqueles que são afetados por sua deterioração ou destruição.

Os custos internos de produção de um determinado bem, nesse caso, não é real, isto é, os custos ambientais, pagos pelo conjunto da sociedade, não são incorporados ao preço do produto e permanecem, em relação ao mercado, ocultos. O objetivo dos instrumentos econômicos, nesse caso, é obrigar à "internalização das externalidades", isto é, fazer com que os custos externos associados à prevenção e ao combate da degradação dos elementos ambientais de uso comum sejam assumidos e contabilizados como custos internos, compensando assim, de certa forma, as deficiências do sistema de mercado. Os preços passam, então, a sinalizar para a sociedade o verdadeiro custo dos bens produzidos permitindo, ao mesmo tempo, auferir quais aqueles que são realmente compensadores economicamente.

Na medida em que os custos ambientais vão sendo incorporados aos custos de produção vai se tornando mais lucrativo não degradar o meio ambiente. A elevação dos preços estimula uma reorganização e racionalização dos processos de produção, envolvendo a busca de matérias primas alternativas e aplicação de tecnologias mais eficientes. Em outras palavras, a introdução de mecanismos econômicos adequados obriga a atribuição de um preço apropriado para os recursos ambientais. Se o valor econômico do meio ambiente é

contabilizado adequadamente, os bens e serviços ambientais são tratados em base de igualdade com os demais fatores de produção transacionados no mercado, o que assegura uma alocação e um uso eficiente desses recursos. Preços adequados implicam que, em situações de uso ótimo do meio ambiente, os custos marginais da adoção de medidas de conservação sejam equivalentes ao custo marginal dos danos ambientais.

Não se pode olvidar o fato de que os agentes econômicos, num primeiro momento, procuram simplesmente transferir para o consumidor os custos ambientais, através da elevação do preço final do produto ou dos serviços oferecidos. Entretanto, uma imposição progressiva e compulsória desses custos externos tende a impor um aumento de tal ordem nos custos internos que, por razões de competitividade, a contínua transferência para o preço final torna-se inviável. Com isso, essas empresas deverão começar a enfrentar de fato as conseqüências desses custos, sob pena de não poderem continuar colocando seus produtos e serviços no mercado.

Por outro lado, a incorporação dos custos ambientais no preço dos produtos tem também o propósito de interferir nas decisões do consumidor. O aumento dos preços dos produtos ambientalmente mais nocivos envia um sinal de mercado a este para que procure um substituto mais limpo. Na mesma medida em que reagirem os consumidores reagirão os produtores.

A experiência tem demonstrado que os instrumentos econômicos têm uma série de vantagens, em relação às normas ou padrões de qualidade ambiental, que é o método tradicional através do qual os governos tem tentado equilibrar os custos privados com os custos sociais. A curto prazo, em geral garantem um certo nível de melhoria ambiental a um custo social mais baixo, em função da liberdade que têm os agentes econômicos para escolher os métodos de produção ou a tecnologia que consideram mais eficientes e porque o custo administrativo para os governos é também menor. A diferença de custo entre regulamentações típicas e instrumentos econômicos bem concebidos pode ser, segundo alguns estudos americanos, de cinco a dez vezes

A longo prazo, os instrumentos econômicos oferecem a empresas e pessoas um motivo permanente para fazer mais do que exigem as normas. Se as empresas pagam uma tarifa mais alta, por exemplo, por quilo de resíduo tóxico produzido, serão levadas a usar o mínimo de material tóxico possível e a pesquisar novos processos que evitem sua utilização. Isso não se aplica apenas a indústrias. Se o

preço da gasolina se eleva o suficiente, os indivíduos tenderão a dirigir com maior moderação e a optar por carros que gastem menos combustível.

Os instrumentos econômicos apresentam várias outras virtudes. Por exemplo, podem afetar o comportamento de milhões de pessoas - como no caso do preço da gasolina -, o que muitas vezes é impossível através de normas. Este efeito se tornará mais importante quanto mais os governos se derem conta de que a deterioração do ambiente é o resultado, em grande parte, de milhões de decisões tomadas por pessoas e pequenos empreendimentos, e não por umas poucas grandes empresas, facilmente controláveis.

Os instrumentos econômicos apresentam também uma maior flexibilidade. Para o administrador público, é frequentemente mais fácil e mais rápido modificar e ajustar uma determinada taxa ou imposto do que mudar a legislação ou um regulamento.

Finalmente, os instrumentos econômicos constituem uma fonte de recursos financeiros, que podem ser direcionados para programas especificamente ambientais ou utilizados como instrumento dentro de uma política fiscal mais ampla.

É importante dizer que a cobrança pela utilização de recursos naturais ou a tributação de atividades ou produtos danosos ao meio ambiente não implica, necessariamente, num aumento da carga tributária sobre as empresas ou os consumidores. A incidência dos tributos pode ser transferida do capital e do trabalho para emissões poluentes ou a extração de recursos naturais.

O que se observa hoje, na verdade, é que a maioria dos impostos é arrecadada sobre coisas saudáveis à economia. Os Governos obtêm receitas sacrificando algum bem-estar econômico. Em função do imposto de renda, as pessoas trabalham um pouco menos do que fariam, caso ele não existisse; em função de o capital ser taxado, contam com um incentivo a poupar e a investir menor do que, de outro modo, poderiam fazer. Calcula-se que estes efeitos distorcidos do sistema tributário custam anualmente aos Estados Unidos de quatro a sete por cento do PNB.

Os impostos sobre o capital e o trabalho poderiam, assim, ser reduzidos, sem diminuição da receita fiscal, que seria compensada com a introdução de impostos sobre produtos e atividades que afetam o meio ambiente. Os instrumentos econômicos ambientais podem incentivar a transição para uma sociedade mais sustentável sem

comprometer as metas orçamentárias do governo e assegurando, inclusive, um maior desenvolvimento econômico.

A idéia da utilização de taxas ou impostos sobre a emissão de substâncias poluentes como um instrumento de política ambiental é bastante antiga. A idéia foi concebida pela primeira vez pelo economista Arthur Pigou, em 1932, quando o reconhecimento da existência das externalidades concentrou as atenções sobre as possibilidades de intervenção nas estruturas de preços como meio de internalizar as externalidades impostas pela poluição.

Desde a infância da economia ecológica, nas décadas de cinquenta e sessenta, o papel potencial dos preços na implementação de políticas de controle da poluição tem fascinado os economistas.

A mais divulgada das iniciativas inspiradas na antiga idéia de Pigou é o chamado princípio "poluidor-pagador". O princípio "poluidor-pagador" foi adotado pela primeira vez em escala internacional em 1972, quando em 26 de maio daquele ano o Conselho da Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico aprovou uma recomendação sobre princípios diretores relativos aos aspectos econômicos internacionais das políticas ambientais.

Para o Conselho das Comunidades Europeias o princípio "poluidor-pagador" significa que "as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis por uma contaminação, devem custear os medidas necessárias para evitar ou reduzir a contaminação, com o propósito de cumprir as normas e as medidas correspondentes que permitam alcançar os objetivos de qualidade ou, no caso de não existirem esses objetivos, com o propósito de cumprir as normas e as medidas correspondentes estabelecidas pelos poderes públicos".

Muitos países em todo o mundo já introduziram impostos e taxas com fins ambientais. Um levantamento dos membros da OCDE detectou a existência de mais de 50 impostos ambientais, incluindo impostos sobre a poluição do ar e da água, lixo e barulho, assim como várias tarifas sobre produtos tais como fertilizantes e baterias.

No Reino Unido, um imposto maior sobre a gasolina com chumbo aumentou a participação da gasolina sem chumbo de 4% em abril de 1989 para 30% em março de 1990. E no fim de 1989 o Congresso dos EUA aprovou um imposto sobre a venda de clorofluorcarbonos (CFCs), destruidores da camada

de ozônio, para acelerar o fim gradativo da sua fabricação, que os americanos decidiram interromper completamente em torno do ano 2000. Durante os primeiros cinco anos espera-se uma arrecadação de 4,3 bilhões de dólares.

A Itália criou uma taxa de 10 centavos de dólar sobre sacos plásticos, o que provocou uma queda de 40% no seu consumo. A Dinamarca introduziu um imposto sobre pesticidas vendidos em pequenas embalagens, uma vez que estas e seus conteúdos tóxicos tendem a terminar nos cestos de lixo domésticos. A Finlândia introduziu um imposto sobre os navios petroleiros de casco simples que aportam no país, pois estes petroleiros são mais susceptíveis a vazamentos se vierem a encalhar.

A Itália gostaria de aumentar substancialmente suas tarifas de desembarque pelo barulho das aeronaves e tributa as fazendas que possuem mais de duzentos porcos mas não dispõem de instalações para o tratamento de lixo. A Dinamarca planeja multiplicar por dez sua taxação de matéria-prima e triplicar a atual taxa do lixo, duas medidas que visam economizar a escassez de terrenos para aterros sanitários. Tanto Cingapura como Oslo cobram pedágios de carros que entram no centro da cidade.

Mais de uma dúzia de nações industrializadas planejam, atualmente, reduzir suas emissões de dióxido de carbono. Uma das medidas prováveis é a taxação do carbono contido no carvão, petróleo e gás natural. Os impostos sobre o carbono foram colocados em prática na Finlândia e nos Países Baixos, no começo de 1990; e a Suécia começou a cobra-los a partir de 1991.

No final de 1990, os 12 ministros do meio ambiente da Comunidade Européia (CE), se reuniram em Roma para discutir a possibilidade de estabelecer impostos ambientais para toda a Comunidade. Não foi alcançado um acordo mas o encontro assegurou a inclusão dos impostos ambientais na agenda política da Europa.

Nos Estados Unidos, muitos impostos energéticos foram propostos, incluindo maiores taxações sobre a gasolina, novas taxas sobre o petróleo importado e impostos sobre o conteúdo de carbono dos combustíveis fósseis. Entre esses, os impostos incidentes sobre o carvão na mina, sobre o petróleo no campo de poços ou no terminal de descarga e sobre o gás natural na fonte são os que mais eficiente e efetivamente devem reduzir as emissões de carbono.

Um estudo americano de agosto de 1990 examinou o efeito da criação de um imposto sobre o carbono durante a década seguinte, começando com 11 dólares por tonelada de carbono em 1991 e aumentando para 110 dólares por tonelada no ano 2000. Quando completamente implementado, o imposto poderia gerar 120 bilhões de dólares em receitas, igual a 30% da receita federal de impostos de renda individuais em 1988. As emissões de carbono poderiam ser 37% menores do que as agora projetadas para o ano 2000, enquanto a eficiência energética do país melhoraria em cerca de 23%.

Um grupo de pesquisadores alemães propôs um conjunto variado de impostos para a antiga Alemanha Ocidental que teria coletivamente arrecadado mais de 136 bilhões de dólares.

É essencial enfatizar que a adoção de instrumentos econômicos não proporciona benefícios apenas ambientais mas também, o que é particularmente importante, econômicos.

No início dos anos setenta, governos e indústrias estavam bastante preocupados com os custos das medidas propostas para a proteção do meio ambiente. Para alguns, tais medidas fariam diminuir o investimento, o crescimento, os empregos, a competitividade e o comércio, e ao mesmo tempo estimulariam a inflação. De acordo com um levantamento feito em 1984 pela OCDE, das avaliações realizadas em vários países industrializados, os gastos com medidas de proteção ao meio ambiente nos 20 anos anteriores tiveram um efeito positivo a curto prazo sobre o crescimento e o emprego, na medida em que aumentaram a demanda e, conseqüentemente, fizeram aumentar a produção de economias que não operavam com plena capacidade. Houve significativos benefícios em termos de se evitar danos à saúde, à propriedade e aos ecossistemas. Mas, o que, para nossa argumentação, é mais importante, esses benefícios, de um modo geral, superaram os custos.

O que se pode constatar hoje é que muitas das firmas que a dez ou quinze anos atrás formaram equipes para pesquisar e desenvolver tecnologias inovadoras, a fim de se ajustarem aos novos padrões ambientais, estão atualmente entre as mais competitivas em seus campos, tanto a nível nacional quanto internacional.

O controle da poluição tornou-se um próspero ramo da indústria em vários países industrializados. Indústrias muito poluentes não apenas se tornaram mais eficientes e competitivas, como também muitas delas, ao

investir em tecnologias ambientais, descobriram novas possibilidades para investimento, vendas e exportações.

Alguns exemplos são ilustrativos: A Polaroid costumava usar freon, um solvente líquido cuja emanção parece danificar a camada de ozônio, para limpar os componentes plásticos e as placas de circuitos eletrônicos utilizados em suas câmeras. Em 1988, surgiu a possibilidade de uma proibição dos clorofluorcarbonos. A Polaroid então instalou em uma de suas fábricas novos desengorduradores que captavam e reciclavam os gases que emanavam do freon. Economizou 75 mil dólares por ano com a redução da compra de freon.

A Du Pont inicialmente jogava fora 3,6 mil toneladas anuais de um produto químico chamado hexametilenimina (HMI), usado na fabricação do nailon. Quando começou a pesquisar outros métodos, descobriu um mercado para o HMI nos setores farmacêutico e de revestimento. Atualmente, a procura é maior do que a oferta do subproduto. Em 1989, a Du Pont teve de achar um jeito de fabricar o HMI sob encomenda.

Em 1986, a Dow Chemical encarregou uma equipe administrativa para selecionar potenciais subprodutos que estavam sendo dispensados e encontrar formas de reutilizá-los. Escolheram cinco fábricas e examinaram cada uma para verificar em que medida os combustíveis primários podiam ser substituídos por combustíveis originados de subprodutos. Planejaram as modificações fabris que deviam ser feitas e equacionaram as dificuldades de transporte. Em consequência, reduziram as compras de hidrocarbonos para combustível, possibilitaram que suas fábricas com dificuldade de obter combustível suficiente elevassem sua capacidade de produção, reduziram a necessidade da dispendiosa incineração de lixo da companhia e comercializaram a sobra de bicloreto de etileno com outras companhias.

Em 1987, o Parlamento Dinamarquês decidiu reduzir pela metade, até 1993, as descargas totais de compostos nitrogenados no país. A Novo-Nordisk, maior companhia farmacêutica dinamarquesa, constatou que uma de suas usinas eliminava grande quantidade de compostos nitrogenados. A solução para o problema, aparentemente, seria construir uma estação de tratamento para converter os compostos em gás, a um custo de 100 milhões de coroas de investimento inicial e 20 a 40 milhões anuais em custos operacionais. Entretanto, com um custo de capital de apenas 10 milhões de coroas, a empresa reduziu à metade suas emissões de nitrogênio através da sua conversão em fertilizantes e distribuição gratuita para os agricultores.

Mas os exemplos não se contam apenas entre os países industrializados. A PT Semen Cibimong, uma fábrica de cimento da Tailândia, instalou, a um custo de 375 mil dólares, um sistema de controle de temperatura dos fornos, essencial para a qualidade do produto final. Com isso, reduziu a utilização de energia em 3%, aumentou a produção de cimento em 9%, reduziu a produção de cimento de baixa qualidade em 40% e reduziu as emissões de óxidos de nitrogênio e de enxofre, que são poluentes perigosos. O resultado foi uma economia, só em consumo de energia, de 350 mil dólares por ano.

A maior eficiência e produtividade industrial induzida pelas políticas ambientais não produz efeitos apenas a nível de cada uma das empresas. Esses efeitos somados impõem mudanças em escala nacional. É natural imaginar, sobretudo tendo em vista experiências passadas, que o crescimento industrial se faça acompanhar de aumentos correspondentes no consumo de energia e matéria-prima. Nos últimos dois decênios, porém, esse previsível padrão parece ter mudado radicalmente. À medida que as economias desenvolvidas foram crescendo, a demanda de materiais básicos, inclusive água e energia, foram se estabilizando; em certos casos, chegaram mesmo a declinar em termos absolutos.

O consumo de energia por unidade do PIB dos países da OCDE tem caído à taxa de 1 a 3% por ano desde o final da década de sessenta. Também declinou o consumo industrial de água por unidade de produção. Entre 1975 e 1980, a produção da indústria química na antiga União Soviética aumentou 76%, mas o consumo total de água potável permaneceu no mesmo nível. Para outras matérias-primas a tendência é a mesma. Em 1984, o Japão consumiu por cada unidade de produção industrial apenas 60% das matérias-primas utilizadas em 1973.

As duas altas dos preços do petróleo dos anos setenta obrigaram muitos países a pouparem dinheiro através de medidas de conservação, da busca de outros combustíveis e do aumento do rendimento energético global. Tais fatos demonstraram a importância das políticas de fixação de preços de energia que levam em conta os estoques atuais, os índices de esgotamento, a disponibilidade de substitutos e qualquer dano ambiental associado à extração ou ao processamento. Eles também revelaram o potencial das políticas de preços semelhantes para outras matérias-primas.

A explicação para os efeitos positivos das políticas ambientais sobre a rentabilidade das empresas é na

verdade bastante simples: a poluição é uma forma de desperdício e um sintoma de ineficiência industrial. Os resíduos, o lixo, os efluentes, são um guia seguro para identificar onde e em que medida uma empresa precisa interferir para aumentar sua eficiência econômica.

A propósito, é oportuno fazer um paralelo entre o que está acontecendo atualmente na área ambiental e o que se convencionou chamar, no meio empresarial de "Revolução da Qualidade". A "Revolução da Qualidade" começou no Japão, no final da década de sessenta, época em que a maioria dos líderes da indústria norte-americana considerava que as forças predominantes no mercado haviam já estabelecido o nível adequado de qualidade dos produtos, e que não seria possível obter qualquer melhoria significativa de qualidade sem perda de produtividade, lucros e empregos.

Como resultado, renomados especialistas dos Estados Unidos em melhoria de qualidade e produtividade acharam difícil conquistar um público em seu próprio país e levaram suas idéias para o Japão, cujas empresas, enfim, provaram que as premissas norte-americanas estavam erradas. Reprojetoando todo o processo de produção, com maior atenção a detalhes, e monitorando cuidadosamente a eficiência e desempenho, conseguiram obter índices incrivelmente mais elevados de qualidade, produtividade e lucratividade - todos ao mesmo tempo. E, antes que os norte-americanos compreendessem totalmente o significado dessas conquistas, já estavam perdendo a posição de liderança em dezenas de setores de importância crítica, como televisores, semicondutores e aço, hoje dominados, no mundo todo, por firmas japonesas.

Alguns especialistas afirmam que a indústria japonesa está hoje em situação de repetir seu espantoso golpe na revolução da qualidade com uma série de conquistas semelhantes na revolução ambiental. Muitos dos mesmos empresários norte-americanos que estavam errados a respeito do melhorias de qualidade estão agora cometendo o mesmo erro ao supor que as melhorias ambientais não são justificáveis economicamente.

Muitas empresas japonesas, ao contrário, estão novamente a procura de meios de reprojetoar todo o processo de produção, desta vez visando eliminar a poluição desnecessária em cada etapa do longo do percurso. Estão descobrindo que o rejeito em forma de poluição é também rejeito econômico. Ao eliminar as ineficiências que geram poluição, descobriram que muitas vezes é possível aumentar, ao mesmo tempo, a produtividade, os lucros e a eficiência ambiental.

No Brasil, a utilização de instrumentos econômicos como um mecanismo de política ambiental ainda é incipiente. Não obstante, o princípio está, desde há muito, presente na legislação nacional.

O Código Civil estabelece que o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, o que autoriza, portanto, a cobrança por sua utilização. A remuneração pela utilização dos recursos hídricos consta do Código de Águas de 1934. O princípio é tradicional no campo da irrigação e vem se estendendo a outros setores envolvidos no uso das águas.

Mais recentemente, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, afirma como um dos seus objetivos "a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos" (Art. 4º, inciso VII).

O princípio da cobrança pela utilização de recursos hídricos foi introduzido nas Constituições de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia, Sergipe, Alagoas e do Mato Grosso, encontrando-se em curso, em alguns casos, leis regulamentadoras.

A Constituição do Estado de São Paulo prevê a instituição, por lei de um sistema integrado de recursos hídricos. A fim de garantir os objetivos desse sistema, é prevista a cobrança pela utilização das águas, de acordo com as peculiaridades de cada bacia hidrográfica. Para atender às disposições constitucionais do Estado, foi promulgada a Lei estadual nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991, estabelecendo normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Dentre os princípios enunciado pela lei está o do "reconhecimento do recurso hídrico como bem público de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada". Seguindo esta orientação, a Lei inclui uma seção especialmente intitulada "Da cobrança pelo uso dos recursos hídricos", onde especifica a necessidade de cobrança tanto pelo "uso ou derivação", quanto pela "diluição, transporte e assimilação de efluentes de sistemas de esgotos e de outros líquidos".

Também no Distrito Federal está claramente estabelecido o princípio legal da cobrança pela utilização dos recursos naturais. O Art. 290 de sua Lei Orgânica, no Capítulo do Meio Ambiente, diz que "o Poder Público

estabelecerá, na forma de lei complementar, a tributação das atividades que utilizem recursos ambientais e impliquem em significativa degradação ambiental".

Os avanços observados na legislação nacional acompanham as tendências observadas internacionalmente.

A Carta Européia da Água, proclamada pelo Conselho da Europa em Estrasburgo, França, em maio de 1968, e a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar Del Plata, Uruguai, em 1977, já mencionam a necessidade de se atribuírem valores monetários aos benefícios proporcionados pelas águas.

A Carta de Dublin, Irlanda, assinada durante um Congresso das Nações Unidas, realizado em janeiro de 1992, do qual participaram 114 países, 38 organizações não-governamentais, 14 organizações intra-governamentais e 28 órgãos oficiais da ONU, afirmou, no seu princípio 4, que: "A água tem valor econômico em todos os seus usos concorrentes e deve ser reconhecida como um bem econômico".

Especialmente importante é a Declaração do Rio de Janeiro, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que estabelece, no seu Princípio nº 16, o seguinte: "As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso de instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse do público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais".

Seguindo esta orientação, a Carta de Princípios sobre Florestas diz que "a incorporação dos custos e benefícios ambientais nas forças e mecanismos de mercado, com o fim de alcançar a conservação e o uso sustentável das florestas, deve ser encorajado doméstica e internacionalmente"; e "Políticas adequadas, dirigidas ao manejo, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas, incluindo, quando for apropriado, incentivos, deve ser encorajado". (Princípio 13, alíneas "c" e "d").

A Convenção sobre Diversidade Biológica, no Artigo 11, que trata de "Incentivos", recomenda que "Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, adotar medidas econômica e socialmente racionais que sirvam de incentivo à conservação e utilização sustentável de componentes da diversidade biológica".

Também a Agenda 21, recomenda a cobrança pela utilização do recurso hídrico, levando-se em conta o seu custo marginal.

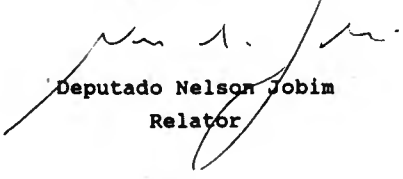
Convém, antes de finalizarmos, fazer uma distinção clara entre a intenção das medidas de natureza econômica destinadas a fazer com que as externalidades ambientais sejam custeadas pelos agentes econômicos e a obrigação de indenização que recai sobre aqueles que causam danos ao meio ambiente e a terceiros.

Dizer que aquele que deteriora o meio ambiente deve arcar com os custos dessa deterioração não é o mesmo que afirmar que aquele que causa um prejuízo a outra pessoa, em função de uma atividade poluente, deve indenizar as perdas causadas. Não se adentra, aqui, o campo das obrigações indenizatórias extracontratuais. O que se pretende com a adoção desses instrumentos, nem mais nem menos, é que os custos associados à prevenção e luta contra a contaminação sejam assumidos e cobertos por aqueles que são responsáveis por ela, isto é, os produtores e, em certo sentido, também os consumidores, e não pela coletividade como um todo. Está-se aludindo, em outras palavras, às deseconomias externas já referidas e está-se dizendo que o custos ambientais devem ser incorporados aos custos internos das atividades ou processo produtivos responsáveis por eles, de tal maneira que estes custos internos reflitam custos reais e não custos fictícios. Isto confere a esses instrumentos um caráter fundamentalmente econômico, mais do que um caráter jurídico, apesar do fato de que, para que possam ser aplicado, devem estar consagrados na legislação.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de Substitutivo, incluindo um novo inciso no § 1º do art. 225, abrigando o princípio do usuário-pagador.

Sala das Sessões, 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fábio Feldemann
Relator-Adjunto

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS
AO INCISO IV DO § 1º DO ARTIGO 225**

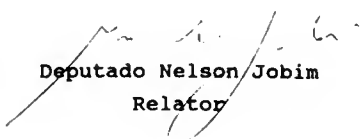
A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º Acrescente-se ao § 1º do art. 225 o seguinte inciso VIII:

"VIII - instituir mecanismos de compensação pelo uso de recursos ambientais e pela degradação da qualidade ambiental;"

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fábio Feldmann
Relator-Adjunto

CONGRESSO NACIONAL
REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 161 - PRINCÍPIO DE USUÁRIO PAGADOR - MEIO-AMBIENTE
QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR

PAG.: 1
13/05/94
11:21

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov. cf. Subst.; P-Prejudicada; R-Rejeitada)
PRE 18949-8	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA(PDT/NA	Acrescenta inciso instituindo o principio do "usuário pagador" como instrumento de política ambiental.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.

PARECER N° 64, de 1994-RCF

(art. 225, § 3°)

- Meio-ambiente: responsabilidade objetiva por dano -**PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS****APRESENTADAS AO § 3º DO ART. 225.****I - RELATÓRIO**

O § 3º do art. 225 sujeita os infratores das leis ambientais, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

As propostas apresentadas ao dispositivo têm em vista os seguintes objetivos:

a) anular o princípio da responsabilidade objetiva, condicionando a obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente apenas aos casos em que o infrator agir com culpa ou dolo;

b) anular a possibilidade de se sancionar penalmente as pessoas jurídicas;

c) tornar explícito no texto constitucional o princípio da responsabilidade objetiva;

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

1. Contra a responsabilidade penal das pessoas coletivas no Direito Penal apresentam-se geralmente duas objeções, a primeira de ordem histórica, a segunda lógico-sistemática. De um ângulo histórico, com efeito, constitui antigo ensinamento que *societas delinquere non potest*. Semelhante princípio, consolidado através dos séculos por larga tradição doutrinária e legislativa, é ilustrado por autores modernos com uma série de argumentos lógicos e de ordem constitucional. Dentre estes, desempenha especial papel o fato de que, muitas vezes, as Constituições sancionam o caráter "pessoal" da responsabilidade penal, do que se conclui de um lado a proibição de fazer recair sobre os acionistas as responsabilidades próprias de determinados órgãos societários; de outro, a impossibilidade de votá-los um juízo de reprovação, baseado na averiguação do "dolo", da "culpa" ou da "capacidade de entender o caráter

criminoso do fato ou de determinar-se com esse entendimento, ou então a impossibilidade de aplicar uma pena a sujeitos que não se apercebem de seu alcance aflagante, nem de seus estímulos reeducativos.

Contrariamente a esses argumentos de valor dogmático, entretanto, se vai formando um posicionamento pragmático, que afirma a possibilidade de considerar penalmente responsáveis, dentro de certos limites, empresas e sociedades, partindo da necessidade de punir, de algum modo, aquela vantagem que a pessoa jurídica auferir da atividade ilícita do empresário ou dos administradores e que a pena a eles aplicada não consegue suprir, visto que se adequa a suas próprias condições econômicas e não às do ente coletivo que representam. Trata-se, pois, de reprimir, ao lado dos ilícitos individuais, também aqueles que constituem expressão de determinada política de empresa.

É oportuno, aqui, lembrar a distinção que existe entre o direito penal clássico e o que se costumou chamar direito penal "administrativo", "secundário" ou "especial". Diversamente do direito penal clássico, o direito penal secundário considera mais os aspectos sociais da pessoa humana que os individuais. E é habitual, nos tempos modernos, justificar a existência e a expansão desse aspecto destacado do direito penal, pelo maior interesse que o estado de direito dedica à face social e comunitária da personalidade humana. Costuma-se dizer que, no Código Penal, acham-se previstas e sancionadas violações intoleráveis da esfera pessoal do indivíduo, enquanto se confia ao direito penal especial proteger as lesões de sua projeção social.

Na legislação penal codificada domina - expressa ou tacitamente - o princípio da natureza personalista da responsabilidade penal. No campo do direito secundário, porém, é por vezes consentida a derrogação ao princípio da "personalidade" das responsabilidades penal. É ali portanto que se apresenta a possibilidade de se considerar as empresas e sociedades comerciais sujeitos ativos de crime e de aplicar-lhes uma sanção penal, obviamente apropriada.

É oportuno lembrar que a sanção penal à pessoa jurídica é admitida pela Constituição também no que se refere aos atos praticados contra a ordem econômica e financeira, que tem como um de seus princípios a defesa do meio ambiente, e contra a economia popular, através de punições compatíveis com sua natureza (art. 173, § 5º)

2. A responsabilidade civil é aquela que impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo

causado por sua conduta ou atividade. Pode ser contratual, por fundamentar-se num contrato, ou extracontratual, por decorrer de exigência legal ou de ato ilícito ou até mesmo por ato lícito.

O Código Civil brasileiro estabelece, no seu art. 159, que todo aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência viola o direito de outrem, está obrigado a reparar o dano causado. A responsabilidade civil, portanto, no direito brasileiro, está baseada na noção de culpa, de caráter eminentemente subjetivo.

Entretanto, as condições de vida atuais têm produzido uma série de situações em que é virtualmente impossível estabelecer a culpa do agente causador do prejuízo. Isto é, em geral, o que acontece quando uma empresa, privada ou pública, degrada o meio ambiente ou causa danos à saúde da população. Reconhece-se a existência do dano, identificam-se os responsáveis mas não há como responsabilizá-los legalmente, dada a dificuldade de se provar com segurança a existência de culpa.

Diante da inocuidade dos recursos jurídicos disponíveis para enfrentar essas situações, passou-se então, primeiro pela via doutrinária e jurisprudencial e finalmente através de processos legislativos, a se ampliar o campo da responsabilidade civil, com a introdução do conceito de responsabilização por presunção de culpa e, também, com a transformação, em determinados casos, da responsabilidade civil extracontratual em responsabilidade contratual.

No primeiro caso, o direito passou a admitir a possibilidade de situações extremas em que, permanecendo a vítima sem indenização pela dificuldade de comprovação da culpa, os imperativos de justiça recomendariam a inversão do ônus da prova, isto é, o causador do dano é que precisaria provar que não agiu de forma culposa. O exemplo clássico no direito brasileiro é a responsabilização dos pais pelos atos dos filhos.

O segundo caso aplicava-se a situações onde as relações jurídicas estariam, na verdade, fundadas em um contrato, embora não escrito ou não expresso. É o caso da responsabilidade do empregador por acidente de trabalho.

Ainda as discussões em torno dos direitos de vizinhança, como o direito à segurança, ao sossego e à saúde, colocaram em questão o problema da responsabilidade civil, havendo quem defendesse a possibilidade, em

determinadas situações, da responsabilização independentemente de culpa.

O princípio da responsabilidade objetiva foi efetivamente adotado no País a partir da Constituição de 1946, quando a indenização por danos causados a particulares por ato da administração pública, através de seus agentes, passou a prescindir da comprovação de motivação culposa. O texto constitucional dizia, no seu art. 194:

"As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

"Parágrafo Único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes".

Disposições equivalentes foram consagradas na Carta de 1967 e na Emenda nº 1, de 1969.

Atualmente, a Constituição de 1988 estendeu a responsabilidade objetiva aos casos envolvendo empresas privadas prestadoras de serviço público (Art. 37, § 6º).

Em matéria ambiental, a responsabilidade objetiva foi introduzida na legislação nacional através da Lei 6.453, de 17 de outubro de 1977, que dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares. A Lei 6.453/77 afirma de forma expressa a responsabilidade do operador de instalações nucleares, isto é, da pessoa jurídica devidamente autorizada para operá-las, pela reparação dos danos causados por acidentes nucleares, independentemente da existência de culpa.

Na verdade, pouco antes, o País já aceitava a responsabilidade objetiva, quando da promulgação, através do Decreto 79.347, de 28 de março de 1977, da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969.

O princípio alcançou plena aplicação, em matéria de dano ambiental, com a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Este texto legal, marco na moderna legislação ambiental brasileira, no seu art. 4º, inciso VII, combinado com o § 1º do art. 14, impôs ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por suas atividades, independentemente da existência de culpa.

Cabe lembrar que a Constituição Federal, em outro lugar que não o art. 225, reafirma esse instituto, ao

afirmar que "a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa" (Art. 21, inciso XXIII, alínea c).

A legislação nacional vem acompanhando, assim, tendência universal no sentido de se abandonar os sistemas clássicos de responsabilidade subjetiva, que não mais atendem as necessidades atuais da sociedade no que se refere, particularmente, aos danos causados ao meio ambiente.

Essa tendência pode ser facilmente percebida mediante o estudo da legislação de outros países. A França, em seu Código Civil (art. 384), prevê a responsabilidade objetiva do "guardião" de instalação perigosa e, também, a responsabilidade dos proprietários de aviões. Na antiga República Federal da Alemanha, legislações especiais previram a responsabilidade objetiva para o tráfego aéreo e ferroviário, para a poluição das águas (§ 22 *Wasserhaushalt gesetz*) e para a construção e operação de instalações nucleares (§ 25 *Atomgesetz*). A Suécia, no "Ato de Proteção Ambiental" de 1969 (§ 30) introduziu a responsabilidade objetiva quando o incômodo é substancial e não seja razoável tolerar. O Japão previu a responsabilidade objetiva da poluição da água (art. 19 da Lei de Controle da Poluição da Água 138, de 25.12.70, emendada pela Lei 84/72), da poluição atmosférica (Lei de Controle da Poluição do Ar, de 10.06.68, emendada pela Lei 65/74) e incidentes provenientes de instalações nucleares (Lei 147 de 17.06.61, emendada pela Lei 53/71). No sistema de direito costumeiro (*common law*), data de 1968 o caso "Rylands v. Fletcher". Nos ESTADOS UNIDOS prevê-se a responsabilidade objetiva para instalações nucleares (*Price Anderson Act*, de 1975 e *Nuclear Installations Act*, de 1959/1965), para rios e portos (*River and Harbours Appropriation Act*, de 1899), para aviões (*Civil Aviation Act*, de 1949). Na Itália, diante do conteúdo do art. 844 do Código Civil, há o acolhimento da responsabilidade objetiva. A Grécia acolheu o princípio pela Lei 1.650/86 (art. 29) e fez o mesmo Portugal, pela Lei nº 11/1987 (art. 41).

Também a nível das relações e dos acordos internacionais observa-se a adoção do princípio da responsabilidade objetiva. A responsabilidade dos Estados em reparar os danos causados a outros Estados fundamenta-se, em princípio, no artigo 21 da Declaração de Estocolmo de 1972, que estabelece que aos Estados cabe "a responsabilidade de assegurar que as atividades realizadas nos limites de sua jurisdição, ou sob seu controle, não causem prejuízo ao meio ambiente de outros países, ou a áreas situadas fora dos

limites de qualquer jurisdição nacional". Esse princípio foi reafirmado da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992 (Princípio 2), que, todavia, foi mais além, ao estatuir que "Os Estados deverão desenvolver a legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização referente às vítimas da contaminação e outros danos ambientais. Os Estados deverão cooperar de maneira diligente e mais decidida no preparo de novas leis internacionais sobre responsabilidade e indenização pelos efeitos adversos dos danos ambientais causados pelas atividades realizadas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição" (Princípio 13).

O Acordo de Cooperação para a Proteção e Melhoria do Meio Ambiente na Região Transfronteiriça entre os Estados Unidos e o México, de 12 de novembro de 1986, estatui, no seu artigo 14, parágrafo segundo que, quando um carregamento de rejeito perigoso ou de substâncias perigosas "produzam danos para a saúde pública, para a propriedade ou para o meio ambiente no país importador", a autoridade competente do país onde ocorreu a exportação deve tomar todas as providências necessárias em relação às pessoas físicas ou jurídicas envolvidas para que haja "o retorno, tanto quanto seja possível, ao status quo ante do ecossistema afetado" e "a reparação, através de indenização, dos danos causados à pessoa, à propriedade e ao meio ambiente".

Também a Convenção de Bamako, de 29 de janeiro de 1991, que trata da produção e transporte de rejeitos perigosos na África, prevê que cada Parte "impõe a responsabilidade objetiva e ilimitada, assim como a responsabilidade conjunta e solidária aos produtores de rejeitos perigosos" (art. 3º, "b").

O princípio da responsabilidade civil objetiva apóia-se na teoria do risco, isto é, aquele que lucra com uma atividade deve responder pelos riscos ou desvantagens dela decorrentes. Se os benefícios são apropriados pelo particular, não pode a coletividade ser responsabilizada pelos prejuízos, isto é, a privatização dos lucros desautoriza ética e moralmente a socialização dos danos. Reconheça-se, assim, que a possibilidade de dano ao meio ambiente e a terceiros é inerente a determinadas atividades econômicas, especialmente aquelas de natureza industrial. A contaminação, a degradação e, em particular, os desastres ambientais não são nem inevitáveis nem tampouco acidentais.

O agente econômico, quando sua atividade prejudica o meio ambiente, está, na verdade, se apropriando

de um direito alheio, pois a contaminação ou a depredação priva outras pessoas, por exemplo, do direito de respirar ar puro, beber água limpa ou desfrutar da natureza. Aquele que se apropria, em benefício próprio, de bens ambientais comuns, indispensáveis à vida e à saúde das pessoas, deve estar preparado para responder pelos prejuízos impostos à coletividade.

Em matéria de dano ambiental, não importa o comportamento do agente. Para efeito de reparação ou indenização, é suficiente demonstrar a simples relação de causa efeito, isto é, entre a conduta do agente e o dano experimentado. Os pressupostos do dever de indenizar são apenas o evento danoso e o nexo de causalidade. Ainda nesse caso, é importante lembrar que a evolução para uma responsabilidade objetiva em matéria ambiental vem sendo acompanhada por uma diminuição do ônus da prova da exigência do nexo de causalidade entre o prejuízo sofrido e a atividade danosa. Isso porque essa relação, em matéria ambiental, é com frequência bastante difícil. Os efeitos da poluição são em geral difusos, envolvem múltiplas e complexas reações, provêm de fontes variadas, são muitas vezes sentidos depois de muito tempo. Conseqüentemente, se a prova é um ônus da vítima, esta se encontra numa situação extremamente desfavorável. É suficiente, portanto, para que haja a inversão do ônus da prova, que a atividade do agente seja potencialmente danosa.

Ainda que a atividade seja legal, isto é, esteja de acordo com as normas e padrões estabelecidos pela legislação e tenha sido autorizada ou licenciada pelo Poder Público, isto não libera o agente do dever de indenizar. O que importa é saber se o dano existe em função da atividade, o que é suficiente para a conclusão de que o risco a ela imanente é suficiente para estabelecer o dever da reparação ou indenização. A licitude da atividade, nesses casos, não exclui a responsabilidade civil pelos prejuízos.

A obrigação de indenizar, no caso de uma atividade permitida legalmente, pode parecer contraditória. Essa contradição, porém, é apenas aparente, porque a conduta pode estar conforme o Direito, tendo em vista satisfazer um interesse coletivo ou qualificado de pessoa jurídica de direito privado, mas, concomitantemente, pode não obedecer aos imperativos da justiça comutativa ou comunitária. As autorizações e licenças são outorgadas com a inerente ressalva de direitos de terceiros. Assim também, o exercício de atividades dentro de padrões regulamentares não desobriga o agente de verificar, por si mesmo, se sua atividade é ou não prejudicial, está ou não causando dano. A reparação, no

caso da responsabilidade objetiva, fundamenta-se na doutrina da normalidade da causa e anormalidade do resultado.

Não se pode esquecer, também, que nem sempre os parâmetros oficiais se ajustam à realidade ambiental. Na verdade, as normas e padrões são, em geral, fixados em função de imperativos tecnológicos - tendo em vista, por exemplo, a melhor tecnologia disponível ou praticável -, e imperativos econômicos, de modo a não onerar excessivamente o empreendedor. Todavia, esses critérios tecnológicos e, sobretudo, econômicos podem não ser suficientes para manter os danos e prejuízos causados dentro de limites aceitáveis. Por esse motivo, a reparação é um complemento indispensável às medidas de prevenção, ainda que as atividades estejam de acordo com exigências legais. A autorização ou licença legal, entendem alguns, apenas confere ao Poder Público o dever solidário de indenizar.

Pode-se dizer, em síntese, que a adoção da responsabilidade objetiva em matéria ambiental tem cinco conseqüências principais: a) irrelevância da intenção danosa; b) irrelevância da mensuração do subjetivismo; c) inversão do ônus da prova; d) irrelevância da licitude da atividade; e) atenuação do relevo donexo causal.

É essencial lembrar, finalmente, que o princípio da responsabilidade objetiva fundamenta a maior parte das Ações Cíveis Públicas conduzidas pelo Ministério Público objetivando a reparação de danos ao meio ambiente, iniciativas estas que, sem sombra de dúvida, constituem o maior avanço em matéria de proteção da qualidade ambiental e da saúde da população observado no País nos últimos anos.

A ação civil pública foi instituída pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, com o propósito de proteger os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico, através de três vias: o cumprimento da obrigação de fazer, cumprimento da obrigação de não fazer e condenação em dinheiro.

A ação civil pública consagrou o papel do Ministério Público na defesa dos interesse difusos e coletivos. Para atender a essas novas atribuições, o Estado de São Paulo, de modo pioneiro, organizou uma estrutura própria para cuidar do meio ambiente, criando, em todas as comarcas, Curadorias de Meio Ambiente. Seguindo o exemplo paulista, estruturas equivalentes começaram a ser organizadas em vários outros estados da Federação. Para se ter uma idéia dos resultados alcançados, basta dizer que, só no Estado de São Paulo, até dezembro de 1991, as Curadorias de Meio Ambiente haviam já contabilizado e estavam apurando

1.741 casos de agressões ambientais, dos quais 760 já estavam sob apreciação do Poder Judiciário.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de Substitutivo, explicitando, no texto constitucional, o princípio da responsabilidade objetiva.

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisionais e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim

Relator


Deputado Fabio Feldmann

Relator-Adjunto

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO § 3º ARTIGO 225

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º O § 3º art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 3º As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, além da obrigação de reparar os danos causados, independentemente da existência de culpa.

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim

Relator


Deputado Fabio Feldmann

Relator-Adjunto

CONGRESSO NACIONAL REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 169 - RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR DANO AO MEIO-AMBIENTE QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR	RESUMO	PARECER (AS-Aprov. cf. Subst.; P-Prejudicada; R-Rejeitada)
PROPOSTA AUTORA OU EMENDA PRE 03146-5 MARIO CHERMONT/PP/PA		
	Diminui as restrições impostas ao desenvolvimento das atividades econômicas e usufruto da propriedade privada; substitui as expressões "preservação" (manter inalterado) por "conservação" (mais próximo da idéia de uso sustentado); condiciona a criação de áreas protegidas pela União à aquiescência dos Estados; exige estudos de impacto ambiental apenas no caso de obras "comprovadamente" perigosas; limita as sanções apenas aos casos em que houver dolo ou culpa (anula o princípio da responsabilidade objetiva).	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 03478-2 FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE	
EME 03505-5 FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por Inadequação formal.
EME 07724-7 RITA CAMATA(PMDB/ES)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.
EME 09965-2 MARCO PENAFORTE(PSDB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.
EME 12056-5 SIDNEY DE MIGUEL(PV/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.
PRE 05778-1 MARIA VALADÃO(PPR/GO)	Exclui as "pessoas jurídicas" daquelas sujeitas a sanções legais por danos ao meio ambiente.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 00377-4 PAULO RAMOS(PDT/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.
EME 11753-6 RITA CAMATA(PMDB/ES)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.
PRE 06966-7 FABIO FELDMANN(PSDB/SP)	Estabelece o princípio da responsabilidade objetiva por danos ao meio ambiente, isto é, o infrator sujeita-se a penalidades independentemente de agir com culpa ou dolo.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
EME 11752-2 RITA CAMATA(PMDB/ES)	Altera a redação do § 3º do art. 225 sujeitando, mesmo os que não têm culpa, as sanções penais e administrativas pela lesão ao meio ambiente.	AS Aprovada, na forma do Substitutivo.
PRE 09603-1 JOSÉ LUIZ MAIA(PPR/PI)	Rescreve o art. 225. Divide as competências ambientais entre os três níveis de governo. A União cabe cuidar do patrimônio genético, controlar métodos de produção e produtos e regulamentar as atividades econômicas (incisos II e V); aos Estados cabe cuidar das espécies e ecossistemas e criar áreas protegidas (incisos I e III); aos Municípios exigir estudos de impacto ambiental, cuidar da fauna e flora e promover a educação ambiental (incisos IV, VI e VII). São suprimidos os parágrafos que tratam das sanções, transforma ecossistemas em patrimônio nacional e torna indisponíveis terras devolutas necessárias à proteção ambiental (§§ 3º., 4º. e 5º.).	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 09964-9 MARCO PENAFORTE(PSDB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.
EME 12055-1 SIDNEY DE MIGUEL(PV/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por Inadequação formal.

PAG.
13/05/94
10:45

PARECER Nº 65, de 1994-RCF
(art. 225, § 1º, III)
- Meio-ambiente: unidades de conservação -

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS
APRESENTADAS AO INCISO III DO § 1º DO ART. 225.

I - RELATÓRIO

O inciso III do § 1º do art. 225 atribui ao Poder Público a incumbência de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. A alteração ou supressão dessas áreas só pode ser feita através de lei.

As propostas apresentadas ao dispositivo têm em vista os seguintes objetivos:

a) atribuir exclusivamente aos Estados a competência para criar unidades de conservação (PRE nº 009603-0 e nº 003146-8);

b) condicionar a criação de unidades de conservação propostas pelo Executivo Federal à aprovação pelo Congresso Nacional (PRE nº 011943-2);

c) obrigar a realização prévia de audiência pública para a criação de unidades de conservação (PRE nº 003278-1);

d) retirar do texto constitucional a obrigação de que qualquer alteração ou a supressão de unidades de conservação só possa ser feita através de lei (PRE nº 010803-3).

Ainda relacionado ao tema das unidades de conservação foi proposta a inclusão de um novo parágrafo ao art. 225, criando o título da dívida ambiental para o pagamento de indenizações no caso de desapropriações decorrentes da criação de unidades de conservação (PRE nº 010045-4).

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

Pode-se dizer que a conservação da natureza tem três objetivos fundamentais:

1. conservar os sistemas de sustentação da vida fornecidos pela natureza;
2. conservar a diversidade da vida no planeta;
3. assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais renováveis.

Os sistemas de sustentação da vida são os processos ecológicos que determinam o clima, limpam o ar e a água, regulam o fluxo de água, reciclam os elementos essenciais, criam e regeneram o solo e mantêm o planeta adequado à vida. As atividades humanas estão provocando alterações radicais nesses processos através da poluição global e da destruição ou modificação dos ecossistemas.

A diversidade biológica é a variedade total de classes genéticas, espécies e ecossistemas. As plantas e os animais ajudam a manter o equilíbrio químico da Terra e a estabilizar o clima; protegem bacias hidrográficas e renovam o solo. Estamos apenas começando a entender essas funções. Graças à diversidade biológica obtemos alimento, muitas de nossas matérias primas, uma grande variedade de bens e serviços. O material genético utilizado na agricultura, medicina e indústria vale muitos bilhões de dólares ao ano. A despeito de tudo isso, as atividades humanas estão causando a extinção em massa das espécies. Calcula-se que um quarto de todas as espécies estarão extintas até meados do próximo século.

Os recursos renováveis são aqueles que, se forem usados de forma sustentável, renovar-se-ão perpetuamente. Incluem o solo, a água, produtos extraídos em estado natural, como madeira, castanhas de vários tipos, plantas medicinais, peixe, carne e couro de animais silvestres, espécies domesticadas utilizadas na agricultura, aquicultura e silvicultura, e ecossistemas como campos, florestas e ambientes aquáticos. Entretanto, a maior parte das atividades econômicas baseadas na exploração dos recursos naturais renováveis processa-se de forma não sustentável.

Os espaços territoriais especialmente protegidos, tecnicamente denominados unidades de conservação, podem ser definidas como sendo áreas naturais

ou semi-naturais sob regime especial de administração, criadas legalmente pelo Poder Público, com localização e limites definidos. Essas áreas desempenham um papel essencial nos esforços e iniciativas adotadas pelos governos de todo o mundo para se alcançar esses três principais objetivos da conservação.

Ao se criar unidades de conservação busca-se salvaguardar, especialmente: a) ecossistemas naturais ou modificados que sejam essenciais para a manutenção dos

sistemas de sustentação da vida e que abriguem uma grande diversidade de espécies, especialmente aquelas raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção; b) paisagens de grande beleza cênica, especialmente valiosas como fonte de inspiração, para o lazer e o turismo; c) locais para o desenvolvimento de pesquisas científicas que não podem prescindir de áreas naturais preservadas; d) lugares científica e culturalmente importantes, em termos históricos, antropológicos, arqueológicos e paleontológicos; e) modos de uso sustentável dos recursos naturais em ecossistemas modificados, especialmente aqueles de populações tradicionais.

As unidades de conservação desempenham um papel especialmente relevante quando possibilitam: a) a conservação do solo e da água em áreas propensas a grande erosão, se houver a remoção da vegetação original; b) o controle do fluxo e a purificação da água, principalmente pela proteção de várzeas e florestas; c) a defesa das populações contra desastres naturais, como enchentes ou a subida do nível do mar em função de tempestades, através da proteção das florestas das bacias hidrográficas, das várzeas, dos recifes de coral, dos mangues e das regiões estuarinas; d) a manutenção da vegetação natural em solos de baixa produtividade, cuja exploração econômica proporcionaria um rendimento irrisório; e) a manutenção de recursos genéticos selvagens especialmente importantes para a alimentação, a saúde e outras necessidades humanas; f) a proteção de espécies e populações altamente sensíveis à influência humana; g) a criação de habitats para a reprodução, alimentação ou descanso de espécies migratórias usadas pelo homem ou ameaçadas de extinção, e cujos habitats estejam em situação crítica; h) a geração de empregos e de renda através, principalmente, do turismo; i) o aproveitamento perene, em bases científicas das espécies e dos ecossistemas; j) o ordenamento do processo de ocupação do ambiente, valorizando economicamente os recursos naturais conhecidos e promovendo a descoberta, através da pesquisa científica, de outros novos; k) a educação para a

importância da conservação; l) a introdução de novos métodos de uso sustentado dos recursos naturais; ou m) a proteção de comunidades tradicionais de pressões econômicas desagregadoras.

Ao discutirmos a importância das unidades de conservação, convém chamar uma atenção especial para a questão da conservação da diversidade biológica, especialmente das espécies e dos recursos genéticos. Isso porque, como sugerido acima, as espécies desempenham um papel insubstituível em áreas vitais para a vida e o bem-estar humanos, como na produção de alimentos, na medicina e em muitas indústrias.

Embora a síntese de laboratório tenha nos libertado da dependência total sobre as plantas e animais para a obtenção de produtos químicos orgânicos, essas espécies provêm importantes produtos, incluindo alimentos, medicamentos e matérias-primas às indústrias, bem como artigos de primeira qualidade. Apenas 20 espécies de plantas provêm mais de 30% da alimentação mundial; três delas - milho, trigo e arroz -, constituem 65% do fornecimento de alimentos.

Criadores de plantas com freqüência se esforçam para melhorar geneticamente as culturas, a fim de torná-las resistentes às pragas em constante ataque. As fontes mais importantes dos materiais genéticos são os parentes selvagens ou locais das plantas cultivadas, que são encontrados nas regiões de onde essas se originaram. Grande parte das variedades locais e selvagens existentes estão localizadas nos países tropicais do Terceiro Mundo. Mesmo com a tecnologia moderna, os genes utilizados para melhorar as plantas cultivadas devem vir de variedades selvagens existentes.

Uma única planta de cevada, originária da Etiópia, pesquisada entre 6.500 variedades existentes, salvou as plantações da Califórnia, avaliadas em 160 milhões de dólares, do vírus do nanismo amarelo. Uma variedade de trigo proveniente da Turquia permitiu aumentar a resistência das variedades comerciais a doenças, gerando um aumento na lucratividade de mais de 50 milhões de dólares anuais. Uma planta de lúpulo, encontrada na natureza em 1981, melhorou o "sabor amargo" da cerveja inglesa, rendendo 15 milhões de dólares para a indústria. A safra norte americana de milho sofreu um grave revés em 1970, quando um fungo de folha atacou a cultura, impondo uma perda de dois milhões de dólares. Descobriu-se, então, um material genético que conferia resistência ao fungo em reservas do México. Como

último exemplo, vale citar declaração do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos de que as contribuições do material genético vegetal geram aumentos de produtividade que, em média, se situam em torno de 1% ao ano, com um valor para o produtor bem superior a um bilhão de dólares.

Assim como na agricultura, na criação de gado utiliza-se apenas uma pequena parcela das espécies disponíveis. Preservando a diversidade de espécies selvagens através da criação, pode-se obter um uso mais eficiente do solo, água e outros recursos, sem diminuir os retornos nutricionais. Por exemplo, certos animais selvagens africanos consomem menos água e são mais resistentes a doenças do que o gado que é introduzido na região.

Atualmente, mais de 40% das drogas prescritas vendidas nos Estados Unidos contêm químicos orgânicos derivados de espécies selvagens: cerca de 25% dessas drogas vêm das plantas; outros 12% são derivados de fungos e bactérias; e 6% são de origem animal. O valor dos produtos medicinais derivados de tais fontes aproxima-se de US\$ 40 bilhões por ano.

Entre as drogas atualmente usadas derivadas de espécies selvagens estão o digitoxin e digoxin, extraídos da planta chamada dedaleira, usados para tratar doenças do coração; e a vincristina e vinblastina, obtidas da pervinca rósea, usadas para tratar a doença de Hodgkin, leucemia e outros tipos de câncer. O Endod, de uma planta etíope, mostra-se promissor no controle do alastramento da esquistossomose, uma doença que afeta 300 milhões de pessoas nos trópicos. Organismos marinhos são considerados pelos cientistas como sendo uma fonte inesgotável de novos produtos químicos no estudo e tratamento das doenças.

Muitos produtos ou matérias primas essenciais à indústria são derivados de plantas selvagens e, em menor número, de animais selvagens. Outros, ainda, vêm de plantas semi-domesticadas, que são altamente dependentes das plantas selvagens, com as quais têm algum parentesco, para as melhorias genéticas que aumentam sua produtividade e utilidade. Madeira para construção e outros produtos extraídos das árvores, incluindo madeira serrada, celulose e produtos químicos de origem vegetal como o raion são itens industrializados, economicamente importantes, derivados de fontes vivas.

A borracha, outro produto industrializado de grande importância, é extraído das árvores. Se por um lado um substituto sintético tem sido usado largamente depois de

sua invenção durante a Segunda Guerra Mundial, a borracha natural constitui cerca de um terço do uso mundial em virtude de sua qualidade superior, mais de 70% são usados na fabricação de pneus - a maioria pneus pesados para aviões, caminhões, ônibus e equipamentos de construção e agrícolas, bem como pneus radiais para carros.

Uma planta da família das ulmáceas contém um óleo único que pode lubrificar máquinas de alta velocidade, que atingem altas temperaturas e geram extremas pressões; o óleo também pode ser usado em instrumentos de precisão, na Medicina e na tecnologia espacial.

Esses são apenas alguns exemplos da importância econômica e estratégica dos recursos genéticos e das espécies. Há estudos que indicam que as indústrias de base biotecnológica, que têm nos recursos genéticos sua matéria-prima, estão hoje na situação em que estavam as empresas de informática duas décadas atrás. Os produtos biotecnológicos, nos próximos vinte anos, deverão ter uma utilização tão ampla e movimentar um mercado de dimensões equivalentes ao dos produtos de informática atualmente.

Ora, o Brasil é provavelmente o mais rico país em diversidade biológica. Estima-se que entre 50% a 90% de todas as espécies do Planeta estejam nas florestas tropicais. Em uma pesquisa recente foi observado que uma única espécie de árvore no Panamá abrigava, sozinha, mais de 1200 espécies de besouros, sendo que destes, 163 não eram encontrados em outras espécies arbóreas. No Peru, em apenas uma árvore, foram encontradas 43 espécies de formigas, mais ou menos o mesmo número encontrado em toda a Grã-Bretanha. Ainda no Peru, em um único hectare de floresta tropical, onde haviam 600 árvores com mais de 10 centímetros de diâmetro, haviam 200 espécies diferentes. No Equador, numa área de apenas 0,1 hectare, foram encontradas 365 espécies de plantas superiores. Os cientistas, até hoje, já descreveram 1,4 milhões de espécies, mas há cálculos que indicam que devem existir, só de insetos, em torno de 20 milhões de espécies, quase todas nas florestas tropicais.

A Floresta Amazônica é a última grande reserva florestal contínua e abriga o mais extenso sistema de água doce do mundo, sendo que a Amazônia brasileira representa um terço de todas as florestas tropicais. O Brasil é o primeiro país em número de anfíbios, o primeiro em plantas floríferas (aproximadamente 50 mil espécies), terceiro em número de pássaros, quarto em número de mamíferos, quarto em número de répteis. É importante lembrar que essa impressionante diversidade biológica não ocorre

apenas na Amazônia. Só na área do Distrito Federal já foram identificadas mais de 250 espécies de orquídeas. Um estudo recente em uma área de apenas meio hectare de cerrado indicou a presença de um número de espécies de plantas superiores maior do que aquele encontrado em toda a Grã-Bretanha.

Essas considerações nos levam de volta à questão das unidades de conservação, isto é, só através da implementação de uma eficaz política de criação e manutenção de uma ampla e diversificada rede de áreas naturais protegidas será possível assegurar a preservação do patrimônio biológico do País, de valor imensurável.

A criação de unidades de conservação é uma política adotada em todo o mundo. O número de áreas protegidas, acompanhando a conscientização sobre a necessidade de se proteger amostras representativas de todos os ecossistemas do Planeta, cresceu rapidamente, de cerca de 600 áreas cobrindo menos de 100 milhões de hectares em 1950, para mais de 8.000 áreas abrangendo cerca de 750 milhões de hectares, com vários níveis de proteção. Essa área equivale aproximadamente ao tamanho da Europa ocidental ou quase cinco sextos da extensão do Brasil.

Apesar do crescimento observado nas últimas décadas, as unidades de conservação mundiais cobrem apenas 1,5% da superfície terrestre ou 5,1% da extensão territorial dos países. As áreas protegidas incluem regiões de tundra, desertos e savanas, mas são exíguas em ecossistemas importantes como campos, zonas de clima mediterrâneo, ilhas, recifes de coral e, o que é particularmente preocupante, florestas tropicais. Há entre os profissionais um consenso de que a extensão total das áreas protegidas precisa ser no mínimo triplicada para constituir uma amostra representativa dos ecossistemas da Terra.

Refletindo a consciência sobre a importância das unidades de conservação os principais documentos e tratados internacionais que tratam da conservação da natureza e uso sustentado dos recursos naturais dedicam especial atenção ao tema. O Relatório Nosso Futuro Comum, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, observa que "os governos estão tomando providências para assistir às espécies ameaçadas em seus territórios, principalmente por meio da instituição de mais áreas protegidas", e afirma que "os governos deveriam determinar quantas áreas protegidas ainda são necessárias, tendo em mente sobretudo de que forma tais áreas podem contribuir para os objetivos do desenvolvimento nacional".

O documento "Cuidando do Planeta Terra", elaborado, mediante ampla consulta internacional, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, União Internacional para a Conservação da Natureza e Fundo Mundial para a Natureza, e que deu seqüência a outro documento marcante, denominado "Estratégia Mundial para a Conservação", afirma que "O sistema de áreas protegidas é a essência de qualquer programa que persiga a manutenção da diversidade dos ecossistemas, espécies e recursos genéticos em estado selvagem, e a proteção das grandes áreas naturais do mundo por seu valor intrínseco e por proporcionar inspiração e lazer ao homem", e conclui dizendo que "todos os governos e órgãos nacionais de conservação devem avaliar e, se necessário, ampliar os seus sistemas de áreas protegidas".

A "Estratégia Global da Biodiversidade", elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, União Internacional para a Conservação da Natureza e Instituto de Recursos Mundiais, com o propósito de fornecer diretrizes de ação para "estudar, salvar e usar de maneira sustentável e justa a riqueza biótica da Terra", dedica todo um capítulo às unidades de conservação e afirma que "As áreas protegidas são instrumentos vitais na conservação da biodiversidade. Combinadas com instalações ex-situ tais como zoológicos, jardins botânicos e bancos de sementes, elas são capazes de proteger uma parte importante da biodiversidade e ajudar a mobilizar os seus benefícios" e, ainda "Os sistemas nacionais de unidades de conservação devem ser fortalecidos e ampliados a fim de incluir todos os biomas e ecossistemas importantes".

Em termos de acordos internacionais, merece ser citado o ante-projeto de um Convênio sobre Conservação Ambiental e Uso Sustentável dos Recursos Naturais, elaborado pela Comissão de Direito Ambiental da União Mundial para a Conservação da Natureza, que dedica um longo e detalhado artigo às "Áreas Sujeitas a Regimes Legais Especiais" e começa afirmando que "os Estados devem estabelecer, manter e manejar áreas terrestres, de água doce, costeiras e marinhas sujeitas a regimes legais especiais." (Artigo 27).

O Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, assinado pelo Brasil em 04 de outubro de 1991, considera fundamental no planejamento e na execução de todas as atividades que se desenvolvem na área do Tratado da Antártida a "proteção ao meio ambiente antártico e aos ecossistemas dependentes e associados, assim como a preservação do valor intrínseco da Antártida, inclusive suas qualidades estéticas, seu estado natural e

seu valor como área destinada à pesquisa científica, especialmente à pesquisa essencial à compreensão do meio ambiente global". Para assegurar essa proteção, o Protocolo, dentre outros instrumentos, cria duas categorias de unidades de conservação para a Antártida, denominadas Áreas Antárticas Especialmente Protegidas e Áreas Antárticas Especialmente Gerenciadas.

Especialmente importante é a "Convenção sobre Diversidade Biológica", assinada pelo Brasil durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, que apresenta um artigo especialmente dedicado à "conservação in situ", estatuinto que "Cada parte contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde se tomem medidas especiais para conservar a diversidade biológica." (Artigo 8, "a").

A exigência de que uma unidade de conservação só possa ser alterada através de lei foi uma conquista da Constituição de 1988. Eliminar essa obrigação conduz de volta à situação anterior quando, para atender a interesses econômicos discutíveis, unidades de conservação incomparáveis foram extintas, como Sete Quedas, ou drasticamente reduzidas, como Chapada dos Veadeiros, mediante um simples Decreto. Decisões dessa natureza, que implicam na perda de patrimônios ecológicos, científicos, culturais e econômicos, que vimos argumentando, são incalculáveis, devem ser tomadas pelo Congresso Nacional.

Transferir a competência para a criação de unidades de conservação para os Estados interrompe o processo de instituição dessas áreas protegidas nas regiões menos densamente povoadas, onde as iniciativas neste campo, em grande medida devido à ausência ou fragilidade dos órgãos ambientais locais, são na sua quase totalidade federais, como ocorre na Amazônia, onde as medidas de proteção da diversidade biológica, haja vista a extrema riqueza biótica das florestas tropicais, são mais necessárias. Além disso, a criação de unidades de conservação federais justifica-se pela importância nacional, e não apenas regional, dos recursos ambientais que motivam a criação dessas áreas. É importante observar que a definição adotada internacionalmente para Parque Nacional é a de que esse tipo de unidade compreende áreas onde "a mais alta autoridade do País adota medidas para assegurar a preservação das

características ecológicas, geomorfológicas ou estéticas que motivaram sua criação".

Compreende-se, de certa forma, a preocupação dos estados com o processo de criação de unidades de conservação por parte do governo federal, na medida em que, tradicionalmente, essas áreas tem sido criadas e gerenciadas sem consulta as comunidades locais e em detrimento dos seus interesses legítimos. Entretanto, esse processo de decisão excessivamente centralizado vem sendo paulatinamente substituído por uma filosofia de administração baseada na estreita cooperação entre os três níveis de governo, incluindo as populações locais, e na justa divisão dos custos e benefícios da criação dessas unidades.

Outra justa preocupação é com o fato de as unidades de conservação permanecerem à margem do processo de desenvolvimento regional e local, penalizando social e economicamente as populações vizinhas sem nenhuma contrapartida compensatória. Também nesse caso vêm-se observando uma profunda mudança no País, no sentido de se conceber e gerir as áreas especialmente protegidas como um fator de desenvolvimento, integradas ao processo, mais amplo, de planejamento do uso dos recursos ambientais da região onde elas estão inseridas. É importante lembrar as várias iniciativas, a nível estadual, de redistribuição dos recursos financeiros governamentais entre os municípios do estado, com o propósito de compensar aqueles que possuem unidades de conservação. Essas mesmas medidas estão sendo estudadas para serem aplicadas a nível federal.

Essas mudanças de filosofia e de procedimentos, que se observa claramente no País, obedece a uma tendência mundial. Por exemplo, a citada "Estratégia Global da Biodiversidade" afirma que "a melhor maneira de fortalecer as áreas protegidas é integrá-las melhor às necessidades sociais e econômicas locais. Essa estratégia enfatiza a aplicação de mecanismos para aumentar os benefícios para as comunidades locais, da criação de zonas de amortecimento eficazes entre as áreas protegidas e as comunidades vizinhas, da indenização às comunidades locais pelos recursos perdidos e do uso de estratégias integradas de conservação e desenvolvimento quando do estabelecimento de áreas protegidas". Diz ainda que "as comunidades locais devem desempenhar um papel fundamental na gestão de áreas silvestres e na administração de seus recursos naturais como um todo", e que "a conservação da biodiversidade não pode ter sucesso a menos que as comunidades recebam uma parcela

justa dos benefícios e assumam um papel maior na administração de seus recursos bióticos".

O também citado "Cuidando do Planeta Terra", refletindo o entendimento da comunidade internacional, afirma que "os sistemas nacionais de áreas protegidas devem ser regidos por uma clara política que:", dentre outros princípios, "garanta o envolvimento dos cidadãos no estabelecimento e na revisão da política nacional de áreas protegidas; assegure a participação efetiva das comunidades locais no projeto, administração e operação de áreas protegidas; mantenha um índice de retorno econômico sustentável das áreas protegidas, porém assegurando que grande parte desse retorno seja destinado à administração de área e reverta para as comunidades locais".

É importante lembrar que o conceito de "parques para o desenvolvimento" foi a orientação adotada pelo III Congresso Mundial sobre Parques Nacionais, realizado em Bali, Indonésia, em 1982, orientação esta que foi novamente reafirmada no IV Congresso, na Venezuela, em 1992.

Atribuir ao Congresso Nacional a competência para criar ou aprovar a criação de unidades de conservação inviabiliza a criação dessas áreas. A criação de unidades de conservação é uma atividade de ordenamento do uso do solo, que compete tipicamente ao Poder Executivo. O processo de aprovação de uma lei no Congresso é sabidamente demorado. Quando uma área natural fosse finalmente estabelecida como unidade de conservação ela já teria sido, na maioria dos casos, severamente depredada. O Parlamento preserva o poder de, através de lei, determinar a extinção ou modificação de qualquer unidade de conservação comprovadamente inadequada.

O mesmo argumento é válido para a proposta de se submeter um projeto de criação de uma unidade de conservação a apreciação da população afetada, através de uma audiência pública. Embora, para que a implementação de uma unidade de conservação possa se processar com sucesso, seja essencial a participação da comunidade, esse processo tem que ser conduzido com muito cuidado. Caso contrário, aqueles que se opuserem a criação de uma unidade, por receio de serem lesados nos seus direitos, tenderão a retirar o máximo possível dos recursos naturais disponíveis das terras incluídas nas áreas propostas, degradando-as, e se possível ao ponto de não mais se justificar a criação de uma unidade de conservação nessas terras. É necessário assegurar uma

justa divisão dos custos e benefícios advindos da criação de uma unidade de conservação, mas essa justiça deve ser buscada por outros meios, como uma justa indenização pelas áreas que devam ser desapropriadas, a criação de mecanismos de compensação financeira para o municípios, como uma percentagem maior dos recursos decorrentes da cobrança de impostos ou uma participação significativa dos rendimentos auferidos pela utilização das unidades de conservação.

Finalmente, sobre a criação do título da dívida ambiental, convém lembrar que a situação fundiária das unidades de conservação do País, tanto pelo acúmulo de processos não resolvidos de unidades decretadas desde a década de trinta, como pelos processos de unidades recém criadas, tem se agravado de tal forma que constitui hoje, juntamente com a falta de pessoal, o principal problema operacional do sistema de conservação.

Em 1987, da totalidades das áreas protegidas do País, apenas 35% encontravam-se regularizadas. O total de área de unidades de conservação a ser regularizado, segundo dados de 1992, alcança a cifra de 22 milhões de hectares. A situação é tão grave que apenas 33% da área do primeiro parque nacional brasileiro, o Itatiaia, encontra-se regularizado.

Calcula-se que seriam necessários, para a regularização fundiária de nossas unidades, sem considerar as indenizações por benfeitorias, cerca de 500 milhões de dólares, o que é pouco significativo, considerando a importância dessas áreas. Considerando, entretanto, o atual volume de recursos destinados a esse fim pelo governo serão necessários mais de 400 anos para a regularização apenas das unidades hoje existentes.

A criação, portanto, do título da dívida ambiental proporciona ao Poder Público o instrumento indispensável para a solução efetiva do problema. Todavia, entendemos que melhor do que criar um novo título seria estender o já existente título da dívida agrária para os casos de desapropriação com finalidade ambiental.

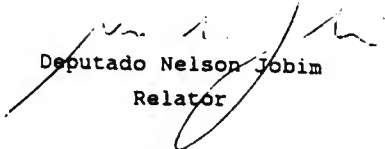
III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos: a) pela manutenção do texto atual do inciso III, do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; e b) pelo acréscimo, com os ajustes necessários no art. 184 do texto constitucional, de um parágrafo ao art. 225 determinando que nos casos em que a criação de unidades de conservação exigir a desapropriação

está sera feita através de títulos da dívida agrária e ambiental;

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisionais e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1994.


Deputado Nelson Jobim
Relator

Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS
AO ARTIGO 225**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º Acrescente-se ao art. 225 o seguinte § 7º:

"§ 7º Nos casos em que a criação de espaços territoriais especialmente protegidos obrigar à desapropriação, está será feita mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária e ambiental, nas condições estabelecidas no art. 184."

Art. 2º O art. 184 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária e ambiental, com

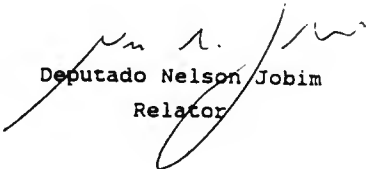
cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

.....

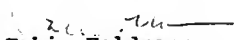
§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária e ambiental, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício."

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 13 de maio de 1994.



Deputado Nelson Jobim
Relator



Deputado Fabio Feldmann
Relator-Adjunto

PAG. 1
13/05/94
10:45

CONGRESSO NACIONAL
REVISÃO CONSTITUCIONAL - TEMA: 166 - MEIO-AMBIENTE - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
QUADRO RESUMO DAS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS COM PARECER DO RELATOR

PROPOSTA OU EMENDA	AUTOR	RESUMO	PARECER
PRE 03146-5	MARIO CHERMONT (PP/PA)	Diminui as restrições impostas ao desenvolvimento das atividades econômicas e usufruto da propriedade privada; substitui as expressões "preservação" (manter inalterado) por "conservação" (mais próximo da idéia de uso sustentado); condiciona a criação de áreas protegidas pela União à aquiescência dos Estados; exige estudos de impacto ambiental apenas no caso de obras "comprovadamente" perigosas; limita as sanções apenas aos casos em que houver dolo ou culpa (anula o princípio da responsabilidade objetiva).	(AS- Aprov. cf. Subst. p-Prejudicada: R-Rejeitada) R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 03478-2	FABIO FELDMANN (PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 03505-5	FABIO FELDMANN (PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 07724-7	RITA CAMATA (PMDB/ES)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 09965-2	MARCO PENAFORTE (PSDB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12056-5	SIDNEY DE MIGUEL (PV/RJ)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 03278-1	HILARIO COIMBRA (PTB/PA)	Acrescenta parágrafo obrigando a realização prévia de audiência pública para a criação de áreas protegidas.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
PRE 09603-1	JOSÉ LUIZ MAIA (PPR/PI)	Rescreve o art. 225. Divide as competências ambientais entre os três níveis de governo. A União cabe cuidar do patrimônio genético controlar métodos de produção e produtos e regulamentar atividades econômicas (incisos II e V); aos Estados cabe cuidar das espécies e ecossistemas e criar áreas protegidas (incisos I e III); aos Municípios exigir estudos de impacto ambiental, cuidar da fauna e flora e promover a educação ambiental (incisos IV, VI e VII). São suprimidos os parágrafos que tratam das sanções. Transforma ecossistemas em patrimônio nacional e torna indisponíveis para as devolutas necessárias à proteção ambiental (§§ 3o., 4o. e 5o.).	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 09964-9	MARCO PENAFORTE (PSDB/CE)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12055-1	SIDNEY DE MIGUEL (PV/RJ)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 10803-2	VALDIR COLATTO (PMDB/SC)	Anula o princípio de que a alteração de uma área protegida só pode ser feita através de lei.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.
EME 03510-1	FABIO FELDMANN (PSDB/SP)	Suprime a PRE	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11713-8	FABIO FELDMANN (PSDB/SP)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 11741-4	RITA CAMATA (PMDB/ES)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
EME 12054-8	SIDNEY DE MIGUEL (PV/RJ)	Suprime a PRE.	R Rejeitada por inadequação formal.
PRE 11943-2	IRANI BARBOSA (PSD/MG)	Acrescenta parágrafo selecionando, do § 1o do art. 225, as ações na área ambiental que cabem apenas ao Poder Público, excluindo aquelas que seriam de competência, também da coletividade, isto é, os incisos I e VII e a primeira parte do inciso II (ver Proposta no 011944-6). Obriga a criação de áreas protegidas apenas através de lei. Desobriga a publicação dos estudos de impacto ambiental.	R Rejeitada quanto ao assunto deste Parecer.

SUMÁRIO

1 – ATA DA 9ª REUNIÃO, EM 13 DE MAIO DE 1994
 1.1 – ABERTURA
 1.1.1 – Comunicação da Presidência

– Inexistência de quorum para a abertura da sessão.
 1.2 – ENCERRAMENTO

Ata da 9ª Reunião, em 13 de maio de 1994

4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 49ª Legislatura

Presidência do Sr. Adylson Motta

O SR. PRESIDENTE (Adylson Motta) – São 9 horas. As listas próprias registram o comparecimento de 23 Srs. Congressistas. Não há número regimental para se abrir a sessão. Aguardaremos até trinta minutos para que o quorum se complete.

(Suspensa às 9 horas reunião é reaberta às 9 horas 30 minutos.)

ÀS 9 HORAS E 30 MINUTOS, ACHAM-SE PRESENTES OS SRS. CONGRESSISTAS:

Roraima

Júlio Cabral – PP.

Amapá

Henrique Almeida – PFL.

Pará

Gerson Peres – PPR; Osvaldo Melo – PPR; Paulo Titan – PMDB.

Amazonas

Gilberto Miranda – PMDB.

Rondônia

Aparício Carvalho – PSDB (PP); Reditário Cassol – PSD.

Tocantins

Leomar Quintanilha – PPR; Merval Pimenta – PMDB.

Maranhão

Epitácio Cafeteira – PPR.

Ceará

Aécio de Borba – PPR; Jackson Pereira – PSDB; Mauro Benevides – PMDB; Ubiratan Aguiar – PMDB.

Piauí

B. Sá – PP; Chagas Rodrigues – PSDB.

Paraíba

Antonio Mariz – PMDB; Humberto Lucena – PMDB.

Pernambuco

Marco Maciel – PFL.

Sergipe

Lourival Baptista – PFL.

Bahia

Josaphat Marinho – PFL; Prisco Viana – PPR.

Minas Gerais

Fernando Diniz – PMDB; Odeldo Leão – PP.

Espírito Santo

Armando Viola – PMDB; Etevalda Grassi de Menezes – PTB; João Calmon – PMDB.

Rio de Janeiro

Cidinha Campos – PDT.

São Paulo

Luiz Gushiken – PT.

Distrito Federal

Valmir Campelo – PTB.

Mato Grosso do Sul

Elísio Curvo – PTB; Nelson Trad – PTB.

Paraná

Élio Dalla-Vecchia – PDT; José Eduardo – PTB; José Richa – PSDB; Luciano Pizzatto – Bloco (PFL) Wilson Moreira – PSDB.

Santa Catarina

Ângela Amin – PPR; Esperidião Amin – PPR; Hugo Biehl – PPR; Nelson Wedekin – PDT.

Rio Grande do Sul

Adylson Motta – PPR; Nelson Jobim – PMDB; Odacir Klein – PMDB.

O SR. PRESIDENTE (Adylson Motta) – As listas de presença registram o comparecimento de 45 Srs. Congressistas. Não há número regimental; deixa de ser realizada a sessão.

Está encerrada a reunião.

(Levanta-se a reunião às 9 horas e 30 minutos.)

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

PRESIDENTE

Senador HUMBERTO LUCENA

1º VICE-PRESIDENTE

Deputado ADYLSON MOTTA

2º VICE-PRESIDENTE

Senador LEVY DIAS

1º SECRETÁRIO

Deputado WILSON CAMPOS

2º SECRETÁRIO

Senador NABOR JÚNIOR

3º SECRETÁRIO

Deputado AÉCIO NEVES

4º SECRETÁRIO

Senador NELSON WEDEKIN