



NOTA TÉCNICA SOBRE A LEI APROVADA A PARTIR DO PL 151/2023 - Altera a Lei nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul.

Considerando que o Projeto de Lei nº 151/2023 foi aprovado pela Assembleia Legislativa do RS em 12/03/2024 e considerando que a ASFEPA já havia feito manifestação sobre o referido Projeto e encaminhado a ALERGS, vimos agora apresentar nossas considerações e motivos pelos quais entendemos que a lei aprovada deve ser vetada pelo Exmo. Governador.

O objetivo fim do PL 151/2023 se resume na possibilidade de intervenção em Área de Preservação Permanente – APP - para a instalação de barramentos para fins de irrigação, utilizando do conceito de utilidade pública e justificando a alteração na lei pela necessidade de realizar a intervenção nas APPs para garantir a segurança alimentar e hídrica no Estado. No entanto, enquanto analistas do órgão ambiental do Estado, responsáveis pelo licenciamento das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, devemos alertar que a proposta aprovada pelo legislativo gaúcho descon siderou a finalidade ambiental das APPs.

As APPs, que ao fim são áreas de proteção especial, possuem a função de preservar os mananciais de água, tão necessários para a oferta deste bem e, inclusive, para a manutenção sustentável da produção agrícola. Anunciamos reiteradamente e aqui, novamente, que a alteração da lei, dando status às obras de irrigação e de dessedentação de animais em propriedades privadas, como sendo atividades de utilidade pública e incluindo as áreas com plantio irrigado como de interesse social, poderá acarretar impactos negativos de proporções desconhecidas, considerando que:

1. vão multiplicar os represamentos ao longo dos rios e cursos d'água, com mudanças drásticas na hidrodinâmica das bacias hidrográficas;
2. serão potencializados os conflitos entre os usuários dos recursos hídricos;
3. o PL, ao ser aprovado, descon sidera que a água, as florestas e demais formas de vegetação nativa são bens de uso comum do povo;
4. descon sidera ainda que o uso privado da água, como proposto, foge ao conceito de que a água é um bem de domínio público e recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
5. serão reduzidas as exigências legais e as análises técnicas para intervenção nas APPs, facilitando a supressão de vegetação nativa e a degradação de matas ciliares – mesmo que o PL 151 aprovado mencione que a intervenção em APPs esteja vinculada à inexistência de alternativa/técnica e ou locacional, o que na prática do licenciamento ambiental é comumente avaliado através de Estudos de Impacto Ambiental;
6. a autorização da instalação de barramentos, sem que o Estado detenha os estudos técnicos visando o uso de recursos hídricos nas bacias hidrográficas poderá levar à banalização do



licenciamento ambiental de barragens e à ações descoordenadas entre Estado e municípios (ainda mais que a questão hídrica não poderia ser considerada, para fins de licenciamento ambiental, um impacto local mas sim regional). Não há garantia de que a reservação de água sem planejamento não ampliará a escassez hídrica, comprometendo o uso múltiplo da água, garantido por lei, em especial com impactos negativos para a agricultura familiar e pequenos produtores rurais, para o abastecimento público e o consumo humano;

Corroborando com esses apontamentos, avaliamos alguns estudos realizados mundo afora sobre os impactos locais e o impacto cumulativo de pequenos reservatórios na hidrologia das bacias hidrográficas. O aumento na quantidade de reservatórios em um determinado local pode ter um efeito antagônico tanto para os usuários da água quanto para todo meio ambiente, conforme vemos em LEBON, et al., (2022):

Como efeito positivo, os pequenos reservatórios representam um recurso alternativo necessário para manter o rendimento das culturas (Biemans et al., 2011; Wisser et al., 2010). Como efeito negativo, cada pequeno reservatório pode ter um efeito hidrológico local no seu ambiente próximo, tal como modificando as trocas entre águas subterrâneas e superficiais ou reduzindo o fluxo da corrente. Os reservatórios tomados como um todo (a rede de reservatórios) também podem induzir um efeito cumulativo. As modificações hidrológicas, especialmente as modificações locais, podem induzir perturbações ecológicas, biogeoquímicas e geomorfológicas nas bacias hidrográficas e nos ecossistemas que elas sustentam (Habets et al., 2018).

Ainda, conforme LANGEN et al (2021), “os reservatórios podem intensificar ou até mesmo induzir eventos de seca, uma vez que o armazenamento de água a montante agravou a seca hidrológica a jusante”. O efeito nas secas não é evidenciado em análise individual de pequenos reservatórios, mas sim quando se analisa o efeito acumulado de uma rede de pequenos reservatórios, que segundo RIBEIRO NETO (2022) “pode levar a um aumento de 30% na duração das secas hidrológicas”.

Além disso, Chen et al. (2020) destacam que “a construção de reservatórios pode alterar os padrões de escoamento superficial e infiltração de água no solo, o que pode afetar a recarga de aquíferos e o abastecimento de água subterrânea em longo prazo”. Portanto, a consideração dos efeitos cumulativos é essencial para uma gestão sustentável dos recursos hídricos, exigindo abordagens integradas que levem em conta as necessidades humanas, a conservação dos ecossistemas e a disponibilidade futura de água.

É importante deixar claro que o corpo técnico da FEPAM, aqui representado pela Associação dos Servidores, não é contra a possibilidade de que os agricultores possam reservar água para irrigação, estamos apenas tentando demonstrar que precisamos, primeiramente, conhecer e organizar o sistema como um todo, avaliar aquilo que já temos e prever os efeitos ao longo do tempo para que a irrigação seja uma possibilidade para todos e não uma alternativa imediata para alguns e que poderá acarretar em novos problemas ou agravar os que já existem.

Destacamos, ainda, que a proteção das APPs, bem como seus usos já é determinada na Lei Federal 12.651/2012. Além disso, considerando que as APPs podem estar cobertas por



vegetação nativa e que o Estado possui dois Biomas - Pampa e Mata Atlântica – é preciso considerar a especialidade da Lei Federal nº 11.428/2006, que trata da proteção da vegetação nativa no Bioma Mata Atlântica.

Ambas as leis citadas trazem determinação do que se considera utilidade pública e interesse social. De uma forma geral as leis não tratam de irrigação especificamente no que consideram utilidade pública e interesse social. Já a Lei Federal 12.651/2012 diz que quem irá determinar como tal (utilidade pública ou interesse social) outras atividades será o chefe do poder executivo federal, o que torna a lei aprovada pela ALRS inconstitucional. Essa é uma questão jurídica, mas que tem muitas implicações técnicas e ambientais.

Importante trazer os conceitos de utilidade pública e interesse social, para que se analise sob uma ótica global e se entenda as implicações ambientais que estaremos gerando quando se torna uma atividade específica como tal. Vejamos:

Utilidade Pública: Se traduz na transferência conveniente da propriedade privada para a Administração. Não há o caráter imprescindível nessa transferência, pois é apenas oportuna e vantajosa para o interesse coletivo. Retirado do site: <https://vademecumbrasil.com.br/palavra/utilidade-publica>.

Interesse social: É uma hipótese de transferência da propriedade que visa melhorar a vida em sociedade, na busca da redução das desigualdades. Segundo Hely Lopes, o interesse social ocorre nos casos em que as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. Retirado do site: <https://vademecumbrasil.com.br/palavra/interesse-social>.

Os conceitos também podem ser lidos no site: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/qual-a-diferenca-entre-necessidade-publica-utilidade-publica-e-interesse-social/1067678#:~:text=Segundo%20Hely%20Lopes%5B%201%20%5D%20%22,amparo%20espec%3ADfco%20do%20Poder%20P%3BAblico>.

Voltando ao texto que foi aprovado na Assembleia Legislativa temos que:

Utilidade Pública: c) as obras de infraestrutura de irrigação e dessedentação animal, vinculadas às atividades agrossilvipastoris, para garantir a segurança alimentar e a segurança hídrica, respeitados os regulamentos de recursos hídricos, quando couber;

Interesse social: d) as áreas destinadas ao plantio irrigado, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

Assim, para além da constitucionalidade do projeto de lei aprovado, quando se compara os conceitos acima com o texto que foi aprovado e suas implicações práticas, não se pode deixar de questionar: uma obra de infraestrutura específica para uso em uma atividade produtiva



específica e realizada em uma propriedade privada pode ser considerada como de utilidade pública? Qual seria a vantagem para o interesse coletivo?

Destacamos também, que o órgão ambiental já embasa as autorizações para construção de barragens e açudes em APP no Decreto Estadual nº 52.931/2016, que trouxe em seu art. 29, o seguinte texto: “*As atividades de reservação de água em açudes e barragens previstas neste Decreto são consideradas de interesse social.*”. Aplicando para as intervenções, com ou sem supressão de vegetação nativa em imóveis localizados no Bioma Pampa, visto que este não possui lei específica, além das outras regras gerais. E até o presente momento não houve contestação, nem do decreto e nem das licenças emitidas.

Aqui queremos adentrar mais especificamente no licenciamento, para demonstrar que a lei aprovada não supera as regras já expressas em leis federais e que tem garantido ao longo do tempo que o órgão ambiental promova minimamente a proteção da cobertura de vegetação nativa no Rio Grande do Sul.

As principais regras que podem determinar a possibilidade de autorização de supressão de vegetação nativa, nesse caso, necessária para a construção de reservatórios em APP, recaem sobre os seguintes tópicos:

- 1) O bioma Mata Atlântica possui regime jurídico próprio (Lei Federal n. 11.428/2006), instrumento legal que não permite a aplicação de regramento diverso cujas disposições sejam contrárias ao determinado na própria lei. Vejamos:
 - a) A Lei da Mata Atlântica determina, entre outros, o que é utilidade pública e interesse social para fins de sua aplicação. [art. 3º - incisos VII e VIII];
 - b) Que a supressão da vegetação nativa primária e secundária em estágio avançado de regeneração somente será autorizada em caráter excepcional quando necessárias à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas. [art. 20 e 21];
 - c) Que a supressão da vegetação nativa secundária em estágio médio de regeneração somente será autorizada em caráter excepcional quando necessárias à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública ou de interesse social, pesquisas científicas e práticas preservacionistas, bem como quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as áreas de preservação permanente. [art. 23, incisos I e II];
 - d) Que a supressão da vegetação nativa secundária em estágio inicial de regeneração será autorizada pelo órgão estadual competente.

Ou seja, em se tratando de manejo de vegetação nativa em APPs no bioma Mata Atlântica, a autorização somente seria possível em vegetação em estágio sucessional secundário em estágio inicial de regeneração.



- 2) O imóvel rural deverá manter o percentual mínimo de 20% de cobertura de vegetação nativa a título de Reserva Legal - art. 12 da lei federal 12.651/2012. São exceções previstas na lei:
 - a) O art. 15 que traz a possibilidade de cômputo de APP na RL, mas no inciso I do caput, diz que nesses casos, está vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.
 - b) O parágrafo 9º do artigo 66 da Lei 12.651/2012 veda a possibilidade de uso das formas de compensação da RL para possibilitar novas conversões.
 - c) E pequenas propriedades rurais não precisam recuperar a RL, no que faltar para atingir o percentual de 20% [art. 67 da lei federal 12651/2012], vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

Portanto as exceções previstas não permitem novas autorizações para supressão de vegetação nativa.

Com a finalidade de demonstrar que um dos maiores gargalos do licenciamento está na questão do déficit de vegetação nativa para compor a Reserva Legal nos imóveis rurais, realizamos um estudo a partir das declarações feitas no Cadastro Ambiental Rural, aplicando as regras da Lei Federal nº 12.651/2012 para a Reserva Legal, conforme descrevemos no “item 2” acima. Separamos a avaliação entre imóveis no Bioma Mata Atlântica e Bioma Pampa e verificamos o seguinte:

- No Bioma Mata Atlântica foram cadastrados até o presente momento um total de 417.583 imóveis rurais, destes verificamos que 82.357 imóveis possuem remanescente de vegetação nativa fora de áreas de preservação permanente e com excedente que permite a supressão da vegetação para fins de uso alternativo do solo. Isso representa, percentualmente, 19,72% dos imóveis cadastrados no Bioma.

- No Bioma Pampa foram cadastrados até o presente momento um total de 208.212 imóveis rurais, destes verificamos que 19.281 imóveis possuem remanescente de vegetação nativa fora de áreas de preservação permanente e com excedente que permite a supressão da vegetação para fins de uso alternativo do solo. Isso representa, percentualmente, 9,26% dos imóveis cadastrados no Bioma.

Temos acordo, obviamente, de que os períodos de estiagem e seca são prejudiciais à sociedade e que a reservação de água e a irrigação são meios para minimizar perdas sociais e econômicas. Entretanto, em nossa avaliação, o RS está negligenciando o aspecto ambiental e não fez o suficiente em termos de concretizar políticas públicas para: proteção de mananciais, com ampliação dos programas para todo o território do RS; uso, manejo e conservação do solo; recomposição de APPs (onde se faz necessária, seja com áreas antropizadas antes ou depois de 2008); recomposição da Reserva Legal; proteção do Pampa; análise e homologação do CAR e implementação do PRA; regularização do pagamento por serviços ambientais, entre outros.



É necessário não só pensar em estruturas para acumulação de água mas também em formas e métodos mais eficazes de manutenção da umidade no solo, convergindo para uma maior segurança na reservação e na utilização da água. Agora, quando o Projeto de Lei nº 151/2023 ao ser aprovado na ALRS tenta superar parte da questão que tangencia o armazenamento de água em APPs sem considerar outras legislações antes indicadas, a exemplo das Leis 12.651/2012 e 11.428/2006, ambas legislações federais, nos parece que a solução apresentada pode ser inócua, já que em situações que envolvam manejo de vegetação nativa o impedimento poderá persistir.

Assim, considerando o exposto, solicitamos o veto por parte do Exmo. Sr. Governador da lei aprovada, uma vez que a mesma além de trazer insegurança jurídica e técnica, não resolve o problema e gera mais conflitos no licenciamento. Nos colocamos a disposição para pensarmos em normativas e regramentos que mantenham o desenvolvimento sustentável do Estado.

DIREÇÃO ASFEPA

Referencias Bibliográficas:

Chen, J., et al. (2020). "Effects of reservoir construction on groundwater storage and baseflow: A case study in the Ganjiang River Basin, China." *Journal of Hydrology*, 586, 124874.

G.G. Ribeiro Neto, L.A. Melsen, E.S.P.R. Martins, D.W. Walker, P.R. van Oel Drought Cycle Analysis to Evaluate the Influence of a Dense Network of Small Reservoirs on Drought Evolution *Water Resour. Res.*, 58 (1) (2022), p. 21.

Langen, Simone CH van, Alexandre C Costa, Germano G Ribeiro Neto e Pieter R van Oel. 2021. "Efeito de uma rede de reservatórios na propagação da seca em uma bacia hidrográfica semiárida no Brasil." *Revista de Ciências Hidrológicas*. <https://doi.org/10.1080/02626667.2021.1955891>

Nicolas Lebon, Cécile Dagès, Delphine Burger-Leenhardt, Jérôme Molénat, A new agro-hydrological catchment model to assess the cumulative impact of small reservoirs, *Environmental Modelling & Software*, Volume 153, 2022, 105409, ISSN 1364-8152, <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2022.105409>.
(<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364815222001153>)