

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



Alternativas para resolver os impasses relativos ao licenciamento ambiental de obras de infra-estrutura

*ILIDIA DA A. G. MARTINS JURAS E
SUELY M. V. GUIMARÃES DE ARAÚJO*

Consultoras Legislativas da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

MAIO/2007

NOTA TÉCNICA

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas as autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de suas autoras, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Alternativas para resolver os impasses relativos ao licenciamento ambiental de obras de infra-estrutura

A preocupação quanto às dificuldades para o licenciamento ambiental de obras de infra-estrutura tem sido expressa com frequência por Parlamentares. Argumenta-se que a legislação ambiental é vasta e complexa, e existem conflitos de atribuições e responsabilidades entre os vários entes da Federação responsáveis pela gestão ambiental, o que tem levado a impasses no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento do País.

Diversas sugestões têm sido apresentadas, desde a flexibilização da legislação ambiental até a adoção de medidas legais para que uma obra de infra-estrutura de interesse federal só possa ser embargada por iniciativa do Procurador-Geral da República e por prazo determinado. Esta última sugestão é o objeto deste trabalho.

Os embargos a obras e outros empreendimentos em razão de infrações à legislação ambiental podem ocorrer, basicamente, em duas situações: em razão de decisões judiciais proferidas no âmbito de ações civis públicas ou na forma de sanção administrativa aplicada por órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama. Serão analisadas, a seguir as duas situações.

As funções institucionais do Ministério Público são dadas pelo art. 129 da Constituição Federal e incluem, entre outras, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesse difusos e coletivos” (CF, art. 129, inciso III).

A Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que “dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União”, reafirma essa determinação em seu art. 6º, VII, b:

“Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

.....

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

....

b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;”

O art. 25 da mesma Lei Complementar traz as atribuições do Procurador-Geral da República:

“Art. 26. São atribuições do Procurador-Geral da República, como Chefe do Ministério Público da União:

I - representar a instituição;

II - propor ao Poder Legislativo os projetos de lei sobre o Ministério Público da União;

III - apresentar a proposta de orçamento do Ministério Público da União, compatibilizando os anteprojetos dos diferentes ramos da Instituição, na forma da lei de diretrizes orçamentárias;

IV - nomear e dar posse ao Vice-Procurador-Geral da República, ao Procurador-Geral do Trabalho, ao Procurador-Geral da Justiça Militar, bem como dar posse ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios;

V - encaminhar ao Presidente da República a lista triplíce para nomeação do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios;

VI - encaminhar aos respectivos Presidentes as listas sêxtuplas para composição dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho e dos Tribunais Regionais do Trabalho;

VII - dirimir conflitos de atribuição entre integrantes de ramos diferentes do Ministério Público da União;

VIII - praticar atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal;

IX - prover e desprover os cargos das carreiras do Ministério Público da União e de seus serviços auxiliares;

X - arbitrar o valor das vantagens devidas aos membros do Ministério Público da União, nos casos previstos nesta Lei Complementar;

XI - fixar o valor das bolsas devidas aos estagiários;

XII - exercer outras atribuições previstas em lei;

XIII - exercer o poder regulamentar, no âmbito do Ministério Público da União, ressalvadas as competências estabelecidas nesta Lei Complementar para outros órgãos nela instituídos.

§ 1º O Procurador-Geral da República poderá delegar aos Procuradores-Gerais as atribuições previstas nos incisos VII e VIII deste artigo.

§ 2º A delegação também poderá ser feita ao Diretor-Geral da Secretaria do Ministério Público da União para a prática de atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal, estes apenas em relação aos servidores e serviços auxiliares.”

Pode-se perceber nesse conteúdo que as atribuições do Procurador-Geral são essencialmente de representação e administração da instituição por ele chefiada. Ele não detém prerrogativas especiais relacionadas à atividade-fim do Ministério Público da União (MPU) em nenhum setor.

A competência para promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente não é exclusiva do MPU. A Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que “Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências”, prevê, em seu art. 25:

“Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

....

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;”

Assim, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do meio ambiente, por decorrência da Constituição Federal e das leis acima citadas, cabe não apenas ao MPU, mas também aos Ministérios Públicos dos Estados.

Uma iniciativa legislativa para centralizar, no âmbito do MPU, a propositura desse tipo de ação judicial no Procurador-Geral da República esbarraria em vício de inconstitucionalidade, uma vez que a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público são matéria de lei complementar da União ou dos Estados, com iniciativa dos respectivos Procuradores-Gerais, nos termos do § 5º do art. 128 da Constituição Federal. Além disso, parece que a proposta de centralização de atribuição no Procurador-Geral contraria o próprio espírito de funcionamento do MPU, que assegura autonomia para seus órgãos de execução, entre eles os Procuradores da República de uma forma ampla.

Outrossim, mesmo que a Lei Complementar 75/93 viesse a ser alterada com vistas a essa centralização, o Ministério Público dos Estados continuaria a ter a prerrogativa de promover as ações civis públicas para a proteção do meio ambiente, com base no art. 129 de nossa Carta Política.

Ainda nesse campo de atuação, há que atentar para a Lei nº 7.347, de 24 julho de 1985, que “Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências”, em especial seu art. 5º:

Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

l - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II - inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

§ 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Têm legitimidade ativa na ação civil pública, assim, não apenas o Ministério Público, mas também as organizações da sociedade civil que preencham os requisitos legais. Além disso, nos termos do § 5º do art. 5º acima citado, o Ministério Público pode atuar não apenas isoladamente, mas também em litisconsórcio.

Em relação ao segundo aspecto de análise, ou seja, a atuação dos órgãos do Sisnama para eventuais embargos de obras, deve ser analisada a repartição de competências para atuar em meio ambiente e legislar sobre o tema.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

....

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Conforme o art. 24 da Constituição Federal, a União, os Estados e o

Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, entre outros assuntos (CF, art. 24, inciso VI).

A implementação da competência comum das três esferas de Governo, no plano executivo, para a proteção do meio ambiente e o controle da poluição é feita, hoje, com base no Sisnama, instituído pela Lei nº 6.938, de 1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Não se tem, ainda, a lei complementar prevista pelo parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, em qualquer dos temas abrangidos pela competência comum.

A fiscalização ambiental vai ser efetivada, em princípio, pelo ente da Federação responsável pelo licenciamento ambiental de cada empreendimento. Por sua vez, as normas gerais sobre licenciamento ambiental são dadas pela Lei nº 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Entre outras medidas, essa Lei prevê, no *caput* do art. 10, que “a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”. O § 4º do mesmo artigo atribui ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA a competência para o licenciamento ambiental de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Segundo essa lei, então, o licenciamento ambiental deve ser efetivado, em regra, perante o órgão ambiental estadual. Nos casos de empreendimentos com impacto potencial de âmbito nacional ou regional, o licenciamento compete ao Ibama. Não há previsão de licenciamento ambiental efetivado perante o órgão ambiental municipal.

A Lei 6.938/1981 também criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, atribuindo-lhe, entre outras competências, estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo Ibama (Art. 8º, I). Com base nessa competência, o Conama tem editado diversas resoluções relativas ao licenciamento ambiental, entre as quais releva destacar:

- a Resolução CONAMA 001/86, que dispõe sobre a Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e requisito para o licenciamento ambiental de determinados tipos de atividades e empreendimentos;

- a Resolução CONAMA 237/97, que dispõe sobre o licenciamento ambiental.

A Resolução 001/86 apresenta uma lista de empreendimentos cujo licenciamento ambiental depende da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – Rima. O principal questionamento em relação a essa resolução é justamente essa lista, considerada por alguns juristas como meramente exemplificativa.

A Resolução 237/97 do Conama, por sua vez, pretendeu dirimir os conflitos quanto à competência para o licenciamento ambiental. Para isso define:

- os empreendimentos que serão licenciados pelo Ibama: 1) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; 2) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados; 3) cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; 4) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações; e 5) bases ou empreendimentos militares;

- os que serão licenciados pelo órgão ambiental estadual: 1) localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidade de conservação de domínio estadual; 2) localizados ou desenvolvidos em Áreas de Preservação Permanente; 3) cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; e 4) delegados pela União aos Estados, por instrumento legal ou convênio;

- e ainda prevê o licenciamento em nível municipal, para empreendimentos de impacto ambiental local.

Essa resolução tem tido sua constitucionalidade questionada, em especial os dispositivos que tratam da competência para licenciar. Tem apresentado problemas, também, na definição nos casos concretos de quais empreendimentos se enquadram, por exemplo, no conceito de impacto local ou regional.

Não obstante ser lógica a interpretação de que a imposição de sanções administrativas, entre elas o embargo, cabe ao órgão responsável pelo licenciamento de cada empreendimento, a Lei da PNMA não contém determinação expressa nesse sentido. Mais do que isso, prevê a supletividade de atuação do Ibama não apenas em relação ao licenciamento (art. 10), mas também na fiscalização ambiental (art. 11). O art. 70 da Lei nº 9.605, de 1998 – Lei de Crimes Ambientais, por sua vez, prevê de uma forma ampla “são

autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sisnama”, sem fazer qualquer tipo de restrição.

Diante desse quadro, várias questões são pertinentes:

- cabe a exigência de licença ambiental para o mesmo empreendimento em mais de uma esfera de Governo?
- pode o Ibama discordar de licença concedida ou sanção aplicada por órgão estadual ou municipal do Sisnama?
- em que condições exatas a supletividade no licenciamento e na fiscalização pode ser exercida: inépcia, inércia ou ambas?
- assumindo que o licenciamento ambiental municipal é juridicamente possível, quem decide o que é um impacto local?
- quem decide, no caso concreto, se o impacto é regional ou nacional, nos termos da Lei da PNMA, ou se o impacto ambiental direto ultrapassa os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados?

O Poder Legislativo tem tentado dar respostas a essas questões, por meio de proposições que buscam o aperfeiçoamento da legislação que regula o licenciamento ambiental já há alguns anos. As proposições de escopo mais amplo são:

- **PL 710/1988**, do Deputado Fabio Feldmann: originalmente abordava apenas o estudo prévio de impacto ambiental, mas, no curso de sua tramitação, teve seu escopo ampliado para regular o licenciamento ambiental; está pronto para a Ordem do Dia do Plenário desde 1/2/1999;
- **PL 3.729/2004**, do Deputado Luciano Zica e outros, que “dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências”; foi distribuído às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania, encontrando-se na primeira dessas Comissões;
- **PL 3.957/2004**, da Deputada Ann Pontes, que “dispõe sobre o licenciamento ambiental e dá outras providências” (apenso ao PL 3.729/2004).

Outrossim, proposta relevante procura resolver, de forma mais ampla, os conflitos na implementação da competência comum entre União, Estados e Municípios em termos de controle ambiental. Trata-se do **Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2003**, do Deputado Sarney Filho, que “fixa normas para a cooperação entre a União, os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal”. No início deste ano, o Poder Executivo incluiu o Projeto de Lei Complementar nº 388, de 2007, no conjunto de proposições legislativas que integram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na forma regimental, o PLP 388/2007 foi apensado pela Mesa à proposição de autoria do Deputado Sarney Filho, uma vez que ambas as proposições têm objeto idêntico.

As proposições foram analisadas inicialmente pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, que se manifestou pela aprovação de ambas, na forma de um substitutivo. Encontram-se, agora, na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e, em seguida, serão analisadas pela Constituição e Justiça e de Cidadania.

Deve-se ter em mente que essa lei complementar não pode ser encarada como geradora de uma nova repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação à questão ambiental. Os seus defensores propõem-se a explicitar competências a partir de uma interpretação autêntica do Texto Constitucional, ou seja, emanada do próprio legislador, sobre quais matérias, no âmbito da competência comum, são de predominante interesse municipal, quais são de predominante interesse estadual e quais são de interesse nacional.

Por fim, cabem comentários a respeito de estabelecer-se um prazo máximo para a duração de embargos a obras de interesse federal. O embargo é uma medida preventiva, utilizada pela administração pública no exercício do poder de polícia para impedir a prática de ato contrário ao interesse público ou proibido pela legislação. A suspensão do embargo só faz sentido depois de removida a causa que o motivou. A suspensão do embargo pelo simples decurso de determinado prazo fere o princípio da legalidade que norteia os atos da administração pública (art. 37, *caput*, CF).

Em conclusão, a proposta analisada apresenta insolúveis problemas de inconstitucionalidade e injuridicidade e, certamente, seria questionada quanto ao mérito. Em seu lugar, sugere-se que se envidem esforços para o andamento mais célere do trâmite legislativo das proposições pertinentes ao tema anteriormente citadas.

Nos projetos de lei que tratam do licenciamento ambiental, estão sendo discutidos, entre outros temas:

- tipos de empreendimentos e atividades que podem se submeter a procedimento simplificado de licenciamento ambiental;
- prazos para o licenciamento ambiental;

- divisão de responsabilidades entre os órgãos federais, estaduais e municipais para o licenciamento ambiental;

- conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

A definição mais clara, em lei federal, dos aspectos acima referidos, com certeza, trará maior segurança jurídica e contribuirá para a redução dos conflitos e impasses que hoje tornam o processo de obtenção das licenças ambientais extremamente complexo e moroso.

Por sua vez, no que se refere ao Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2003, e seu apenso, está sendo debatida toda a estrutura e atribuições do Sisnama. Essa proposição abrange não apenas o licenciamento ambiental, mas todas as principais atribuições dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais. As sobreposições e conflitos de atribuições hoje existentes sem dúvida contribuem para a disfunção do Sisnama e para uma percepção equivocada de que as normas ambientais são meros entraves burocráticos ao processo de desenvolvimento.

Cabe informar, finalmente, que, por iniciativa do Grupo de Interação Legislativa e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e com o apoio técnico desta Consultoria, foi realizado em dezembro de 2006 o Seminário sobre Legislação Concorrente em Meio Ambiente, no qual foram apresentadas e discutidas sugestões relevantes para o aprimoramento da legislação ambiental brasileira.