

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015, do Senador Romero Jucá, que *dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.*

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654, de 2015, do Senador ROMERO JUCÁ, que *dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.*

A matéria foi distribuída ao eminente Senador Blairo Maggi que, na 9ª Reunião Ordinária deste colegiado, em 11 de novembro de 2015, apresentou o seu relatório, opinando pela aprovação do projeto com a apresentação de quatro emendas.

Em seguida a Presidência concedeu vista coletiva da matéria, nos termos regimentais.

### II – ANÁLISE

Do ponto de vista constitucional, verificamos que o PLS nº 654, de 2015, parece-nos padecer de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Segundo o art. 61, §1º, inciso II, alínea *e*, da Constituição Federal (CF), são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Além disso, conforme art. 84, inciso VI, da CF compete privativamente ao Presidente da República dispor mediante decreto



sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Portanto, o estabelecimento de regras para o licenciamento ambiental especial de empreendimentos de infraestrutura estratégicos, a serem observadas pelos órgãos licenciadores (pertencentes ao Poder Executivo), poderá ser interpretado como ingerência na organização e funcionamento da administração federal. O art. 1º, § 2º, art. 6º, e o art. 14 do PLS trazem comandos para que o Poder Executivo adote providências, inclusive com relação à regulamentação da matéria.

Nesse sentido, o doutrinador Gilmar Ferreira Mendes, em sua obra “Curso de Direito Constitucional”, leciona que:

deve ter origem no Executivo lei que dispõe sobre a existência e atribuições de órgãos da Administração (...) Disposições normativas sobre organização e funcionamento da Administração Federal, que não impliquem aumento de despesa, passaram a ser objeto de decreto do Presidente da República.

Além disso, o PLS cria a figura do “comitê específico”, composto pelo órgão licenciador e demais órgãos que serão ouvidos no procedimento de licenciamento ambiental especial, conforme previsão do art. 4º, inciso II; art. 5º, incisos I, III e § 1º; e art. 8º, §§ 1º e 2º. Tais dispositivos também poderiam incidir em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

O Supremo Tribunal Federal se posicionou, acerca do tema, da seguinte forma:

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

Com relação ao mérito, advertimos que o PLS diminui sensivelmente o nível de segurança do procedimento de licenciamento



ambiental. A emissão da licença ambiental integrada autorizaria, de forma prévia, a operação de empreendimentos de infraestrutura estratégicos, sem que o órgão licenciador verificasse as condições de construção e funcionamento do empreendimento, bem como o cumprimento das condicionantes expressas na licença. Assim, o órgão licenciador só tomaria conhecimento de irregularidades em eventual fiscalização ambiental. Na prática, sabemos que os órgãos ambientais brasileiros não teriam corpo técnico suficiente para realizar o constante acompanhamento desses empreendimentos.

Observe-se que o licenciamento ambiental – na forma atual, em três fases – garante um sistema de controle progressivo e escalonado, de modo que só se avança para a fase subsequente se as exigências da etapa anterior tiverem sido atendidas. Reduzir para uma fase o licenciamento ambiental e autorizar previamente a operação seria ignorar o descumprimento das condicionantes pelo empreendedor, em ofensa ao princípio da “proibição do retrocesso ambiental”, adotado internacionalmente.

O licenciamento ambiental especial, conforme proposto, torna o País ainda mais vulnerável a desastres ambientais como o ocorrido em Bento Rodrigues, subdistrito de Mariana (MG), onde ocorreu o rompimento de duas barragens de rejeito de mineração, contaminando as águas do rio Doce. Os impactos desse desastre alcançam Minas Gerais, Espírito Santo e o bioma Costeiro próximo à foz do rio Doce. Como consequência, registram-se até o momento oito óbitos; onze desaparecidos; suspensão do abastecimento de água em várias cidades; toneladas de peixes mortos; danos patrimoniais a agricultores, pecuaristas e pescadores.

Ressalte-se que tanto as barragens de rejeitos de mineração, como as de hidrelétricas poderiam se enquadrar como empreendimentos de infraestrutura estratégicos, pois cuidam da exploração de recursos naturais (art. 1º, inciso V, do PLS) e de energia (art. 1º, inciso III, do PLS), respectivamente.

Assim, mesmo registrando a legítima preocupação do seu ilustre autor com o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental brasileiro, não nos parece prudente aprovar a presente proposição, devido aos problemas de constitucionalidade e de mérito apontados.



### III – VOTO

Portanto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015, restando prejudicadas as quatro emendas apresentadas à proposição, na forma do art. 301 do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

Senador CRISTOVAM BUARQUE

