



PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 65, de 2012, do Senador Acir Gurgacz e outros, que *acrescenta o § 7° ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental*; e a PEC n° 153, de 2015, do Senador Raimundo Lira e outros, que *altera o art. 225 da Constituição Federal para incluir, entre as incumbências do poder público, a promoção de práticas e a adoção de critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho*.

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 65, de 2012, cujo primeiro signatário é o Senador Acir Gurgacz, que *acrescenta o § 7° ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental*, e a PEC n° 153, de 2015, do Senador Raimundo Lira e outros, que *altera o art. 225 da Constituição Federal para incluir, entre as incumbências do poder público, a promoção de práticas e a adoção de critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho*.

Segundo seu autor, a PEC n° 65, de 2012, ao assegurar a continuidade da obra após a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), tem por objetivo garantir a celeridade e a economia de recursos em empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Nos termos da justificação, “há necessidade de uma obra pública de vulto ser finalizada de modo ágil, em razão dos interesses públicos envolvidos”.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

A matéria foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e não recebeu emendas. Nesta comissão, houve aprovação de relatório favorável à proposta. Encaminhada ao Plenário, a proposição recebeu a Emenda nº 1-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Blairo Maggi.

Na sequência, houve apresentação e aprovação em Plenário do Requerimento nº 358, de 2016, de nossa autoria, solicitando a tramitação conjunta com a PEC nº 153, de 2015. As matérias foram então remetidas à CCJ, para exame.

A PEC nº 153, de 2015, ao pretender incluir o inciso VIII ao art. 225 da Constituição, determina que o poder público deve fomentar práticas sustentáveis no mercado, como o aumento da eficiência energética, o uso de energia renovável e a adoção de tecnologia verde. Extrai-se da sua justificativa que os órgãos ou entidades públicos, ao incorporar padrões e critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho, ajudam a criar escala econômica que viabiliza avanços tecnológicos voltados a uma maior preocupação ambiental.

Encaminhada à CCJ, a PEC nº 153, de 2015, passou a tramitar conjuntamente com a PEC nº 65, de 2012, em virtude da aprovação do Requerimento nº 358, de 2016. A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise das propostas de emenda à Constituição quanto a sua admissibilidade e mérito.

Do ponto de vista da admissibilidade, verifico que as proposições estão subscritas por mais de um terço dos membros desta Casa e a apreciação de ambas não viola as limitações circunstanciais à promulgação de emenda à Constituição (art. 60, *caput*, inciso I, e § 1º, da Constituição). Ainda, nenhuma das proposições trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Com relação à PEC nº 153, de 2015, tampouco há pretensão de abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 4º e 5º, da Constituição).

O mesmo não se verifica com relação à PEC nº 65, de 2012, que, a nosso ver, incorre em inconstitucionalidade por violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido no *caput* do art. 225 da Constituição, e equiparado a direito fundamental, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 22.164, cujo Relator foi o Ministro Celso de Mello.

Como se verá, a inserção do pretendido § 7º ao art. 225 ofende as cláusulas pétreas da Constituição de 1988, em especial os direitos e garantias fundamentais, e também a separação de poderes. Viola os princípios constitucionais da participação popular, da informação e da precaução e ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição, expresso no inciso XXXV do art. 5º.

É preciso esclarecer que há contradição entre a ementa da PEC nº 65, de 2012, que visa a acrescentar *o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental*, e a redação proposta para o parágrafo, que assegura a continuidade de obra mediante a simples apresentação de estudo de impacto ambiental (EIA), e não à concessão da licença.

A PEC nº 65, de 2012, colide frontalmente com o disposto no *caput* e nos incisos IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição, eis que a execução de toda e qualquer obra potencialmente poluidora prescindirá de apreciação e controle pelos órgãos ambientais competentes, prerrogativas estas do Poder Público.

O inciso IV do § 1º art. 225, institui o EIA como o instrumento de avaliação ambiental exigido para obras ou atividades causadoras de *significativa degradação do meio ambiente*. Trata-se de um estudo apresentado durante o procedimento do licenciamento ambiental e ao qual será dada publicidade. Dessa forma, a apresentação do EIA não dispensa o licenciamento, mas é a ele inerente. A PEC nº 65, de 2012, tampouco é compatível com o regime constitucional de proteção do meio ambiente, ao



SF/16141.14767-49



autorizar a execução da obra sem a devida publicidade e análise do EIA pelo órgão ambiental.

A flagrante inconstitucionalidade decorre, igualmente, da ofensa ao princípio da vedação do retrocesso ambiental, da preservação da integridade ambiental como direito fundamental e limitação constitucional explícita às atividades econômicas, conforme dispõe o inciso VI do art. 170 da Constituição.

O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, expresso na conjugação do art. 225 com o art. 170 da Constituição, por sua vez, exige a atuação do Estado por meio do controle estatal das atividades potencialmente poluidoras, materializada pelo devido processo legal do licenciamento ambiental. A prevenção, princípio constitucional base do Direito Ambiental, encontra-se consagrada no inciso V do § 1º ao art. 225, que estabelece como incumbência do poder público, *controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente*.

Ao dispensar o licenciamento ambiental, e autorizar a execução de obra mediante a mera apresentação do EIA, a PEC nº 65, de 2012, cria exceção incompatível com os dispositivos constitucionais do § 1º do art. 225 e com o princípio da moralidade administrativa, além de violar o interesse público da proteção ambiental.

Além disso, no mérito, a proposição carece de juridicidade, eis que cria um procedimento autorizativo de execução de obras potencialmente poluidoras contraditórias às diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

A PNMA criou os instrumentos da avaliação de impactos ambientais e do licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (incisos III e IV do art. 9º). O EIA, como um dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental, e o licenciamento, instrumento de planejamento ambiental, foram regulamentados por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), as Resoluções Conama nºs 1, de 23 de janeiro de 1986, e 237, de 19 de dezembro de 1997, respectivamente. Ademais, o art. 10 da PNMA, condiciona a execução da obra à concessão de licença ambiental.





Dado o caráter preventivo do EIA, esse deve ser elaborado antes da concessão da licença ambiental, de modo a subsidiar e orientar os gestores públicos na tomada de decisão, conforme determinam os incisos I e II do art. 10 da Resolução Conama nº 237, de 1997. Tal estudo objetiva antever não só os riscos e os impactos ambientais negativos a serem prevenidos, corrigidos ou minimizados, como também apresentar alternativas locacionais e tecnológicas ao empreendimento, ou, no limite – no caso de altos custos sociais e ambientais envolvidos – recomendar a sua não realização.

Vale dizer que a elaboração do EIA pelo interessado não é garantia de que a obra ou atividade poderá ser instalada ou iniciada, e nem poderia ser diferente, dado o caráter preventivo do instrumento. E, no caso de deferimento da implantação do projeto, ou seja, da concessão da licença, deve ser assegurada a adoção das medidas e das condicionantes determinadas pelo órgão licenciador para a necessária salvaguarda ambiental. O controle ambiental propriamente dito, que assegura a sustentabilidade e torna efetiva a atuação preventiva, decorre da expedição da licença ambiental e não da mera apresentação do EIA ou de sua aprovação.

Posto isso, a PEC nº 65, de 2012, não apenas colide com dispositivos e princípios constitucionais, mas também desmantela as normas infraconstitucionais que regem o licenciamento ambiental de obras ou atividades que possam causar significativa degradação ambiental.

Ademais, a previsão de que a obra *não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente* impede o questionamento de vícios ou falhas no licenciamento ambiental ou na apresentação do estudo de impacto ambiental, por medidas administrativas e judiciais. Tal previsão fere o direito constitucional fundamental ao acesso à justiça, em ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, expresso no inciso XXXV do art. 5º da Carta Magna.

Importante mencionar que a proposição foi objeto de inúmeras críticas e ganhou repercussão nacional. Houve manifestação do Ministério Público Federal, por meio de Nota Técnica do Grupo de Trabalho Intercameral (4ª Câmara de Coordenação e Revisão; 6ª Câmara de Coordenação e Revisão e Procuradoria Federal do Direitos do Cidadão), com fundamentos robustos pela inconstitucionalidade da proposta. Igualmente,





entidades ambientalistas, sociedade civil, academia e conselhos de classe, emitiram notas de repúdio à proposição, com ênfase no retrocesso ambiental originário da proposição. Destaca-se da nota de repúdio do Conselho de Arquitetos e Urbanistas do Brasil (CAU/BR) a relação entre o retrocesso proposto pela PEC nº 65, de 2012, e a recente tragédia de Mariana, no Estado de Minas Gerais:

É paradoxal, e sobretudo gravíssimo, que a PEC 65 prospere com celeridade, após longa hibernação, poucos meses após a tragédia do rompimento das barragens de Fundão e Santarém, da mineradora Samarco, no município de Mariana, em Minas Gerais. Se aprovada, a emenda constitucional terá efeitos devastadores.

Destacamos, sobretudo, a participação social no sentido de absoluta rejeição desta matéria, com base nos dados do Portal e-Cidadania, do Senado Federal. No e-Cidadania, que é hoje um instrumento fundamental para permitir aos cidadãos opinarem em relação às proposições em trâmite nesta Casa, de um total de 30.153 pessoas que se manifestaram em relação à PEC nº 65, de 2012, 29.848 são contra a PEC. Apenas 305 pessoas opinaram a favor de sua aprovação.

Mesmo a Emenda nº 1 – PLEN, ao apresentar nova redação ao § 7º, dispondo que “*A apresentação e a aprovação do estudo de impacto ambiental importam autorização para a execução da obra, que não poderá ser administrativamente suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face do não atendimento de outros quesitos legais ou de fato superveniente*”, não supre os vícios de inconstitucionalidade.

Segundo a justificação da emenda, a impossibilidade de suspensão ou cancelamento em face de irregularidades ou ilegalidade comporta em infringir cláusula pétrea constitucional, a da inafastabilidade da jurisdição. Assim, a emenda procura restringir a impossibilidade de suspensão ou cancelamento apenas à administração ambiental, excetuando-se o não atendimento a quesitos legais ou de fato superveniente.

Quanto ao início da execução da obra após a aprovação do EIA, a justificação da emenda explicita ser cabível à administração pública avaliar, caso a caso, a dispensa da Licença de Instalação e de Operação, em razão da eventual baixa propensão de risco ambiental do empreendimento.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Em que pesem os fundamentos apresentados, entendemos que os vícios de constitucionalidade apontados não deixaram de ser supridos, em especial o dismantelamento do devido processo legal ambiental e a ofensa aos princípios da precaução e da prevenção.

Quando a Constituição Federal, de 1988, colocou como dever do poder público preservar o meio ambiente para as “presentes e futuras gerações” impôs uma cláusula de barreira temporal: não serão admitidos mais retrocessos ambientais. Nas palavras de ALEXANDRA ARAGÃO (ARAGÃO, Alexandra. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. CANOTILHO, José Joaquim gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 57-58):

“No âmbito interno, o princípio da proibição de retrocesso ecológico, espécie de cláusula *rebus sic stantibus*, significa que, a menos que as circunstâncias de facto se alterem significativamente, não é de se admitir o recuo para níveis de protecção inferiores aos anteriormente consagrados. **Nesta vertente, o princípio põe limites à adopção de legislação de revisão ou revogatória.** As *circunstâncias de facto* às quais nos referimos são, por exemplo, o afastamento do perigo de extinção antropogénica, isto é, a efetiva recuperação ecológica do bem cuja protecção era regulada pela lei vigente, desde que cientificamente comprovada; ou a confirmação científica de que a lei vigente não era a forma mais adequada de protecção do bem natural carecido de protecção.

Internamente, o princípio da proibição do retrocesso ecológico significa, por outro lado, que a suspensão da legislação em vigor só é de admitir se se verificar uma situação de calamidade pública, um estado de sítio ou um estado de emergência grave. Neste caso, o retrocesso ecológico será necessariamente transitório, correspondendo ao período em que se verifica o *estado de excepção*” (destacou-se).

O princípio da vedação do retrocesso ambiental (ou ecológico) é um direito coletivo com reflexos individuais e, assim, cláusula pétrea segundo o art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. Ora, numa época em que só a poluição do ar (sem considerar outros desastres ambientais) mata 5,5 milhões e meio de pessoas por ano (disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160213_poluicao_mortes



SF/16141.14767-49



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

fn), não há necessidade de maior esforço argumentativo para compreender isso.

Se o Congresso Nacional não compreender essa limitação de vedação ao retrocesso ecológico voluntariamente, rejeitando as dezenas de projetos que hoje tramitam e que possam afetar negativamente o meio ambiente, certamente, em algum momento, será compelido a isso, forçosamente.

Somado a tudo isso, não podemos esquecer dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, citando alguns em caráter meramente exemplificativo: a Declaração de Estocolmo, de 1972, *soft law*; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário; o Protocolo Adicional à Convenção, chamado Protocolo de San Salvador, que estabelece que os Estados devem promover a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente; a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Agenda 21; a Convenção da Biodiversidade e a Convenção sobre Mudanças Climáticas.

Portanto, diante da inconstitucionalidade material da PEC nº 65, de 2012, e da Emenda nº 1- PLEN, bem como da injuridicidade de ambas, passamos a examinar somente a PEC nº 153, de 2015.

No que concerne à técnica legislativa, em atenção ao que estabelece a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis, a proposição não merece reparos.

No que se refere ao mérito, entendemos que a PEC sob exame, merece ser aprovada, tendo em vista os motivos que se seguem.

Ao acrescentar o inciso VIII ao § 1º do art. 225 da Constituição Federal, a PEC inclui dentre os deveres ambientais do poder público, *promover práticas e adotar critérios de sustentabilidade, em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho, bem como na aquisição de bens e contratação de serviços e obras.*

Além de assegurar a consideração da variável ambiental nos processos decisórios da administração pública, a PEC nº 153, de 2015,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

institui nova e necessária diretriz mandamental a todas as esferas federativas e órgãos administrativos, voltada ao fomento de práticas sustentáveis no mercado, como o aumento na eficiência energética, o uso de energia renovável, e a adoção de tecnologias verdes.

Conforme justificção da proposição, “ao incorporar padrões e critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho, os órgãos e entidades públicos ajudam a criar escala econômica que viabiliza avanços tecnológicos voltados a uma maior preocupação ambiental. Estima-se que as compras públicas representem, no Brasil, entre 10% a 15% do PIB. Assim, uma das formas de incentivar investimentos em tecnologias e práticas sustentáveis é utilizar o poder de compra do Estado na aquisição de produtos e contratação de serviços que promovam processos produtivos ambientalmente corretos”.

A PEC nº 153, de 2015, pretende assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não obstante, promove a efetividade dos arts. 225 e 170, inciso VI da Constituição, que conformam a garantia do desenvolvimento nacional, estabelecida no inciso II do art. 3º da Carta Magna, aos princípios da sustentabilidade ambiental. Ou seja, o desenvolvimento nacional como objetivo da República é o desenvolvimento nacional sustentável.

Assim, mesmo que tenha havido avanços por meio de legislação infraconstitucional, a exemplo da alteração do art. 3º da Lei de Licitações, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, entendemos que tal incumbência deva receber status constitucional, nos mesmos moldes nos quais figuram as incumbências listadas nos atuais incisos do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela inconstitucionalidade da PEC nº 65, de 2012, e da Emenda nº 1- PLEN, e, portanto, pela sua rejeição, e pela aprovação da PEC nº 153, de 2015, dada a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16141.14767-49