

## Liderança da Bancada do PT

### Assessoria Técnica

*Titan de Lima<sup>1</sup>*

### Nota Técnica

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 12, DE 2003

Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal.

**Autor:** Deputado Sarney Filho

**Relator:** Deputado Nilson Pinto

### I - RELATÓRIO.

O projeto de Lei complementar em tela visa regulamentar o parágrafo único do artigo 23 da CF de 1988, notadamente os incisos III, VI e VII. Este artigo determina as competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que os incisos tangem as questões relativas a gestão ambiental. O parágrafo único expressa que Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os demais entes federados tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar do âmbito nacional.

Os dispositivos do art. 23 da Constituição Federal citados pelo PLP 12/2003 e pelo PLP 388/2007 dispõem o seguinte:

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

.....

---

<sup>1</sup> Assessor Técnico.

*III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*

.....  
*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. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional.*

Ao PLP 12 de 2003, de autoria do Deputado Sarney Filho PV/MA, encontra-se apensado o PLP 388 de 2007 de autoria do Poder Executivo, que faz parte do pacote de medidas legislativas do Plano de Aceleração do Crescimento, PAC. É relevante salientar que, para o PLP 12 de 2003, há requerimento de urgência, nos termos do artigo 155 do RICD, pendente de votação em plenário.

Distribuídos inicialmente somente à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, CMADS, e à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, CCJC, foi posteriormente emitido novo despacho, por deferimento do Ofício nº 178/04, para que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, CAPADR, pronuncie-se antes da CMADS.

Na CAPADR foi designado Relator, o Deputado Moacir Micheletto PMDB/PR, que apresentou Parecer pela aprovação dos Projetos 12, de 2003; e 388, de 2007; na forma do substitutivo.

Em seu relatório e voto, o nobre relator identifica a similaridade de conteúdo entre os dois projetos e adotando o PLP 388 de 2007 como principal, propõe modificações importantes, tais como a introdução do dever do Estado de indenizar e compensar financeiramente quando da limitação administrativa sobre as propriedades rurais, e a determinação de que o licenciamento e fiscalização dos empreendimentos fiquem a cargo dos Estados e Distrito Federal.

Como bem assinalado pelo nobre relator da CAPADR, em seu voto, cabe a esta Comissão analisar o mérito da proposição em tela apenas no que se refere ao seu campo temático.

Assim, analisando o PLP nº 12, de 2003, e o PLP nº 388, de 2007, sob a ótica do setor agropecuário e das políticas agrícola e agrária que

os norteiam, verificamos que substitutivo proposto pelo nobre relator traz definições de gestão ambiental e mudanças nos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, por Lei Complementar, estabelecidos na Lei 6938/81, que é lei ordinária, não constando nos dois PLP's, o que se configura como matéria estranha à competência da CAPADR, sendo estes artigos passivos de serem considerados como não escritos conforme estabelece o parágrafo único do artigo 55 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Entre as inovações, passíveis da sanção prevista no artigo 55 do Regimento Interno, encontra-se a que exige "lei para determinar o que são atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais" .

Ora, é de compreensão meridiana que toda ação humana é modificadora do meio ambiente, além do que a Lei 6938 de 1981, em seu bojo, define o que vem ser atividade poluidora. A exigência do estudo de impacto ambiental, previamente ao início dos empreendimentos que potencialmente causam significativo impacto ambiental, é corolário do princípio da precaução, para definir a extensão e as medidas necessárias à mitigar os impactos nas modificações do meio ambiente.

Portanto, este tipo de definição não é alvo de lei *strito sensu*, pois a dinâmica do processo produtivo é bem maior que a dinâmica legiferante. De conseqüência, se aprovada a proposta contida no artigo 9º, inciso XIII, do Substitutivo da CAPADR, tem-se como resultado a supressão das exigências quanto ao estudo de impacto ambiental para empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental que não houver sido fixado em lei.

Destarte, diante da sistemática legal em vigor no ordenamento jurídico ambiental, ao nosso ver, este edifício jurídico não comporta um novo título legal que tratará apenas de uma lista de atividades potencialmente causadora de degradação ambiental e de uso de recursos naturais. Com efeito, o substitutivo cria situação injurídica na exata medida em que está em desacordo com a sistemática legal inerente ao meio ambiente.

Extrapolam, também, a competência da CAPADR, instituir as definições introduzidas pelo artigo 2º do Substitutivo, estabelecendo o que seja licenciamento ambiental e área urbana consolidada, bem como exigir que a criação de Unidades de Conservação da Natureza sejam criadas mediante Lei e não mais pôr ato do poder público como é estabelecido pela Lei 9985 de 2000, notadamente em seu artigo 22.

Na CMADS foi designado Relator o Deputado, e Presidente da Comissão, Nilson Pinto PSDB/PA, que apresentou Parecer pela aprovação à ambas as proposições na forma do substitutivo.

O substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentado, CMADS, por seu turno, traz à baila a questão da solução de conflitos de competências concorrentes, abordadas no PLP 12 de 2003, de forma diferente. Tal diferenciação dá-se na exata medida em que o relator da CMADS traz para o mundo do direito público uma ferramenta do direito privado para solução de conflitos, qual seja: a arbitragem. Este mecanismo de solução de conflitos está previsto na lei federal 9.307 de 1996.

O substitutivo mantém a proposta de mudança nos objetivos da Lei 6938 de 1981 introduzida no relatório da CAPADR.

O substitutivo da CMADS prevê, ainda, como instrumento de cooperação entre os entes federativos:

- a delegação de competência;
- os consórcios públicos nos termos da Lei em vigor;
- os convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgão e entidades do poder público;
- os fundos públicos e outros instrumentos financeiros, tais como fundos de meio ambiente.

Pôr fim, o substitutivo da CMADS define que as ações da União ficaram circunscritas no âmbito nacional e internacional, os Estados ficam com as ações de interesse regional e que envolvam mais de um município e os municípios atuaram nas ações de caráter estritamente local.

É relevante estabelecer uma diferença entre as duas proposições, enquanto o PL 388/2007, pretende limitar a competência administrativa dos Estados e Municípios, reservando-lhes papel meramente supletivo, o PLP 12/2003, propõe a institucionalização de um sistema único, SISNAMA já consagrado a mais de vinte e cinco anos pela lei 6938/81, que "dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismo de formulação e aplicação, e dá outras providências", com a participação de todos os entes federados, inclusive com instância de solução de conflitos administrativos.

É o Relatório.

## **II-Análise.**

Antes de debruçarmos no mérito técnico do substitutivo, consideramos relevante registrar que ambos os projetos extrapolam os limites do texto constitucional, pois entendemos que a Constituição exigiu a lei complementar para que se estabelecesse a forma de cooperação entre os entes federados, uma vez que, a Constituição conferiu às três esferas União, Estados, Distrito Federal e Municípios competência administrativa plena.

E, neste diapasão temos que trazer a baila os ditames dos artigo 22, 23, 24,30 e 18 da Constituição Federal, que determinam as competências privativas da União, as competências comuns entre os entes federados, as competências concorrentes, a competência municipal e a autonomia administrativa entre os entes federados.

Inicialmente temos que trazer a baila o artigo 18 da CF que garante a autonomia administrativa dos entes federados como pedra angular da Republica Federativa do Brasil. A partir deste fundamento derivam os dispositivos subsequentes de definem estas autonomias administrativas impondo-lhes as limitações inerentes ao princípio da predominância de interesses.

Assim, o artigo 22 da CF 1988 determina que cabe privativamente à União legislar sobre, entre outros temas, : águas, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais e atividades nucleares de qualquer natureza.

Seguindo esta trilha, as competências comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão relacionadas no artigo 23 da CF 1988. Entre elas estão: a proteção de paisagens naturais notáveis, os sítios arqueológicos, o meio ambiente, o combate a poluição em qualquer forma, a preservação das florestas, a flora, a fauna. São também competências comuns o ato de registrar , acompanhar e fiscalizar a concessão de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus respectivos territórios.

Já, o artigo 24 da CF de 1988 determina que cabe a União, os Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, entre outros temas, sobre: florestas, caça, pesca , fauna, conservação da natureza , defesa do solo e dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente, o controle de poluição , a proteção ao patrimônio histórico , cultural , artístico, turístico e paisagístico. É relevante lembrar que o parágrafo único deste artigo determina que, no âmbito da Legislação concorrente, a competência da União fica circunscrita ao estabelecimento de normas gerais ficando os Estados com a competência suplementar.

Pôr fim, artigo 30 da CF, pôr seu turno, determina que a competência do Município abrange legislar sobre os assuntos de interesse local, suplementar a legislação Federal e Estadual, dentro do seu limite constitucional. São atribuições dos Municípios , também, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento, controle do uso do solo e do seu parcelamento, bem como a ocupação do solo urbano. O Município deve também atuar na proteção do patrimônio histórico e cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora Federal e Estadual. Nota-se que o artigo 30 da CF traz, para o município, tanto a competência de legislar em assuntos de interesse local como a autonomia administrativa no âmbito local, fazendo um "mix" entre as competências comuns e concorrentes em um único artigo, e inova a autorizar que o município legisle de forma suplementar ao Estado e a União no que couber.

Como podemos notar, as ditames constitucionais referentes ao objeto a ser regulado pelos PLP's 12 de 2003 e 388 de 2007 estão presentes tanto como matéria

de competência privativa da União como nos casos de competências comuns e concorrentes com os demais entes federados. Aqui vale uma ressalva com relação às competências comuns e concorrentes entre os entes federados. Enquanto as competências comuns destinam-se a fixar normas para as ações cooperadas dos entes federativos no âmbito administrativo, as competências concorrentes estão no universo legislativo propriamente dito, sendo que, neste caso, a União somente poderá legislar limitando-se a estabelecer normas gerais. Destarte, podemos notar que o arcabouço legal constitucional deixa uma superposição de competências tanto no campo legiferante quanto nas atribuições administrativas entre os entes federativos, de tal maneira que somente uma mudança constitucional pode atribuir ou retirar tais competências. Com efeito, tanto o PLP 12 de 2003 e o PLP 388 de 2007, ao nosso ver, extrapolam os limites estabelecidos no parágrafo único do artigo 23 da constituição de 1988, principalmente o PLP 388 de 2007, quando pretende delimitar as competências e poderes dos entes federados, Estados e Municípios, matéria esta reservada ao texto constitucional conforme alhures já afirmamos. Ora, o texto do parágrafo único do artigo 23 pede a regulamentação de normas para cooperação e não dar ou retirar atribuições aos entes federados, senão vejamos o texto:

*"Parágrafo único. Leis complementares fixarão **normas para a cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional."*

Sendo as competências comuns entendidas como as ações administrativas dos entes federados, e sendo estes autônomos, fica claro que o mandamento do parágrafo único do artigo 23 da CF 1988 autoriza a edição de lei geral que harmonize as ações administrativas entre os três entes federados, e não a adição ou subtração de titularidades administrativas.

Não observar estas premissas, ensejará insegurança jurídica nos atos da aplicação do futuro diploma legal, pois estará maculando o princípio da autonomia dos entes federados é, pôr conseguinte, o princípio básico que norteia a repartição de competências entre estes entes que é o princípio da predominância de interesses.

Com efeito, não podemos regulamentar o parágrafo único do artigo 23 da Carta Maior, sem perder o condão entre este dispositivo e as competências privativas da união, as concorrentes entre união os estados e o distrito federal e as competências municipais sob pena de termos um diploma legal ineficiente. É relevante lembrar que, em passado recente, durante os debates da Lei 11.445 de 2007, que "estabelece diretrizes nacionais para o saneamento", a mesma situação colocou-se em debate, qual seja, os limites constitucionais nas relações administrativas entre os entes federados, pois qual meio ambiente o saneamento básico tem o mesmo fundamento jurídico. A solução apontada na Lei de saneamento é algo a se buscar.

O substitutivo aos projetos em análise mantém as definições contidos no artigo 10 do PLP 388 de 2007 absorvendo as mudanças introduzidas no relatório da CAPADR. De acordo com o substitutivo, temos as seguintes definições relevantes:

*I - impacto ambiental de âmbito nacional ou regional: aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados Federados ou cujos impactos ambientais significativos diretos ultrapassem os limites territoriais do País;*

*II - impacto ambiental de âmbito estadual: aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Municípios;*

*III - impacto ambiental de âmbito local ou municipal: aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de um Município, sem ultrapassar o seu limite territorial;*

Nota-se que a preocupação do legislador está circunscrita a limitar os impactos ambientais dentro de uma lógica de fronteira física, contrapondo-se a repartição administrativa, pois o fato do impacto ser transfronteiriço não anula a autonomia administrativa do ente federado. Esta acertiva ganha fôlego ao analisarmos os incisos VI do artigo 2º combinado com o artigo 15 do substitutivo, que flagrantemente propõe atuação supletiva que beira uma intervenção não prevista CF de 1988, senão vejamos:

*VI - atuação supletiva: ação do ente da federação que se substitui ao ente federativo responsável, nas hipóteses de inexistência de órgão ambiental, inércia ou omissão na atuação ambiental;*

*Art. 15. Os entes federativos deverão atuar em caráter supletivo, nas ações administrativas de licenciamento, autorização e fiscalização ambiental, nas seguintes hipóteses:*

*I - inexistindo órgão ambiental no Estado ou no Distrito Federal, a União desempenhará as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; e*

*II - inexistindo órgão ambiental no município, o Estado desempenhará as ações administrativas municipais até a sua criação.*

É relevante citar que, este dispositivo já existia no PLP 388 de 2007 do Governo Federal e não consta no PLP 12 de 2003.

Conforme está concebido o texto, a norma apregoada não encontra amparo na carta maior notadamente em seus artigos 34 e 35, pois supletividade não pode ser confundida com a encampação da titularidade administrativa do ente federado ou, na pior das hipóteses, com intervenção. O lastro do PLP 12 de 2003, para tal situação, é mais adequado, pois admite a atuação supletiva subordinada à celebração de convênio com o ente federativo que não esteja em condições de executar a ação ambiental, seja de caráter fiscalizador, licenciador ou de execução de projetos.

O Substitutivo traz, em seu artigo 7º, uma proposta para solução de conflitos que não se coaduna com o objeto alvo de conflito, qual seja a gestão ambiental pública. A sugestão de arbitragem apresentada pelo Deputado Nilson Pinto enfrenta problemas jurídicos insanáveis, uma vez que a arbitragem aplica-se apenas a direitos patrimoniais disponíveis, o que não é o caso do meio ambiente e de atribuições governamentais.

Este mecanismo de solução de conflitos está previsto na lei federal 9.307 de 1996, que dispõe sobre a arbitragem, diz o texto:

*Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.*

É relevante salientar que a solução apontado pelo PLP 12 de 2003 é a de remeter a um órgão Colegiado Federal, com caráter nacional, que poderá avocar para a esfera federal o licenciamento de empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental de caráter regional ou nacional. Tal solução, ao nosso ver, não fere o princípio da predominância de interesses, uma vez que para tal avocação o órgão ambiental colegiado terá que aprovar esta medida, e todos os Estado da Federação e os municípios possuem assento neste órgão com direito a voz e voto.

O Relator da CMADS manteve as modificações a Lei 6938 de 1981. As modificações, que estão no parágrafo único do artigo 8º, são especificamente nos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente. Quanto a esta mudança temos a comentar: ao dar status de Lei Complementar aos objetivos da Lei 6938 de 1981, que é ordinária, somente Lei Complementar poderá modificar tal situação fática. Assim, entendemos que este dispositivo deva ser suprimido do texto do substitutivo.

As ações administrativas de cada ente federativo encontram-se relacionadas nos artigos 9º, 10, 11 e 12. Ao debruçarmos sobre estas atribuições, nos deparamos com uma total superposição de ações, o que não poderia ser diferente dada a natureza jurídica destes entes federados. Entretanto, caberia um corte na exata medida em que, por exemplo, quando o órgão ambiental federal elaborar estudo da fauna nacional este pode ser único e realizado em parceria com os Órgão Estaduais de Meio Ambiente, OEMA's. O artigo 5º do substitutivo dá o amparo legal para tal parceria, pois este dispositivo elenca quais os instrumentos de cooperação podem ser utilizados pelos entes federados. E aqui vale uma reflexão ao PLP, pois o artigos 5º e 6º são os que mais atendem ao mando do parágrafo único do artigo 23, senão vejamos:

*Art. 5º Os entes federativos poderão valer-se, entre outros, dos seguintes*

*instrumentos de cooperação institucional:*

*I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;*

*II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público;*

*III - fundos públicos e outros instrumentos financeiros;*

*IV - fundos de meio ambiente, com recursos geridos pôr órgãos colegiados;*

*IV - delegação de competências de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.*

*Parágrafo único. Os instrumentos mencionados no inciso II do caput deste artigo poderão ser firmados com prazo indeterminado.*

*Art. 6º A União poderá delegar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ela atribuídas nesta Lei Complementar, desde que:*

*I - disponha, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente com participação paritária dos setores governamental, econômico e sociedade civil;*

*II - seja prevista a rescisão do convênio no caso de inadimplemento de qualquer uma de suas cláusulas.*

*§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no inciso I do caput deste artigo, aquele que possui:*

*I - técnicos próprios, ou em consórcio com outros entes federativos, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas; e*

*II - conselho de meio ambiente, criado pôr lei, devidamente empossado e regimentado, de caráter deliberativo, assegurada a participação paritária dos setores governamental, econômico e sociedade civil.*

*§ 2º As condições previstas no caput e § 1º deste artigo aplicam-se, também, à delegação aos Municípios da execução de ações administrativas atribuídas aos Estados nesta Lei Complementar.*

Como podemos notar, a combinação destes dois artigos já daria o élan (?) necessário para solucionar a equação de atribuições administrativas entre os entes federados, pois define os instrumentos de cooperação e quem pode habilitar-se para tal delegação administrativa.

Seguindo o diapasão de medidas positivas do substitutivo, temos que trazer à baila uma das questões que mais afligem os empreendedores quando iniciam o processo de licenciamento ambiental: o prazo para a conclusão do processo. Neste sentido, o substitutivo aos PLP's da CMADS apresenta solução mediadora, sem estabelecer um prazo propriamente dito, senão vejamos:

*Art. 14. Os órgãos licenciadores deverão observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.*

*§ 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade deverão ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.*

*§ 2º A exigência de complementação de informações, documentos ou estudos feita pela autoridade licenciadora suspende o prazo de aprovação que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.*

*§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita, nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra.*

Em que pese que o mandamento não dê prazo para a expedição da licença prévia, ele garante que no caso de complementação de informações para o órgão ambiental licenciador, este órgão deve formular estas questões de uma única vez, ressalvado aquelas decorrentes de fatos novos, e suspendendo o prazo durante o interstício da resposta. Tal medida irá reduzir as idas e vindas do processo de licenciamento na exata medida em que, com a suspensão do prazo, o empreendedor será o responsável pela demora ou não da análise do seu processo por parte do órgão ambiental, pois quanto mais célere for a resposta as questões pendentes apontadas pelo órgão ambiental mais célere será o seu licenciamento.

De modo salutar, o substitutivo da CMADS, absorveu, no artigo 18, o disposto no artigo 17 do substitutivo da CAPADR que autoriza que as causas penais e civis ambientais de competência federal serão processadas e julgadas pela justiça estadual sempre que não exista vara de juízo federal. Tal dispositivo tem seu supedâneo no parágrafo 3º do artigo 109 da Constituição de 1988. Este dispositivo constitucional determina que lei federal poderá permitir que sejam processados e julgados na justiça estadual as causas civis e penais, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal.

Como podemos notar, o substitutivo aos PLP's 12 de 2003 e 388 de 2007, padecem de vícios constitucionais relevantes, porém o PLP 12 de 2003 consubstancia um melhor texto para se sanar tais vícios constitucionais e para melhor adequação de regramentos no âmbito da gestão ambiental de competência comum aos entes federados. Entendemos que serão necessárias modificações pontuais no substitutivo proposto pela CMADS, no sentido de trazer o texto para mais próximo do que apregoa o parágrafo único do artigo 23 da CF de 1988. E, neste sentido vale citar, a ementa do substitutivo da CMADS, pois com uma clareza solar põe um trilho a ser seguido pelo relator rumo a uma regulamentação ao parágrafo único do artigo 23 da CF 1988, vejamos, **grifos nossos**:

*Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao*

*combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal.*

Por fim, vale lembrar que a solução para os conflitos de competências administrativas existentes na área de atuação do licenciamento ambiental entre os entes federados, é pedra angular para o desembaraçar das obras previstas no PAC, Plano de Aceleração do Crescimento, do Governo Federal. Assim, tudo o que não se quer é a insegurança jurídica no novo diploma legal.