

EMENDA Nº – CMMPV
(à MPV 915, de 2019)

Dê-se ao §12 do Art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 na forma do Art. 3º da Medida Provisória 915, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 3º.....

§ 12. O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica a processos de emissão de anuência, outorga, registro, licença ou outros atos autorizativos perante os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como os responsáveis pela política minerária, pela política indigenista e pelas políticas de proteção às populações tradicionais e ao patrimônio cultural.”

JUSTIFICAÇÃO

Nos termos das orientações constitucionais sobre a proteção do meio ambiente, notadamente aquelas advindas do artigo 225 da Constituição Federal, o bem jurídico denominado “meio ambiente ecologicamente equilibrado” possui características específicas e peculiaridades notáveis, sendo marcado pela indivisibilidade e inalienabilidade, uma vez que, por ser de todos e de ninguém em particular, não se permite sua apropriação ou a alteração de seu titular, qual seja, a coletividade; pela indisponibilidade, dado o seu caráter difuso, qualificado constitucionalmente como “bem de uso comum do povo”; pela extrapatrimonialidade, pois não possui conteúdo patrimonial aferível de forma objetiva; e, principalmente, pela dificuldade de sua reparação, quando da ocorrência de eventos danosos.

Tais características resultaram na adoção, pelo Direito Ambiental, dos princípios da precaução e da prevenção, cujo conteúdo normativo orienta pela necessidade de antecipação à ocorrência de danos ambientais.

O princípio da prevenção, verdadeira pedra angular em matéria ambiental, encontra fundamento no artigo 225 da Constituição Federal, bem como no artigo 2º, incisos I, IV e IX, da Lei n.º 6.938/1981. De acordo com Alexandra Aragão, “o princípio da prevenção implica então a adoção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, com o fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente os seus efeitos.” (ARAGÃO, 2007, p. 44).

Já o princípio da precaução tem seu fundamento estabelecido no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 e no artigo 3.º da Convenção-Quadro das



Nações Unidas Sobre a Mudança do Clima, além do artigo 225 da Carta Constitucional e outros dispositivos da legislação infraconstitucional, como aqueles que constam da Lei n.º 6.938/1981. Seu núcleo mandamental orienta que a inexistência de conhecimento científico sobre a possibilidade de ocorrência de degradação ambiental não constituirá óbice para que se imponha a adoção de medidas acautelatórias e proporcionais destinadas e impedir a ocorrência do dano.

Em que pesem as diferenças entre os referidos princípios, o fato é que ambos orientam pela necessidade de se antecipar à ocorrência de agressões ao meio ambiente, de forma a prevê-las e, assim, evitá-las. Deve-se, dessa forma, obstar o dano antes que seja ocasionado, isto é, antes que se tenha que repará-lo, algo que, em geral, se mostra impossível ou muito difícil em matéria ambiental. Segundo o eminente Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, referidos princípios configuram-se “como a ‘essência do direito ambiental’, sempre com a finalidade de evitar, de neutralizar ou de minimizar situações de risco potencial à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente.” (STF, Pleno, ADI n.º 4.066/DF. Voto do Ministro Celso de Mello. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJ 07.03.2018.)

Em que pese o conteúdo negativo que emana dos princípios da prevenção e da precaução – no sentido de obrigações de não fazer para obstar o dano ambiental –, não se pode desconhecer seu caráter positivo, contemplando obrigações de fazer, notadamente ao Poder Público, no sentido de implementar medidas aptas a conter fatos danosos ambientais, o que se materializa, concretamente, na adoção de uma série de atos administrativos prévios, como a licença ambiental, a autorização para supressão de vegetação e a outorga de uso de recursos hídricos.

Nesse sentido, o respaldo constitucional a tais atos administrativos ambientais advém diretamente da Constituição Federal, que estabeleceu uma série de deveres a serem cumpridos pelo Poder Público, nos termos do § 1.º do artigo 225, “para garantir a efetividade desse direito” (ao meio ambiente). Entre eles, há deveres explicitamente relacionados à materialização dos princípios da prevenção e da precaução, voltados ao controle, pelo Poder Público, de atividades potencialmente impactantes, tais como: “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (inciso I); exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (inciso IV); 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 (inciso V); e proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (inciso VII).

Ainda nesse sentido, o artigo 23 da Carta Constitucional, em seus incisos VI e VII, igualmente conferiu a necessidade de se estabelecer tais controles prévios por parte do Poder Público, ao determinar ser de competência comum da União, Estados



e Distrito Federal (além dos Municípios, com competência definida no artigo 30) a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, fauna e flora.

Como se verifica, a Constituição Federal estabelece deveres ao Poder Público no sentido de controlar previamente e fiscalizar, através de atos administrativos prévios, atividades consideradas potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental, a fim de garantir o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente.

Com esses contornos em mente, compreende-se que o inciso IX do art. 3.º da Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019, cujo objetivo é garantir a liberdade econômica em sua plenitude e desburocratizar a economia nacional, contém previsão cujos efeitos concretos em atos administrativos de natureza ambiental poderiam, eventualmente, colidir com as supramencionadas orientações constitucionais. Trata-se da garantia de que, “transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.”

Ademais, há que se considerar uma possível confusão interpretativa entre o aludido inciso IX e o artigo 14, § 3.º, da Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, que prevê: “§ 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, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.” Tendo em vista que a Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, é considerada “lei especial” no âmbito do Direito Ambiental, e a Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019, é tida como “lei posterior”, vislumbra-se a possibilidade de os Tribunais pátrios aplicarem a legislação nacional de forma distinta em casos similares, podendo resultar em prejuízos econômicos a diversos setores relevantes da economia nacional.

Diante disso, para evitar eventual insegurança jurídica às atividades econômicas brasileiras, inclusive quanto à possível judicialização de atos administrativos ambientais emitidos sob a forma do referido inciso IX, compreende-se a necessidade de incorporar o texto ora proposto ao texto da Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019, objetivando excepcionar os atos administrativos relacionados à matéria ambiental da possibilidade de sua emissão por decurso de prazo sem manifestação dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como os responsáveis pela política minerária, pela política indigenista e pelas políticas de proteção às populações tradicionais e ao patrimônio cultural.

Sala da Comissão,

Senadora ELIZIANE GAMA

