



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

*Versão para registro histórico*

*Não passível de alteração*

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL			
EVENTO: Audiência Pública	REUNIÃO Nº: 0596/16	DATA: 09/06/2016	
LOCAL: Plenário 2 das Comissões	INÍCIO: 08h58min	TÉRMINO: 12h09min	PÁGINAS: 76

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

LÍVIA DE SOUZA VIANA - Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados.  
MAURÍCIO BORATTO VIANA - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.  
HENRIQUE PARANHOS SARMENTO LEITE - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO

Curso de Legislação Ambiental.

OBSERVAÇÕES

Houve exibição de imagens.  
Há orador não identificado.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Bom dia, senhoras e senhores.

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, com o apoio da Consultoria desta Casa, vem promovendo este Curso de Legislação Ambiental há mais de 5 anos.

Neste ano, teremos seis módulos, que serão ministrados pelos competentes Consultores Legislativos: Lívia Viana, Maurício Boratto, Roseli Senna Ganem, que convido para se sentarem à mesa, Henrique Paranhos, Mauricio Schneider e Évellyn Ramos, que ainda não estão presentes; mas chegarão no decorrer da reunião.

Agradeço a todos eles a dedicação e o empenho pelo brilhante trabalho que vem sendo realizado, tendo como recompensa o aumento do interesse dos participantes a cada ano.

Eu ressalto que somente será conferido certificado de participação aos inscritos neste curso que assinarem a lista de presença nos dois períodos, manhã e tarde. Aliás, convido aqueles que não fizeram inscrição e que desejam receber o certificado para procurarem a assessora da Comissão, que está sentada à mesa na entrada do plenário, para que possam fazer a inscrição e devidamente receber o certificado.

Informo, ainda, que o evento está sendo transmitido ao vivo pela Internet.

Quero agradecer a presença a cada um dos senhores, à assessoria da Comissão, à nossa Liderança, à assessoria do nosso gabinete, a todos que estão acompanhando os nossos trabalhos na Comissão. Quero fazer um agradecimento especial a cada um dos senhores.

Tem sido um grande aprendizado para mim conduzir os trabalhos na Comissão de Meio Ambiente. Estou no meu terceiro mandato eletivo, mas no primeiro de Deputado Federal. Fui Vereador por dois mandatos em Campinas.

Nossa cidade acabou de passar por um evento climático denominado microexplosão. Até então, entendia-se que fora um tornado, mas já foi feita uma análise e, de fato, foi uma microexplosão. Foi um desastre na cidade, e isso nos fez pensar ainda mais na questão climática, na questão ambiental, na questão de prevenção.



Como nós não sofremos muito com esses desastres naturais, com esses fenômenos no nosso País, muitas vezes acabamos não nos precavendo, não nos preparando. Ontem, nos trabalhos da Comissão, eu fiz um apelo aos nobres Deputados e às nobres Deputadas membros desta Comissão para que possamos fomentar essa discussão.

Quero agradecer muito aos senhores por este curso que vem acontecendo, do qual eu vou participar também. Daqui a pouco, vou deixar a mesa e me sentar ali no plenário, para que eu possa acompanhar.

Passo a palavra à Roseli. Após a fala da Roseli, passarei a palavra à Lívia.

**A SRA. ROSELI SENNA GANEM** - Bom dia a todos. Eu queria só acrescentar algumas informações. Como o Deputado Luiz Lauro disse, esse curso vem sendo feito há mais de 5 anos, pelo menos desde 2011. O nosso objetivo é divulgar cada vez mais a legislação ambiental brasileira. As pessoas precisam entender não só o conteúdo da legislação, mas por que razões ela é importante e deve ser aplicada.

Estamos com o tempo muito corrido. Então, pedimos às pessoas que tiverem perguntas a fazer que as façam por escrito. Há papezinhos dentro da pasta dos senhores. Os senhores podem anotar e encaminhar ao pessoal da Comissão, que entrega ao palestrante. Ao final da palestra, o palestrante vai responder as perguntas em bloco.

Muito obrigada a todos. Espero que todos façam um bom proveito das atividades ao longo do dia.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Muito obrigado, Roseli.

Passarei a palavra à Lívia, a quem quero agradecer. Eu a conheci no ano passado, quando fui membro da Comissão de Crise Hídrica no Brasil e fiz um evento em Campinas, onde discutimos o reuso da água. A cidade tem uma EPAR — Estação de Produção de Água de Reuso modelo no País. E esta Casa enviou a Lívia para acompanhar e abrilhantar o nosso evento em Campinas.

Lívia, eu a convido a ocupar o centro da mesa e deixo aqui a sugestão para que cada palestrante, quando for fazer a sua apresentação, sente-se ao centro da mesa.



Então, passo a palavra, o lugar no centro da mesa e a presidência deste nosso curso para a Lívia.

Desejo a todos um bom curso.

Muito obrigado e bom dia.

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - Bom dia a todos. Meu nome é Lívia, como já me apresentaram. Sou da Consultoria Legislativa. É a primeira vez que eu participo deste curso, e o faço com muito prazer. Espero que realmente eu possa contribuir.

*(Segue-se exibição de imagens.)*

Vou dar início ao curso trazendo algumas informações sobre o que nós acreditamos compor as bases da legislação ambiental brasileira. O objetivo é que essas informações ajudem na compreensão dos outros módulos do curso, que tratam dos fundamentos que orientam a elaboração da legislação brasileira.

Nessa perspectiva, serão tratados alguns tópicos. Vou abordar um pouco o funcionamento do sistema de distribuição de competências em matéria ambiental. Vou falar sobre a constitucionalização da proteção do meio ambiente e disposições constitucionais que tratam da proteção ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, uma lei que traz conceitos importantes e, por isso, também é considerada uma base da nossa legislação. Também vou falar sobre a responsabilização em matéria ambiental, que orienta a elaboração de várias normas. Ao final, vou trazer algumas considerações rápidas sobre algumas leis setoriais que têm interface com a questão ambiental, dando um enfoque para a questão urbana.

Depois, explicarei aos senhores o porquê desse recorte.

Então, o nosso ponto de partida é entender como funciona a proteção ambiental no Brasil. Tanto em termos executivos, de elaboração de diretrizes, execução de programas e políticas, quanto em termos legislativos, de elaboração de normas, é importante entender como os entes federativos e governamentais atuam. E isso se dá a partir da divisão de competências que a Constituição estabelece.

Por que esse sistema de divisão de competências? Qual é a importância dele? O nosso sistema federativo, a nossa organização político-administrativa, composta por quatro entes federativos, permite que esses entes atuem em territórios e populações coincidentes. Então, é necessário que haja um instrumento que possa



proporcionar equilíbrio entre esses núcleos de poder. O instrumento que a Constituição usa é a distribuição de competências. Ela não apenas distribui competências, mas mostra como realizá-las, como exercê-las.

De uma forma didática, essas competências podem ser entendidas da seguinte forma: a Constituição traz competências executivas, materiais ou administrativas, que dizem respeito a atribuições de elaboração de diretrizes, execução de políticas e programas; e traz competências legislativas, que, como o nome sugere, dizem respeito à elaboração de leis, normas de proteção. Neste caso, referem-se à proteção ambiental, mas também podem se referir a diversas matérias.

Eu não falei ali, mas a distribuição de competências é orientada pelo princípio da predominância do interesse. O que isso quer dizer? Matérias de interesse predominantemente da União, de interesse nacional, serão tratadas exclusivamente ou com maior força pela União. Matérias de maior predominância regional serão tratadas com maior força ou às vezes exclusivamente pelos Estados. De forma análoga, matérias de interesse local terão tratamento pelos Municípios.

Então, a Constituição se orienta por esse princípio para distribuir competências e ela objetiva um equilíbrio federativo de cooperação. Isso significa o quê? Em diversas matérias, a Constituição chama os entes federativos para agir em conjunto e não isoladamente, como vamos ver mais à frente.

Além da classificação pela natureza dessas competências, que são executivas ou legislativas, podemos classificar ainda quanto à extensão — eu não vou explicar isso agora, vou deixar para explicar nos próximos eslaides. No caso das competências materiais, temos as exclusivas, as comuns, quando todos os entes atuam em igualdade, as residuais e as expressas. No caso das legislativas, temos as privativas, as exclusivas, as suplementares e as concorrentes.

Eu vou começar a passar um pouco mais rápido, porque realmente há muita coisa, e eu não vou poder entrar no detalhe.

Vou tratar agora de competências materiais em meio ambiente: atribuições, instituições e diretrizes, execução de políticas, programas. À União a Constituição estabeleceu matérias de competência exclusiva em questão ambiental. Deixei indicados alguns incisos, mas posso exemplificar aqui para os senhores. Por exemplo: cabe à União, exclusivamente, promover a defesa permanente contra



calamidades públicas, como secas e inundações. Qual é o traço marcante desta competência exclusiva? Ela é indelegável e cabe somente à União exercer. É um poder e é um dever da União: não só pode como deve a União exercer essa competência.

Outra competência material em matéria ambiental exclusiva da União é instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, isso está lá na Constituição.

Aos Estados, em questão material, a Constituição trouxe competências exclusivas e remanescentes. O art. 25, § 3º, diz que cabe aos Estados instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. São remanescentes porque o § 1º diz que cabe aos Estados todas as competências que a Constituição não lhes vedou — por isso chamamos de competências remanescentes.

Aos Municípios, a Constituição trouxe expressas algumas competências exclusivas também, assim como fez com a União. E neste caso se trata mais de questão de ordenação do território. Cabe aos Municípios promover o adequado ordenamento territorial, controlar o parcelamento, o uso e a ocupação do solo — isso está lá nos incisos VIII e IX do art. 30 da Constituição.

O Distrito Federal vai acumular as competências do DF e dos Municípios.

Esta aqui é a parte que eu considero mais importante em competências materiais, principalmente para o meio ambiente, que são as competências comuns. A Constituição chama todos os entes federativos para agirem em cooperação e em conjunto. Aqui eles vão agir com igualdade. Não existe relação de hierarquia. Todos os entes federativos devem, por exemplo, proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, fauna e flora. Essas são competências comuns de todos os entes da Federação.

Como essas são competências comuns, ou seja, a legislação diz que todos os entes agem em conjunto, isso abre espaço para, por exemplo, duplicidade de esforços ou alguns conflitos. Então, o parágrafo único do art. 23, que trata das competências materiais comuns, prevê a edição de uma lei complementar para trazer regras de cooperação no exercício dessas competências.

Em questão ambiental, já temos uma lei, que é a Lei Complementar nº 140, de 2011, que vai ser mais bem detalhada nos próximos módulos do curso.



Agora, passaremos para as competências legislativas, elaboração de normas, elaboração de leis, inovação no mundo jurídico. À União ficaram reservadas pela Constituição competências privativas. Então, em matéria ambiental, cabe à União, por exemplo, legislar sobre águas, jazidas e minas. Qual é o traço marcante dessa competência? Cabe privativamente à União, mas é possível, por meio de lei autorizativa complementar, autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas dessas matérias que estão ali especificadas.

Aos Estados, da mesma forma, como eu indiquei nas competências materiais, ficaram reservadas competências exclusivas e remanescentes. Novamente aqui há uma interface ambiental: instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Por que ela também se insere aqui em competências legislativas? Porque isso se dá por meio de lei complementar. E também são remanescentes porque, novamente, aqui, cabem aos Estados todas as competências que não lhes foram vedadas pela Constituição, competências tanto materiais quanto legislativas.

Os Municípios, segundo o art. 30, inciso I, vão legislar sobre questões de interesse local. Esse é um conceito um pouco aberto, um conceito abstrato, que gera um pouco de dúvidas, gera discussões na Justiça, na jurisprudência, em torno das leis que são editadas. E cabe aos Municípios também suplementar a legislação estadual e a federal no que couber, conforme diz o art. 30, inciso II, da Constituição. Qual é a importância disso? É importante para que os Municípios se adaptem às suas particularidades e especificidades.

A União e os Estados, ao legislar sobre questões mais gerais, nem sempre têm como prever essas condições específicas dos Municípios. E pela competência suplementar, eles podem se adaptar.

As competências concorrentes, também as considero importantíssimas em matéria ambiental. Da mesma forma que na competência material havia as comuns, em que a Constituição chama os entes a agirem em conjunto, na competência legislativa isso acontece nas competências concorrentes. Aqui a Constituição chama a União, Estados e Distrito Federal — ela não inclui os Municípios — a legislar em conjunto sobre algumas matérias. E aqui o meio ambiente aparece com uma certa força, quando a Constituição diz que cabe à União, aos Estados e ao Distrito



Federal legislarem concorrentemente sobre caça, pesca, proteção da natureza, responsabilidade por dano ambiental, por exemplo.

Há um traço marcante nessa competência: eles não agem com igualdade como acontece na competência material comum. Aqui, a União vai editar normas gerais, regras gerais, deixando espaço, não esgotando a matéria, para que os Estados suplementem essa legislação e se adaptem às suas particularidades. Os Estados só podem legislar plenamente na inexistência de lei federal. Se essa lei federal vier a surgir posteriormente, todos os dispositivos das leis estaduais que sejam a ela contrários serão suspensos — não revogados, mas suspensos. Isso significa que a norma permanece no mundo jurídico.

Esta é uma observação que eu fiz, porque achei interessante. Passei muito rápido, mas dá para perceber que o sistema de distribuição de competências não é simples, é um sistema complexo e envolve conceitos abertos e abstratos, como predominâncias de interesse, interesse local. Então, não é raro que existam conflitos entre normas e discussões acerca da validade, legitimidade e constitucionalidade dessas normas. Para resolver, para poder equacionar essas questões, a doutrina indica e a jurisprudência já tem utilizado o princípio *in dubio pro natura*. Segundo esse princípio, prevaleceria a lei mais restritiva, a lei mais protetiva ao meio ambiente.

Bom, a questão ambiental já começa a se constitucionalizar e já começa a ser elevada na divisão de competências. Várias competências importantes de proteção ambiental foram tratadas expressamente pela Constituição. Mas a Constituição de 1988 traz uma inovação, ela traz uma questão muito importante, que foi a reserva de um capítulo especial; ela trouxe um verdadeiro caderno de deveres, de encargos, de proteção ao meio ambiente por meio do seu art. 225. Claro que isso não impediu o legislador, antes da Constituição de 1988, de editar leis protetivas boas, leis interessantes de proteção ao meio ambiente. Aqui eu trouxe alguns exemplos: o Código Florestal, de 1965; a Lei de Proteção à Fauna, de 1967; a própria Política Nacional de Meio Ambiente, que é de 1981.

Por que eu estou fazendo essa observação? Eu acho interessante trazer uma reflexão acerca da importância da presença do meio ambiente na Constituição, de



um capítulo, de um caderno de deveres e encargos de proteção ambiental na Constituição, e não apenas apresentar esses dispositivos.

José Joaquim Gomes Canotilho traz uma relação de benefícios muito interessante. Ele fala que essa constitucionalização do meio ambiente traz benefícios tanto materiais quanto formais: materiais porque ela reorganiza a estrutura de direitos e deveres, como vou detalhar, e formais porque ela reafirma normas de tutela ambiental.

Então, rapidamente, citarei alguns benefícios materiais da constitucionalização do meio ambiente.

Primeiro, há o estabelecimento de um dever genérico de não degradar. Esse dever agora é constitucional, ele é autoaplicável, não precisamos mais do legislador ordinário para impor um dever de proteção e não degradação ao meio ambiente. Esse é o primeiro benefício da constitucionalização ambiental.

O segundo benefício é a ecologização da propriedade e da sua função social. Função social não é novidade na Constituição de 1988, mas, para incluir a proteção ambiental na função social, até a Constituição de 1988, era exigido um esforço interpretativo, era preciso alargar essa função, esse princípio. Hoje, a Constituição traz isso expressamente. Então, podemos falar hoje em uma função socioambiental da propriedade.

Terceiro, a proteção ambiental agora é vista como um direito fundamental. Vou trazer isso e detalhar um pouquinho nos próximos slides. Então, isso deixa de ser um interesse menor, um interesse acidental, e passa a compor uma classe importantíssima de direitos dentro da nossa Constituição.

Outro benefício é que legitima a função reguladora do Estado. Se é dever do poder público proteger e resguardar o meio ambiente da degradação, a sua função reguladora positiva e negativa está legitimada pela Constituição em proteção ambiental. E, além disso, reduz a discricionariedade da administração. Todo ato da administração pública deve considerar a proteção, a necessidade de proteção, não degradação ambiental e deve ter os seus atos controlados pela sociedade.

Aqui estão alguns benefícios formais, esses são mais do campo jurídico, de Direito. Primeiro: meio ambiente na Constituição é o meio ambiente na norma de hierarquia máxima do nosso ordenamento jurídico. Isso traz diversas consequências



importantes, todas as normas infralegais devem obediência à Constituição, portanto, devem obediência aos nossos dispositivos de proteção ambiental. Isso já nos leva à última consequência, possibilita o controle de constitucionalidade das leis, o controle mais rígido.

Também traz maior visibilidade da norma, traz mais respeito, maior assimilação e uma segurança normativa, porque a nossa Constituição é rígida, ela exige um processo penoso de modificação por meio de emendas. Então, fica mais complicado também retirar essa proteção ambiental da nossa Constituição. E, se entendemos que o direito ao meio ambiente é um direito fundamental, ele ainda estaria protegido pela cláusula pétrea.

Rapidamente, falo do dispositivo-núcleo de proteção ambiental da nossa Constituição. Não é o único, mas é realmente a porta de entrada, a porta de chegada da constitucionalização do meio ambiente. *Caput* do art. 225, eu vou ler aqui só o *caput* porque é bem importante:

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

Nesse *caput*, temos primeiro, até a sadia qualidade de vida, um direito, e é um direito fundamental, que foi outorgado pela Constituição, e depois um dever genérico, tanto ao poder público quanto à coletividade, de proteção e não degradação ambiental, com a característica importante de atemporalidade, porque ele foi destinado às presentes e às futuras gerações.

Além desses deveres genéricos, o § 1º traz ainda deveres específicos para o poder público, nessa tarefa de proteção ambiental. Traz aqui diversos pontos interessantes. Traz ao poder público, por exemplo, o dever de adotar programas abertos de conscientização, de educação ambiental; traz ao poder público o dever de adotar instrumentos de proteção ambiental, comunidades de conservação, espaços protegidos, adotar manejos ecológicos adequados, adotar estudos prévios de impacto ambiental, fazer gestão de riscos, como está no inciso V; controlar a



produção e comercialização de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos.

Além disso, há um traço interessante, principalmente no último inciso, inciso VII: proteger a fauna e a flora e ainda proteger animais contra a crueldade. Isso é interessante por quê? Porque lá no *caput*, em uma discussão interessante na doutrina, temos a primeira impressão de que a proteção do meio ambiente se dá em razão da importância do meio ambiente para a nossa sadia qualidade de vida. Então teríamos um antropocentrismo nessa proteção ambiental. Com essa característica, por exemplo, do inciso VII, que quer proteger a fauna, a flora, quer proteger os animais contra a crueldade, parece que a Constituição valoriza também a natureza no seu valor intrínseco, simplesmente pela sua existência, não apenas porque ela é importante para nós.

Esse inciso, inclusive, é bem polêmico, ele causa várias discussões em torno de práticas que são consideradas manifestações culturais, como brigas de galo, vaquejada. O tema vaquejada, inclusive, está hoje no STF, está sendo discutido no STF, e a última notícia que eu tive é que estava empatado. Ainda vão julgar as vaquejadas. Questiona-se a constitucionalidade disso por causa desse inciso.

Demais parágrafos do art. 225. Há questões importantíssimas também, por exemplo: a obrigação de recuperar o meio ambiente, tratando-se especificamente de recursos minerais. Falam da repercussão tripla da danosidade ambiental, que eu vou tratar mais à frente; condutas consideradas lesivas ao meio ambiente importam sanções penais administrativas e civis, é uma repercussão tripla. Trazem alguns biomas como patrimônio nacional. A Constituição entendeu que eles merecem uma atenção especial, não que os outros não devam ser igualmente protegidos, mas esses biomas mereceram uma atenção especial pela Constituição.

Quanto à caracterização do direito, já falei disso um pouco. Ele é um direito de terceira geração, ele é transindividual, não se destina a uma classe determinada ou indeterminada de pessoas, é de exercício coletivo e individual ao mesmo tempo. Ele é atemporal, foi destinado às presentes e futuras gerações. Ele é inapropriável, é inalienável, é imprescritível, e, por causa disso, não comporta direito adquirido, não há, por exemplo, direito adquirido à poluição.



Por que direito fundamental? Acho isso muito interessante. Por que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental? Primeiro pela estrutura em que ele foi desenhado. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo, porque o art. 5º da Constituição não é exaustivo, não estão ali todos os direitos e garantias fundamentais. A Constituição, ao longo dos seus dispositivos, traz outros. E o que eu acho mais interesse é que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma extensão material do direito à vida, é corolário do direito à vida. Portanto, nós temos no meio ambiente o direito fundamental.

Consequências. Por que é importante reconhecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental? Aplicabilidade direta, a gente não precisa de legislação infralegal para cobrar a aplicação desse direito, ele é irrenunciável, inalienável e imprescritível, pela sua atemporalidade no tempo.

Como eu disse, o art. 225 é o núcleo, é realmente a porta de entrada, a porta de chegada, mas a Constituição não isolou a proteção ambiental no art. 225, existem outros dispositivos que mostram a importância da proteção do meio ambiente no nosso ordenamento jurídico, nessa nova ordem ambiental. O art. 170, por exemplo, fala que a proteção do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica; o art. 184, §2º, permite a desapropriação da propriedade rural que não cumpre a sua função social; e no art. 186, inciso II, um dos requisitos para que se cumpra a função social é a proteção ambiental, a utilização racional de recursos naturais. Até o art. 200, inciso VIII, quando trata do Sistema Único de Saúde, diz que esse Sistema Único de Saúde deve colaborar na proteção do meio ambiente. Portanto, a proteção do meio ambiente foi elevada em vários aspectos dentro da Constituição Federal.

Tratando agora um pouco da Política Nacional do Meio Ambiente, uma lei de 1981. Como eu disse, a Constituição de 1988 trouxe diversos deveres e encargos importantes, mas isso não impediu que o legislador antes editasse leis importantes. E por que a Política Nacional de Meio Ambiente aparece aqui como base da legislação ambiental brasileira? Porque traz diversos princípios, conceitos, objetivos e instrumentos que orientam a elaboração das demais normas.



Por exemplo, o art. 2º — eu não vou ler tudo, a minha intenção aqui realmente é apresentar conceitos, inclusive pelo tempo — traz princípios importantes na Política Nacional de Meio Ambiente: ação governamental, racionalização do uso de recursos, planejamento e fiscalização, incentivos ao estudo e à pesquisa e diversos outros, no art. 2º da lei.

Conceitos importantíssimos que a Lei da Política Nacional trouxe: o conceito de meio ambiente, conceito de degradação ambiental, conceito de poluição, conceito de poluidor de recursos ambientais. Esses conceitos também orientam a elaboração das demais normas de proteção ambiental. Ela traz, ainda, alguns objetivos importantes, como a compatibilização do desenvolvimento com a preservação, a definição de áreas prioritárias de ação, entre outros.

O que eu acho importantíssimo que a Lei da Política Nacional trouxe e repercute de forma grandiosa nas outras leis é que a Política Nacional do Meio Ambiente visará à imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e indenizar os danos causados e ao usuário da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. São dois princípios importantíssimos que orientam diversas normas brasileiras, o princípio do poluidor-pagador e o princípio do usuário-pagador.

Esses são alguns instrumentos importantes também que estão dispostos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: zoneamento, avaliação de impacto ambiental, que já está inclusive na Constituição, licenciamento, criação de espaços especialmente protegidos, cadastros, relatórios, entre outros.

A política é importante também porque, além de trazer esses princípios, objetivos e instrumentos, organizou uma estrutura administrativa em torno da proteção ambiental, organizou órgãos e entidades de todos os entes federativos em torno do que ela chamou de Sistema Nacional de Meio Ambiente — SISNAMA, composto pelo órgão superior, o consultivo e executivo, que é o CONAMA, órgão central, Secretaria de Meio Ambiente, órgãos executores, IBAMA, Instituto Chico Mendes, seccionais, que se referem aos órgãos estaduais, locais, que se referem aos órgãos e entidades municipais.

Estou passando correndo, infelizmente, eu não consigo detalhar muito isso aqui por causa do tempo.



Outro dispositivo importantíssimo na Política Nacional de Meio Ambiente, o art. 14, §1º:

*Art. 14.....*

*.....*

*Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros (...)*

Isso é importante porque marca a objetividade da responsabilidade civil por dano ambiental. A responsabilidade civil em danos ambientais é objetiva, prescinde de culpa.

Já vou puxar o gancho agora para falar da responsabilização em matéria ambiental. Como a Constituição já falou, e eu comentei, uma danosidade ao meio ambiente ou mesmo risco de dano ao meio ambiente tem uma repercussão jurídica tripla. O que isso dizer? Ela pode implicar cumulativa ou alternativamente, porque são esferas independentes, responsabilização nas esferas penais, administrativas e civis.

Já puxando o gancho da política nacional, vou começar com a responsabilidade civil, que tem o objetivo de reparar o dano, de voltar ao *status quo ante* do meio ambiente.

Em geral, a responsabilidade civil requer uma avaliação da culpabilidade do agente, da reprovabilidade da conduta, da exigência de uma conduta diversa. Em meio ambiente, como a gente já viu lá pela Política Nacional, é uma responsabilidade objetiva. O que isso significa dizer? Eu não preciso avaliar a culpa do agente, não existe elemento subjetivo para caracterizar a necessidade de reparação do dano.

A caracterização de uma responsabilidade civil se dá somente em face de dois pressupostos, existe um dano e um nexos causal entre o dano e o ato danoso. Havendo esses dois requisitos, eu tenho responsabilidade civil em meio ambiente. Aí existem duas questões que a doutrina traz que eu acho interessante comentar aqui, não são pacíficas, é claro. Em meio ambiente, esse nexos causal é de difícil aferição, pela característica do meio ambiente, que envolve diversas interações. Às



vezes, uma poluição, por exemplo, pode demorar anos para ser percebida, pode envolver várias causas, vários poluidores. A doutrina fala que em meio ambiente existe o império da dispersão do nexos causal e que, por causa disso, seria interessante abrandar esse nexos causal, e a gente daria privilégio para verossimilhança em lugar da certeza. Não é uma questão pacífica, envolve várias discussões, mas achei interessante trazer.

Princípios orientadores dessa responsabilidade: prevenção e precaução; poluidor-pagador, que está lá na política, como já mostrei; reparação integral. Isso é importante por quê? A gente pode considerar inconstitucional, ilegítima toda a lei que queira colocar um teto de reparação para o meio ambiente. O meio ambiente deve ser integralmente reparado.

Possíveis problemas: a gente pode superar a capacidade de pagamento do poluidor. Por isso, a importância, por exemplo, da previsão de seguros.

Já comentei que a responsabilidade civil prescinde da investigação de culpa, é uma responsabilidade objetiva, isso está lá na Política Nacional de Meio Ambiente. Não se aplicam também as causas de exclusão da responsabilidade civil, como caso fortuito e força maior. O STJ tem uma tese sobre isso, por conta dos diversos julgamentos que faz. Responsabilidade por dano ambiental objetiva, segundo o STJ, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexos de causalidade fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação de excludente de responsabilidade civil.

Irrelevância da ilicitude da atividade, isso é importante. Como eu já disse, só precisa de dois pressupostos para a responsabilidade civil em dano ambiental, dano e nexos de causalidade. A atividade não precisa ser ilícita, não precisa ser ilegal, por exemplo, é irrelevante para a necessidade de reparar o dano ambiental.

Inversão do ônus da prova, essa também é uma questão polêmica. A gente não tem uma previsão legal expressa, mas tem sido reconhecido pela jurisprudência. O STJ também tem uma tese a respeito disso.

O princípio da precaução pressupõe inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promover o dano ambiental comprovar que não o causou.

Ainda em responsabilidade civil, não se sujeita à prescrição. Portanto, a qualquer momento, aferida a necessidade de reparação do dano, ela é exigível. É



uma responsabilidade solidária litisconsórcio facultativo. O que isso quer dizer? Se você identifica vários poluidores, vários causadores do dano, não é necessário que a ação de reparação seja ingressada contra todos, é possível ingressar apenas contra um, em vista da responsabilidade solidária por dano ambiental.

Outra característica importantíssima: a natureza *propter rem* da obrigação. A necessidade de reparar o dano ambiental anda junto com uma coisa, significa o quê? O novo proprietário assume o ônus de manter a preservação e operar a recuperação, mesmo que não tenha contribuído para o dano. O STJ também tem uma tese a respeito disso. A obrigação de recuperar a degradação ambiental é do titular da propriedade, mesmo que não tenha contribuído para a deflagração do dano, tendo em conta a natureza *propter rem* da obrigação civil.

Portanto, a responsabilização civil é bem rígida mesmo em torno do dano ambiental.

Deixei algumas observações a respeito da não necessidade de ilicitude da conduta. Então, por exemplo, um empreendedor que, mesmo amparado por uma licença ambiental legítima e regular, polua o meio ambiente, cause dano de forma não tolerável, de forma significativa, apenas vai ser excluído da responsabilidade penal e da administrativa — eu vou mostrar para vocês que nesse caso é preciso realmente que se configure uma conduta ilícita —, mas não da obrigação de reparar o dano.

Quanto à responsabilidade penal, a necessidade de proteção penal, ou seja, de que a lei penal proteja o meio ambiente está na Constituição. Eu já mostrei a repercussão tripla da danosidade ambiental. Já temos várias diferenças em relação à proteção civil. A responsabilidade civil é objetiva, prescinde de culpa. A responsabilidade penal não é assim, porque ela lida com uma questão muito importante para o ser humano que é a liberdade. Então, a responsabilidade penal é subjetiva, personalíssima. Ela tem elemento moral, tem elemento subjetivo. A culpabilidade do agente, dolo e culpa, deve ser avaliada aqui.

Diferentemente da responsabilidade civil, que quer reparar o meio ambiente, nesse caso, o dano não é necessário, não é preciso que se configure prejuízo para haver responsabilidade penal, mas apenas um ato considerado crime, um ato tipificado como crime pela lei.



E aí existem condutas de risco. A lei penal não protege apenas condutas de dano, que realmente configurem dano, mas condutas de risco de dano também. O sujeito ativo em geral é uma pessoa física. Mas, pela Lei de Crimes Ambientais, o sujeito ativo também pode ser uma pessoa jurídica. Ela pode ser responsabilizada criminalmente, penalmente, por um dano, por um risco de dano ambiental.

De acordo com o art. 3º da Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, de 1998:

*Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente (...) nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, (...) no interesse ou benefício da sua entidade.*

Apesar da previsão, existem diversas discussões na doutrina e na jurisprudência a respeito da aplicação desse dispositivo. Eu vou só puxar o gancho aqui para vocês refletirem. Não dá para ficar discutindo isso hoje, infelizmente. Mas, por exemplo, se discute se é necessária uma coautoria com uma pessoa física. É possível separar o ato da pessoa física, do dirigente da empresa, do ato próprio da empresa? É possível responsabilizar só a pessoa jurídica?

Discute-se também se, por exemplo, poderia ser responsabilizada uma pessoa jurídica em caso de acidentes. Se a lei diz que é por decisão, um acidente, por exemplo, poderia ensejar uma responsabilidade penal da pessoa jurídica? São discussões que envolvem esse dispositivo.

Ainda sobre a pessoa jurídica, a Lei de Crimes Ambientais possibilita a desconsideração da personalidade jurídica apenas em face de uma dificuldade de reparação do dano ambiental. Então, se aquela personalidade jurídica dificulta, obsta a reparação do dano, ela pode ser afastada, de acordo com a Lei de Crimes Ambientais. E ainda possibilita a liquidação forçada dessa pessoa jurídica, caso se constate que ela tenha sido criada para facilitar ou ocultar alguma prática de crime.

Tratando, agora, especificamente da Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, essas são algumas sanções que ela prevê: sanções privativas de liberdade, que são as mais comuns, aplicáveis somente a pessoas físicas, claro; sanções restritivas de direitos, que em algumas ocasiões podem substituir as privativas de liberdade, de acordo com as condições que estão na lei; e multas.



Entre as restritivas de direitos, há algumas ali: prestação de serviços à comunidade; interdição temporária de direitos como, por exemplo, não poder contratar com a administração, não poder receber alguns benefícios, subsídios, financiamentos; recolhimento domiciliar, entre outros.

Eu não citei — estava nos eslaides anteriores — a proteção ambiental, que é globalmente protegida. Isso significa o quê? Ela é protegida no seu aspecto natural, no seu aspecto cultural, no seu aspecto artificial. E isso é bem visível na estrutura da Lei de Crimes Ambientais, que traz crimes contra a fauna, crimes contra a flora, alguns até com modalidade culposa — a doutrina considera isso um avanço: trazer crimes com modalidade culposa em meio ambiente —, crimes de poluição. E aqui ela traz tipos abertos, por exemplo: *“causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde”*.

Então, a lei penal vai buscar mais amparo em outros regulamentos, em outras leis, decretos, para poder tipificar esse crime. A lei também traz crimes contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural, crimes contra administração ambiental, que é evitar, por exemplo, a emissão de uma licença ambiental em desacordo com as normas. Isso é considerado crime pela Lei de Crimes Ambientais.

Traz também circunstâncias que atenuam a pena, como baixo grau de instrução, escolaridade, arrependimento do infrator; circunstâncias que agravam a pena, quando não constitui ou qualifica um crime, como, por exemplo, reincidência, crime cometido no interior de unidade conservação. Alguns crimes são tipificados dessa forma. Quando não, são agravados, tendo em vista esses fatos.

A chamada Lei de Crimes Ambientais também trata de infrações administrativas contra o meio ambiente, que são mais bem detalhadas no Decreto nº 6.514, de 2008.

Nós já vimos a responsabilidade civil e a penal. Agora, eu vou falar de alguns traços marcantes da responsabilidade administrativa. Assim como a responsabilidade penal, a administrativa não depende de prejuízo, não depende de dano. Ela depende da configuração de um ato que esteja tipificado ali como infração administrativa. Ela também é de caráter pessoal. Outra característica interessante da responsabilização na esfera administrativa é que, ao contrário das sanções penais e civis, que são aplicadas pelo Judiciário, a sanção administrativa é uma



concretização do poder de polícia da administração, é aplicada diretamente pelos entes da administração pública direta e indireta.

Nós vimos que a responsabilidade civil dispensa a avaliação da licitude ou ilicitude da conduta. A responsabilidade penal e a administrativa não a dispensam. Como eu disse, é preciso que haja uma tipificação. Existe aqui uma submissão ao princípio da legalidade, podemos assim dizer. Sobre esse assunto há uma tese do STJ que diz o seguinte:

*É vedado ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA impor sanções administrativas sem expressa previsão legal.*

Previsão legal aqui pode ser vista em sentido amplo. As infrações administrativas comportam tipos infracionais abertos. Elas podem recorrer a decretos, a normas infralegais para configurarem atos infracionais. E aí vem a discussão: ela é objetiva ou subjetiva? Nós vimos que a responsabilidade civil é objetiva, prescinde de avaliação de culpa. A responsabilidade penal é subjetiva. Ela tem o elemento moral ali inscrito. A responsabilidade administrativa, não é pacífico ainda entendê-la como objetiva ou subjetiva.

Pelo art. 70 da Lei de Crimes Ambientais, parece ser objetiva:

*Art. 70 Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.*

Então, parece que a lei não quis avaliar a culpabilidade do agente. Parece não ser importante a avaliação da culpabilidade. Parte da doutrina entende que, pela proximidade da responsabilidade administrativa com a penal, ela deveria ser subjetiva, por estar submetida ao princípio da legalidade, por ser autoaplicável diretamente pela administração, por ser personalíssima. Mas isso não é pacífico. Muitos consideram a responsabilidade objetiva.

Então, nessa linha, a mera violação do ordenamento jurídico tutelar parece caracterizar a infração, independentemente da presença do elemento subjetivo da culpabilidade.



Como é aplicável diretamente pela administração pública por meio do auto de infração, que goza de presunção de legitimidade, aqui novamente a inversão do ônus da prova cabe ao infrator a não veracidade do auto de infração.

Diferentemente da responsabilidade civil, como nós vimos, e de forma similar à responsabilidade penal, incidem as causas excludente de licitude: caso fortuito, força maior, culpa da vítima, fato de terceiro, etc.

A Lei de Crimes Ambientais prevê algumas sanções administrações: advertência; multa simples diária, no caso de continuidade; apreensão de animais, produtos, objetos da infração; embargo de obra; demolição de obra.

Já chegando ao fim da minha apresentação, só quero chamar atenção para uma questão que eu acho importante, aqui já falando de uma legislação mais setorial. O Censo de 2010 do IBGE diz que 84% da população brasileira vive em cidades.

Eu trouxe alguns trechos que eu tirei do livro *História do Futuro*, da Míriam Leitão, um livro bem interessante. Na parte de cidades, ela traz algumas observações:

*Há um momento em que cada país cruza uma linha, um marco invisível, que tem profundas repercussões na sociedade: é quando ele passa a ter mais da metade de sua população nas cidades.*

*Essa mudança sem precedentes pode acentuar o desenvolvimento e promover a sustentabilidade ou pode aprofundar a pobreza e acelerar a degradação ambiental.*

Como se tem resumido o estado das nossas cidades hoje? “*Cindidas, desiguais, insustentáveis*”.

Por que eu trouxe esse tópico, no final? Se o nosso País já é, essencialmente, urbano, se mais de 80% da nossa população vive em cidades e se somos nós os agentes que mais impactamos o meio ambiente, eu entendo o seguinte: grande parte dos impactos ambientais hoje, dos problemas ambientais que vivemos, nasce nas cidades, ou por demandas que fazemos aqui, por um modelo de produção e de consumo, às vezes, equivocado, ou por ações diretas de degradação.



Temos vários desafios de aplicação da lei ambiental e das leis setoriais de impacto nas cidades, na questão urbana, que envolvem mobilidade; reestruturação de áreas obsoletas; abastecimento de água; coleta e tratamento de esgoto, que ainda é um desafio do nosso País; gestão adequada de resíduos sólidos, outro grande desafio do nosso País, que causa poluição do ar, da água e dos solos; adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, que é o novo normal, regimes diferentes de secas, de chuvas, de inundações, etc.

Vou citar aqui algumas leis, nessa perspectiva setorial, que têm impacto na proteção ambiental, e nessa perspectiva urbana, nós, como um país essencialmente urbano: Estatuto da Cidade, que traz diversos instrumentos de gestão urbana; Leis de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, um desafio ainda para o nosso País; Política Nacional de Resíduos Sólidos, uma lei recente e ainda, infelizmente, pouco aplicada, e Política Nacional de Mobilidade Urbana, que também tem impacto forte no meio ambiente, na proteção ambiental, na nossa qualidade de vida.

Bom, foi rápido, mas acho que eu consegui falar tudo o que eu queria. Agradeço a atenção de todos. Estou disponível agora para dúvidas. Obrigada. (Palmas.)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - O espaço está aberto para perguntas. Consulto se há alguma dúvida, alguma pergunta, alguma consideração a ser feita.

Há aqui uma pergunta: *“Proteção da flora, cobertura vegetal, compensação florestal. Qual a competência para legislar?”* Na segunda parte, não consigo entender o que está escrito.

Vou passar a pergunta, então, para as mãos da Lívia, para que ela possa responder.

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - Desculpe-me, qual é o seu nome?

Alan, a competência legislativa em meio ambiente é, preponderantemente, concorrente. Isso quer dizer o quê? Que a União, os Estados e o Distrito Federal vão legislar sobre esses assuntos que você mencionou. Mas de que forma? A União vai editar normas gerais. Não pode esgotar o assunto, são normas gerais. E os Estados e o Distrito Federal vão suplementar essa legislação, em termos específicos, de acordo com as suas particularidades. Caso a União não legisle sobre essas



questões, aí, sim, abre-se espaço para os Estados e o Distrito Federal atuarem de forma plena. Se a União legislar posteriormente a respeito disso, tudo o que os Estados e o Distrito Federal legislaram que for contrário à norma federal é suspenso. Esse é o resumo da obra.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Livia, há mais uma pergunta aqui, do Daniel José: *“Qual é o maior desafio da Lei Federal nº 12.305, de 2010”* — não sei se essa lei lhe é familiar — *“ou Política Nacional de Resíduos Sólidos, na atualidade?”*

Muito obrigado pela pergunta, Daniel.

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - Quem fez a pergunta?

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - O Daniel.

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - Daniel, ela tem grandes desafios, porque, infelizmente, boa parte da lei ainda não foi aplicada. A lei trouxe instrumentos importantíssimos, como, por exemplo, a logística reversa, que ainda é muito tímida no País.

O que a logística reversa prega? O empreendedor ou gerador do resíduo tem a obrigação de reinserir esse resíduo na escala produtiva ou de dispor esse resíduo de forma adequada no meio ambiente. Isso exige uma cadeia de processos muito complexa, que envolve, muitas vezes, o poder público, envolve o consumidor, que é uma parte problemática da cadeia, porque nós não temos uma conscientização ambiental tão forte ainda de coleta seletiva de reciclagem. Então, esse é um dos desafios.

Um grande desafio é que a lei impôs como meta a eliminação dos lixões pelos Municípios. O prazo estabelecido por essa meta, inclusive, já venceu, e os Municípios não conseguiram cumprir esse objetivo. E nós sabemos que existem grandes dificuldades. Os Municípios são carentes de apoio técnico, são carentes de apoio financeiro. Então, esse é um dos grandes desafios: prover os Municípios de suporte técnico e financeiro e cobrar adequadamente o cumprimento dessa lei.

A lei prevê também a elaboração de planos de gestão e de gerenciamento de resíduos sólidos. Grande parte dos Estados não conseguiu cumprir também. Os Municípios também não conseguiram cumprir. No que se refere à própria União, se



eu não me engano, o plano nacional até hoje está em uma versão preliminar. Não existe um plano nacional de gerenciamento de resíduos sólidos definitivo ainda.

Acho que, por uma questão, talvez, cultural, pela carência de recursos, pela carência de apoio técnico, o cumprimento da Lei nº 12.305 ainda é um grande desafio.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Há mais uma pergunta, esta é do José Paulo, que está aqui: *“O poluidor, independente da culpa, isso já não caracteriza o responsável ou a sua responsabilidade”?*

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - Desculpe-me, qual é o seu nome?

Eu não entendi muito bem a pergunta.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Pode ligar o microfone.

**O SR. JOÃO PAULO** - Você citou, em um dispositivo legal, anteriormente, se não me engano, a Política Nacional de Meio Ambiente, que o poluidor, independente da sua culpa ou da caracterização da responsabilidade... Mas, qualificando a pessoa ou o responsável como poluidor, isso já não caracteriza que ele tem a responsabilidade? Isso não seria redundância?

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - Sim, exatamente, é o que a lei dá a entender. O poluidor, quer dizer, aquele que polui, se existe dano e se existe nexo causal entre o dano e o ato, já está caracterizada a responsabilidade civil, já está caracterizada a necessidade de reparar integralmente o meio ambiente, é isso mesmo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Quero registrar a honrosa presença do Secretário da Mesa, Deputado Felipe Bornier.

Eu consulto V.Exa. se quer compor a Mesa. Sente-se aqui, só para uma foto, Deputado. Sente-se aqui, porque nos honra a sua presença. Quero recebê-lo aqui na Comissão e aproveitar, enquanto V.Exa. chega à mesa, para parabenizar a Casa, os assessores da Comissão. Eu confesso que me surpreendeu o quórum do nosso Curso de Legislação Ambiental. Eu imaginava que seria um curso de grande qualidade, como está sendo, mas não imaginava que tivesse um grande quórum.

Agradeço muito a presença de todos e a honrosa presença do meu amigo, Secretário da Mesa da Câmara, Deputado Felipe Bornier, a quem eu passo a palavra, para que possa tecer comentários e fazer as suas considerações.



**O SR. DEPUTADO FELIPE BORNIER** - Bom dia a todos. Eu gostaria de primeiro agradecer e parabenizar o Deputado Luiz Lauro Filho, Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Fico muito satisfeito de estar hoje aqui. A Comissão de Meio Ambiente sempre fez parte da minha trajetória política, sempre fui integrante titular desta Comissão.

Quero apenas dar-lhes as nossas boas-vindas. Eu acabei de abrir uma sessão solene no plenário, hoje está toda a Marinha lá presente. E quero desejar a todos um bom curso. Eu acho que atitudes como esta enobrecem a Casa. Nós coordenamos vários outros programas também, como, por exemplo, o Estágio-Visita. Nós queremos, realmente, mostrar que o Parlamento está sempre aberto. E só tenho a agradecer a todos por uma iniciativa como esta, de promover um curso sobre o meio ambiente, em um momento tão importante. Então, boa sorte! Que seja um dia especial na vida de cada um de vocês que se fazem presentes aqui.

Bom dia a todos.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Muito obrigado, Deputado. As portas da Comissão estão abertas para V.Exa. E, como V.Exa. é Secretário da Mesa da Câmara e não pode participar como membro de Comissões permanentes, quero que V.Exa. saiba que esta Comissão está à disposição.

Devolvo a palavra para a palestrante Lívia. Consulto se existe alguma outra pergunta. *(Pausa.)*

Há mais uma pergunta. A pergunta vem do Fábio Camargo.

Lívia, eu peço que leia a pergunta e já a responda.

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - *“Como se dá a conversão da multa prevista no art. 140 do Decreto 6.514, de 2008, e seguintes?”*

Realmente, para falar detalhes, assim de cabeça, eu não sei. Existe alguma dúvida específica sobre essa conversão da multa?

**O SR. FÁBIO CAMARGO** - A dúvida é a seguinte: quando é feita a multa, existe a possibilidade de fazer essa conversão. Existe muita dúvida se essa conversão pode ser feita para o infrator compensá-la com alguma recuperação do



meio ambiente, ou se tem que ser licitado isso aí e encaminhado para a licitação, ou se o próprio infrator pode converter e fazer essa recuperação.

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - A Política Nacional de Meio Ambiente, se eu não me engano, traz um dispositivo sobre esse assunto. Isso inclusive estava em meu eslaide, mas eu acabei não lendo em função do tempo. A política permite essa compensação de valores. Uma eventual multa por infração administrativa, por exemplo, poderia ser compensada por uma reparação civil, mas existe uma discussão acerca da constitucionalidade desse dispositivo, até pela independência das esferas de responsabilização.

Dependendo do que o decreto prevê nesse processo administrativo de conversão de multa, eu acredito que não seja o caso de licitação. Seria o caso só de averiguar se as condições que o decreto prevê foram atendidas. Se forem atendidas as condições, a multa pode ser convertida em outro tipo de sanção administrativa, por exemplo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Encerrou, Lívia?

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - Alguém mais quer fazer pergunta?

Bom, eu, então, agradeço novamente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Gostaria que aplaudíssemos a Lívia. (*Palmas.*)

Parabéns, Lívia, pela riqueza de detalhes sobre a questão da legislação, que você pôde esclarecer para o curso. Parabéns, mais uma vez.

**A SRA. LÍVIA DE SOUZA VIANA** - Obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Eu passo, então, a palavra ao Maurício Boratto.

Eu pergunto se você também vai fazer a sua exposição em pé, com o microfone sem fio. (*Pausa.*)

Maurício Boratto, você tem a palavra, para que possamos dar continuidade ao nosso curso de legislação ambiental.

**O SR. MAURÍCIO BORATTO VIANA** - Bom dia a todos e a todas. É com muita satisfação que estamos aqui. Este é o quinto ou o sexto ano deste curso. Este ano estamos com uma dupla satisfação, porque nós agregamos colegas novos, no ano passado. A Lívia é um exemplo deles, e nós vamos ter outros aqui.



A segunda satisfação também foi porque este ano nós obtivemos mais de 300 inscrições, até ontem à tarde. Então, realmente é um curso que pegou — assim podemos dizer —, tem uma audiência cada vez maior. E nós agradecemos vocês por esta oportunidade de levar o conhecimento a todos e discutir questões afetas à legislação ambiental.

Eu quero parabenizar a Lívia também pela excelente explanação. Fica até difícil falar depois dela, porque ela é uma verdadeira metralhadora giratória. Parabéns pelo conteúdo e por ter conseguido cumprir o tempo.

Eu vou falar sobre três aspectos específicos da legislação ambiental: a cooperação entre os entes federativos, que está contida ali na Lei Complementar nº 140, de 2011; o licenciamento ambiental, que é o tema da moda cada vez mais agora; e a questão dos recursos hídricos, que também virou tema da moda há 2 anos, quando tivemos aquela crise hídrica nas Regiões Sudeste e Nordeste, e que este ano parece que deu uma amenizada.

Vou começar pelo primeiro item, a cooperação entre os entes federativos. De onde vem esse tema? Ele vem exatamente do art. 23 da Constituição Federal.

A Lívia já falou que esse art. 23 trata da competência comum, ou seja, daquela competência em que os três entes da Federação têm a mesma responsabilidade, têm o mesmo nível hierárquico. Então é a competência comum dos três entes para proteger paisagens notáveis, proteger o meio ambiente, combater a poluição, preservar as florestas, a fauna e a flora. Como vamos preservar aspectos como esses? Como vamos preservar essas paisagens?

O parágrafo único, na versão original da Constituição, dizia o quê? Que lei complementar fixará normas. Depois veio uma emenda constitucional e colocou no plural: “*Leis complementares fixarão...*” E até hoje apenas na área ambiental temos essa lei complementar. As outras áreas ainda não dispõem dessa lei.

A origem dessa lei complementar foi um projeto de lei complementar, de autoria do Deputado Sarney Filho, de 2003 — ou seja, ela tramitou aqui por 8 anos —, e ela estabelece ações de cooperação entre os entes federativos em diversos temas da área ambiental.

Estão ali citados os mais variados temas de que trata a lei, dentre os quais o licenciamento ambiental. Nós vamos tratar desse tema daqui a pouco.



O art. 7º estabelece as ações administrativas da União; o 8º, dos Estados; e o 9º, dos Municípios e do Distrito Federal, dos Estados e Distrito Federal. O Distrito Federal ora é Estado, ora é Município.

Sobre a cooperação entre os entes federativos, então, na Lei nº 140, o que nós observamos? O que nós observamos, a partir da tramitação do projeto de lei complementar até ele se tornar a lei complementar? A primeira coisa que nós notamos — nós pudemos assessorar boa parte dessa tramitação do projeto aqui na Casa — é que houve certo desvirtuamento do projeto de lei original. Por que houve um desvirtuamento? Por pressão dos setores ruralistas e de outros setores, foi retirado, foi enfraquecido o CONAMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Várias das atribuições do CONAMA foram substituídas, transferidas para a comissão tripartite. Comissão tripartite é uma comissão que inclui membros da União, dos Estados e dos Municípios, mas apenas no âmbito governamental, enquanto o CONAMA é um conselho que abarca diversos setores, inclusive o Governo também, que tem maioria, mas também o setor produtivo e a sociedade civil.

Outra coisa que essa lei complementar estabeleceu foi o controle de criadores de fauna, que passou para os Estados. Esse controle antes era de competência da União.

Outra coisa que ela estabeleceu foi o licenciamento pelo Município. Nós já tínhamos a Resolução nº 237, de 1997, do CONAMA, que dizia que o Município tinha competência para licenciar, só que, como a Constituição estabelecia que lei complementar deveria dizer isso, então, juridicamente, a resolução era considerada inconstitucional. Mas ela já previa essa competência municipal, e vários Municípios, desde antes dela, já licenciavam também, desde que houvesse um acordo com o Estado. Essa lei complementar veio afirmar agora essa competência dos Municípios.

Outro aspecto é que ela diz que leis específicas têm que ser respeitadas. É o caso, por exemplo, da Mata Atlântica. Se a lei da Mata Atlântica, por exemplo, é uma lei mais restritiva, então essas restrições valem.

O licenciamento por um único ente federativo também é algo que já estava previsto na resolução, que mais uma vez afirmou, para não haver essa duplicidade,



às vezes até triplicidade de licenciamento, como ocorreu, por exemplo, no caso do Rodoanel, lá em São Paulo.

*“Proibida emissão tácita de licença por decurso de prazo.”* Eu considero que esse é um dos melhores dispositivos dessa lei complementar. Ela proíbe que seja emitida a licença pelo simples decurso do prazo. Há casos de projetos que estão tramitando, em que constam cláusulas com esse teor. *“Ah, se o órgão ambiental não se manifestar em até tantos dias ou meses, a licença está dada.”* Nada disso. A lei complementar impede que isso ocorra.

Introdução do termo autorização ambiental. Eu vou explicar mais tarde um licenciamento. Alguns Estados — aliás, a maioria deles — já dispõem desse instituto da autorização ambiental, que é como se fosse uma licença ambiental, mas mais simplificada, com caráter mais precário.

Nenhuma legislação federal falava em autorização ambiental, apenas em licenciamento. Então, a lei complementar foi a primeira legislação federal que começou a falar de autorização.

Outra coisa que podemos observar é que nem todos os conflitos foram resolvidos. A lei pretendeu resolver todos esses conflitos, mas notamos que ainda há alguns aspectos precários, vamos dizer assim. Por exemplo, com relação ao licenciamento ambiental ainda há alguns problemas: atuação supletiva, subsidiária, e aplicação de auto de infração. Estão ali nominados todos os dispositivos em que há dúvida ainda quanto à cooperação e às atribuições de cada ente.

Por fim, foi retirada do IBAMA a competência para aplicar auto de infração para danos ambientais, se o órgão licenciador o fizer, conforme estabelecido pela lei. Todos os órgãos podem fiscalizar. Mas, se todos aplicarem autos de infração, valerá aquele do que seria o competente para licenciar aquela atividade, conforme disposto na lei.

Casos como esses na Amazônia, onde o IBAMA fazia fiscalização e aplicava o auto de infração, também valerá a multa ou o auto de infração lavrado pelo Estado, porque caberia a ele a competência para licenciar esse tipo de empreendimento.

Em face desse problema — o IBAMA considerou isso seria retirada de competência dele —, já existe um projeto de lei complementar que pretende mudar



aquele aspecto específico, estabelecendo que na Amazônia Legal e no Pantanal o IBAMA continuará a lavrar auto de infração. Ou seja, nesses dois biomas — Amazônia e Pantanal — o IBAMA continuaria tendo a primazia da aplicação de auto de infração.

Este projeto está parado — ele foi apresentado em 2011, nós estamos em 2016 — há 5 anos. Está prevista a criação de Comissão Especial, mas até hoje ela não foi instalada. Por isso, o projeto está parado.

Vamos passar agora para o segundo assunto. Depois, se houver alguma dúvida em relação ao primeiro, posso responder as perguntas.

O licenciamento ambiental é um tema também bastante candente. Não sei se os senhores estão acompanhando o que está acontecendo no nível político. Existem alguns projetos de lei aqui em tramitação — eu vou comentar sobre eles — e também no Senado Federal.

Primeiramente, o que é o licenciamento ambiental? É aquele procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos potencialmente utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, de qualquer forma, de causar degradação ambiental. Ou seja, qualquer empreendimento ou atividade que cause ou possa causar impacto ambiental está sujeito ao licenciamento.

É preciso ver, além do conceito, a distinção dele de outros institutos semelhantes. Vê-se muita confusão nessa área, porque a própria Constituição, as leis e as resoluções dão margem a esse tipo de confusão.

Primeiro, a avaliação de impacto ambiental. A Lei nº 6.938, de 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, citada pela Lúvia, prevê tanto a avaliação de impacto ambiental quanto o licenciamento ambiental como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Qual a diferença entre um e outro? O licenciamento é aquele procedimento administrativo que corre no órgão de licenciamento, seja ele federal, estadual ou municipal. A avaliação são os procedimentos para análise desse impacto que vai ocorrer.

Então, a avaliação é o conjunto de procedimentos para o exame sistemático das alterações provocadas no meio ambiente por um empreendimento, com a



apresentação adequada dos resultados ao público e aos órgãos decisores e a garantia da adoção das medidas de proteção ambiental, caso venha a ser implantado. Ou seja, é aquela sistemática de avaliação.

Geralmente, a avaliação de impacto ambiental é incluída no licenciamento ambiental. Isso foi adotado nos Estados Unidos e aqui também no Brasil. Ela foi jogada para dentro do processo de licenciamento ambiental. Mas nada impediria que se fizesse uma avaliação de impacto ambiental fora do processo de licenciamento. Na prática, no Brasil, ela é analisada dentro do licenciamento ambiental.

E o que é estudo de impacto ambiental, outra expressão que os senhores devem ouvir muito? Um dos tipos de avaliação de impacto ambiental. Só que é aquele que é exigido para a obra ou atividade potencialmente causadora de significativa alteração ambiental, significativo impacto ambiental. Ou seja, o Estudo de Impacto Ambiental — EIA e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental — RIMA é um estudo mais complexo, é um dos tipos de avaliação de impacto ambiental inserido no licenciamento ambiental. É preciso ter essas diferenças em mente para se conseguir entender o que as leis e a Constituição dizem a respeito.

Quais países foram antecessores do licenciamento ambiental? Os Estados Unidos, na virada de 1969 para 1970, com o National Environmental Policy Act — NEPA, a Lei Ambiental dos Estados Unidos. Ela é de 1970. Estamos atrasados em 11 anos, com a Lei nº 6.938, de 1981. Então, desde aquele ato de política ambiental nacional, os Estados Unidos já incluíram essa questão do licenciamento ambiental.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Lauro Filho) - Maurício, peço licença, por gentileza. Eu recebi um chamado para ir à Presidência da Casa. Há alguns Deputados ausentes hoje, e como haverá uma rápida reunião de Líderes e sou um dos Vice-Líderes da bancada do PSB, preciso me ausentar.

Eu convido a Roseli Senna Ganem, para conduzir os trabalhos na minha ausência. Ela é a Coordenadora.

Peço desculpas à Évellyn. Eu não havia sido informado da sua presença. Portanto, eu a convido para compor a Mesa. Primeiro, porque também será uma das palestrantes e, segundo, porque a mesa cheia vai ficar bonita. O plenário está muito lotado.

Eu passo o meu assento à Roseli. Convido a Évellyn para compor a Mesa.



Muito obrigado, pessoal. Se a reunião na Presidência for rápida, eu retorno a este plenário, tendo em vista a ótima qualidade das palestras. Como Presidente da Comissão, estou sendo muito contemplado. É grande riqueza de conhecimento para mim. Portanto, assim que acabar a reunião, eu retorno ao plenário. Caso seja uma reunião mais longa, eu já informo a todos os presentes que a Roseli conduzirá os trabalhos na minha ausência pela manhã e também à tarde, porque em breve eu pegarei um voo para retornar ao meu Estado.

Passo então a presidência dos trabalhos à Roseli. Agradeço a todos e, de forma especial, aos Consultores da Casa, que aqui nos ensinam grandes coisas.

Muito obrigado.

**O SR. MAURÍCIO BORATTO VIANA** - Deputada Roseli, posso continuar?  
(Risos.)

Deputado, a presença do senhor no nosso evento muito nos honra. Obrigado por ter ficado durante este tempo. Nós sabemos que a agenda dos Parlamentares é complicada.

Retornando, eu estava falando dos antecedentes do instituto do licenciamento ambiental. Ele começou com a lei da política ambiental americana, em 1970. No Brasil, houve um primeiro sinal em 1975. O Decreto-Lei nº 1.413, de 1975, deu poder aos Estados e aos Municípios para criarem sistemas próprios de licenciamento de indústrias poluidoras. Os Estados tinham problemas como esses e não sabiam como lidar com isso.

Esse decreto de 1975 deu poder aos Estados para estipular, criar sistemas próprios de licenciamento desse tipo de empreendimento. Começou com indústrias. Por isso, nós vamos ver que alguns Estados têm leis de licenciamento anteriores ao artigo da lei da Política Nacional do Meio Ambiente que fala sobre licenciamento.

Em 1980, houve uma nova lei federal, a Lei nº 6.803, que tornou obrigatória a apresentação de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto para localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares.

Por fim, 1 ano depois, veio a nossa lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que estabeleceu no seu art. 10 a previsão dos estudos de impacto ambiental.



Como eu disse antes, esta lei foi precedida por algumas leis estaduais que, em razão do Decreto-Lei nº 1.413, através do qual foi dado poder para estabelecer o sistema de licenciamento, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina tiveram leis anteriores à lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 10, que trata especificamente sobre isso.

A Lei nº 6.938 — a Livia já falou um pouquinho sobre ela — prevê no seu art. 9º a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento de atividades. Como eu já havia falado, ela considera os dois instrumentos separados da Política Nacional do Meio Ambiente.

Estabelece o art. 10 da nova redação dada pela lei complementar:

*“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”*

Essa nova redação dada pela lei complementar estabelece o prévio licenciamento ambiental, que já era previsto na redação original da Lei nº 6.938, mas com redação um pouco diferente.

No § 1º, é interessante vermos os pedidos de licenciamento e sua renovação. Quer dizer, mesmo depois que o empreendimento ou a atividade tenha licença, essa licença tem que ser periodicamente renovada. Não é porque eu consegui uma licença de operação que eu vou operar eternamente, sem nenhum tipo de exigência, em termos ambientais. Ela tem que ser renovada periodicamente.

Os demais parágrafos foram revogados pela lei complementar.

O regulamento dessa lei é o Decreto nº 9.974. Nesse decreto foram previstos sistemas trifásicos, de três fases de licença ambiental, que é a licença prévia, a de instalação e a de funcionamento. Na prévia, é dada a viabilidade ou não do empreendimento; na de instalação, as condições para a implantação de empreendimento e, depois, na de operação, as condições condicionantes para a operação.



Depois da Lei nº 6.938, antes ainda da Constituição, houve a Resolução CONAMA nº 001, de 1986. Essa, sim, foi aquela Resolução, vamos dizer assim, que botou a lei para funcionar.

Eu lembro que eu trabalhava numa área semelhante à época, e foi nessa época, em 1986, que eles começaram a nos chamar: *“Nós temos que fazer o Estudo de Impacto Ambiental. Quem é que vai poder trabalhar com isso?”* Por coincidência, já trabalhava com isso, só que com outro nome, e acabei ingressando nessa área também exatamente por causa dessa resolução, porque ela estipulou uma listagem de atividades, cujo licenciamento dependeria de EIA/RIMA. Ou seja, aquela atividade — altamente ou potencialmente — com alto poder de poluição ou degradação ambiental.

O que mais fala a Resolução? Nos arts. 6º e 9º, ela dá o escopo, quais os estudos devem ser feitos: estudos de EIA/RIMA, estudos do meio físico, do meio biótico, do meio de socioeconômico e cultural. Enfim, aquela batelada de estudos. Dizia também que esses estudos deveriam ser feitos por uma equipe multidisciplinar independente do proponente.

Depois isso foi retirado, porque se chegou à conclusão de que, na verdade, essa equipe não era independente, ela pode ser, como geralmente é, uma empresa terceirizada, mas quem paga é a empresa. Então, ela acaba não tendo toda essa independência. Eles acharam melhor retirar esse dispositivo, e hoje a própria empresa pode fazer os estudos. É lógico que esses estudos serão posteriormente avaliados pelo órgão ambiental.

Outra coisa também muito importante dessa Resolução é a previsão da audiência pública — a Resolução CONAMA que, depois, veio a ser regulada pela Resolução nº 009, de 1987, que já precisa também de uma revisão, pois já tem quase 30 anos.

De qualquer forma, foi uma luz a concretização da participação da sociedade civil, mesmo que de forma restrita, mesmo que de forma, às vezes, não como gostaríamos que fosse, definindo projetos e ações. Mesmo assim, começamos a ter reuniões de audiências públicas, de empreendimentos, em que a comunidade afetada podia ir lá chorar, reclamar, pedir, gritar, manifestar. Eu sei que, de uma forma ou de outra, acaba dando algum resultado esse tipo de reunião.



Depois da Resolução de 1986, veio a Constituição de 1988. E o que fala a Constituição de 1988, no art. 225 § 1º, em relação ao direito a meio ambiente saudável?

“Art. 225.....

§ 1º - *Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:*

.....  
IV - *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.*”

Nota-se aí que a Constituição não fala em licenciamento ambiental, ela fala em Estudo de Impacto Ambiental — EIA, “a que se dará publicidade”, mas não faz referência a licenciamento.

A exemplo da Constituição, várias Constituições Estaduais também só fazem alusão ao EIA, porque nessa época, não sei se vocês sabem, logo após a edição da Constituição Federal de 1988, os Estados tinham 1 ano para as respectivas Constituições Estaduais. Então, muitas deles copiaram, pegaram o modelo federal e colocaram lá, bem parecidos, só que alguns inovaram. Por exemplo, as Constituições do Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba e São Paulo referem-se ao licenciamento. E eu acho que o mais correto seria se referir ao licenciamento, que é o procedimento administrativo. E outras, como a de Roraima e a de Tocantins, não fazem referência a nenhum dos dois termos, não consta a questão do estudo e nem do licenciamento.

Então, essas Constituições Estaduais estão lacunosas com relação a esse aspecto, muito embora, na Federal, haja sob a forma de Estudo de Impacto Ambiental — EIA.

Depois da Constituição, o que tivemos de mais importante também, relativo ao assunto do licenciamento ambiental, foi a Resolução CONAMA nº 237, de 1997, aquela que eu já falei, que tentou fazer, às vezes, de lei complementar e estipulou a competência dos Municípios, etc. E, por causa disso, vários dispositivos dela eram considerados ilegais ou inconstitucionais.



Mas, de qualquer forma, foi um avanço muito grande. Por quê? Porque ela estipulou uma lista de atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, o que é diferente daquela anterior. Aquela anterior, a Resolução CONAMA nº 001, de 1986, o que ela fazia? Ela estabeleceu uma lista de atividades e empreendimentos cujo licenciamento dependeria de EIA/RIMA, dado a magnitude do impacto que causaria. Essa, não. Essa fala de todas as atividades que precisam de licenciamento. Agora, como vai ser feito esse licenciamento, que tipo de estudo será feito, se será EIA/RIMA ou se será um estudo mais simples, vai ser regulado caso a caso.

Então, fixa-se o EIA/RIMA só para significativa degradação, do jeito que a Constituição já fazia; prevê outros estudos, além do EIA/RIMA — mais simples; criam-se critérios de titularidade, localização, extensão do impacto e natureza da atividade para competência contra licenciamento. Esse ponto não foi considerado, porque não houve julgamento, mas vários juristas o consideravam inconstitucional, mas isso serviu de base para a lei complementar.

Vamos ver em detalhe depois o que a estabelece a lei complementar, mas vários aspectos já estavam previstos na Resolução nº 237. E ela também estatuiu pisos e tetos para os prazos da licença.

Por exemplo, a licença prévia seria válida só até 5 anos, a licença de instalação até 6 anos e a licença de operação entre 4 e 10 anos, dependendo do porte do empreendimento. E há diversas outras resoluções.

Além dessa resolução, então, se pegarmos as resoluções do CONAMA, veremos uma série de outras resoluções que tratam de empreendimentos ou atividades específicas, tais como: usinas hidrelétricas, usinas eólicas, indústrias, sistema de abastecimento d'água, atividade de extração mineral, projeto de assentamento, cemitério. Até cemitério tem resolução para licenciamento ambiental. Grandes empreendimentos feitos têm também portarias do Ministério do Meio Ambiente tratando do assunto.

Agora voltamos à lei complementar, para falar das atribuições do licenciamento ambiental, que é um dos aspectos que produz mais controvérsias.



Como eu havia dito antes, o art. 7º trata das ações administrativas da União, é aquela competência comum do art. 24, que a Lívia falou. O art. 8º fala das ações administrativas dos Estados, das ações da União, que vamos ver no próximo *slide*.

A competência dos Estados, como a Lívia também falou, o que é? Remanescente. Ou seja, o que não for da União, o que não for do Município é do Estado.

Exatamente por causa desse aspecto e daquele aspecto que eu disse anteriormente, o Decreto-Lei nº 1.413, que deu autonomia aos Estados para estabelecer o seu sistema de licenciamento, os Estados hoje são os principais entes licenciadores no País — os Estados. Nós estimamos que mais de 90% dos licenciamentos ocorrem no âmbito dos Estados.

Grandes empreendimentos são licenciados pelo IBAMA, e aqueles pequenos empreendimentos, como extração de areia, argila, produtos de laticínios, são licenciados pelos Municípios que têm capacidade para tal. Do contrário, o são pelo também Estado.

O art. 9º fala das ações dos Municípios. São aquelas que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos conselhos estaduais, considerados os critérios de porte, potencial poluído e natureza da atividade. Ou seja, tem que haver uma resolução do Estado dizendo: *“Esses tipos de empreendimentos aqui podem ser licenciados pelo Município, desde que ele detenha competência para tal”*. E, aí, nós temos outra discussão, porque muitos alegam que isso aí é inconstitucional, que o Estado não poderia estabelecer esse tipo de restrição, porque os Municípios são entes reconhecidos pela Constituição. Essa é outra coisa que gera também muita discussão.

E também os localizados em Unidades de Conservação instituídas pelo Município, exceto em APAs. As APAs são excluídas, porque a maioria das pessoas considera que elas não são Unidade de Conservação *stricto sensu*, elas fazem parte das unidades de uso sustentável, mas são encaradas mais como um zoneamento territorial do que como Unidade de Conservação. A Roseli vai falar sobre isso mais tarde, porque também é um tema controverso.



Questões afetas, por exemplo: vai se construir alguma coisa dentro de um parque municipal, como é o caso do Parque Municipal de Belo Horizonte, nesse caso, obviamente a competência é do Município.

Competências da União. Quais são as atribuições da União em termos de licenciamento ambiental estabelecidas pela Lei Complementar nº 140? Estão numeradas aí nas alíneas de “a” a “h”: são aquelas desenvolvidas no Brasil, país limítrofe, no mar territorial, plataforma continental, zona econômica exclusiva, terras indígenas, Unidades de Conservação instituídas pela União, dois ou mais Estados. Por exemplo, uma usina hidrelétrica situada num rio, que faz divisa entre dois Estados, seria de competência da União; de caráter militar; material radioativo e energia nuclear; e a “h”, que eu entendo ser a mais polêmica de todas: são empreendimentos ou atividades que atendam tipologia — porte, potencial poluidor, natureza da atividade — estabelecida por ato do Poder Executivo — vejam só a complicação —, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do CONAMA, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e a natureza da atividade do empreendimento.

Vocês viram o nó que essa Lei conseguiu dar definir essa tipologia. Na versão original, estava dizendo simplesmente o seguinte: “O CONAMA vai definir as tipologias”. Porém, por pressões, isso aí foi mudado, e colocaram um dispositivo completamente... Eu não sei se alguém tem alguma notícia se isso aí está funcionando hoje em dia. Vejam: “... assegurada a participação de um membro do CONAMA.” Quem é esse membro do CONAMA?

Eu acabei de falar que o CONAMA é um Conselho onde participam o poder público, da União, Estados e Municípios, a sociedade civil, setor produtivo. Quem será esse membro que vai participar dessa proposição da Comissão Tripartite, e depois terá que vir um ato do Poder Executivo? Quer dizer, eu acho que complicou bastante. Enfim, os Parlamentares decidiram que fosse desse jeito.

Nessa linha específica, veio uma regulamentação: o Decreto nº 8.437, de 2015, que é bastante recente, tem somente 1 ano. Esse decreto estabelece as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Quais são? Implantação de rodovias, ferrovias e hidrovias



federais; pavimentação e ampliação de capacidade de rodovias federais com mais de 200 quilômetros.

Isso é também bastante questionável. Às vezes, o tamanho não é suficiente para você definir. Às vezes, pode ter até 20 quilômetros numa região cárstica, numa região de cavernas, que impactam muito mais do que 200 quilômetros ao longo de uma área sem nenhum problema ambiental, sem nenhuma fragilidade ambiental, vamos dizer assim, mas é o que está no decreto.

Portos, terminais, instalações portuárias, etc., acima de 15 milhões de toneladas/ano ou 450 mil TEU — Twenty Foot Equivalent Unit, que é a medida de contêiner, um tamanho padrão de contêiner; exploração e produção de petróleo, gás natural, outros hidrocarbonetos, gás de xisto — competência do IBAMA; Usinas Hidrelétricas — UHEs e Usinas Termelétricas — UTEs acima de 300 megawatts; e usinas eólicas *offshore* e na zona de transição. Ou seja, aquelas usinas eólicas que vierem a ser localizadas no mar — eu acho que nós não temos aqui ainda, mas elas já existem em outros países — e aquelas localizadas na zona costeira. Estas são de competência da União. Aquelas usinas eólicas no interior dos Estados são de competência dos Estados.

Às vezes, há casos especiais e regras de transição e de continuidade: para atividades que já estavam em licenciamento. Em face disso, já existe um PDC que objetiva sustar os efeitos desse projeto de decreto legislativo, que é esse daí, e que está na Comissão de Minas e Energia.

Quais as conclusões sobre o licenciamento ambiental? A conclusão a que chegamos é a seguinte: como os Estados têm uma grande independência para utilizarem legislações específicas para o licenciamento, vários deles avançaram muito na questão do licenciamento — avançaram muito. Alguns Estados estão bem avançados, e inclusive alguns instrumentos foram utilizados aqui na elaboração de substitutivos aos projetos de licenciamento ambiental que estão tramitando na Casa.

As normas federais de licenciamento já têm certa longevidade, estão defasadas. A Resolução nº 237, do CONAMA, sempre foi questionada quanto à constitucionalidade e legalidade, como eu já disse, o que a lei complementar agora veio suprir. Pelo menos esse tipo de questionamento não há mais.



Quais as inovações as leis estaduais trazem? Por exemplo, algumas já exigem avaliação ambiental estratégica, auditorias ambientais, análise de risco, audiência prévia para definição do termo de referência, que será utilizado para o EIA/RIMA, garantias para exploração de recursos minerais com a contratação de seguro, etc.

Há 10 anos, em 2006 — não é, Roseli? —, realizamos um seminário sobre legislação ambiental comparada da União com as leis estaduais. Essa publicação está inclusive disponível aqui na Casa, depois eu vou indicá-la para vocês, que especifica melhor quais os Estados têm inovações, etc.

Por exemplo, este empreendimento aqui é a mina de Pau Branco, da Mannesmann, perto de Belo Horizonte. Aquele trevo que vocês veem ali à esquerda, no alto, seguindo em frente, vai para Ouro Preto; para a direita, vai para o Rio; para a esquerda, vai para Belo Horizonte. E ali ao fundo é o Bairro Alphaville. Não sei se alguém conhece lá.

Quando você chega ao final de uma operação dessas, o que vai fazer com um buraco desses? Se não houver previsão desde o início, de como vai se utilizar essa área depois, se vai ser feito um lago, ou um condomínio, a empresa corre o risco de falir, ela para de existir, e o Estado e a população correm o risco de ficar com um buraco desses, sem saber o que fazer. Então, aquela história de contratação de seguros, que a Lívia havia falado, também se encaixa bastante nesse caso da mineração.

Quais os projetos estão tramitando aqui no Congresso a respeito desse tema de licenciamento? O primeiro deles é o Projeto de Lei nº 710, de 1988, do Fábio Feldmann — vejam só —, Deputado constituinte, talvez o maior responsável pelo art. 225 da Constituição. No mesmo ano da Constituição, ele propôs esse PL que foi aprovado em todas as Comissões da Casa. Porém, o projeto foi simplesmente engavetado e hoje está totalmente defasado.

Há outros projetos de lei de 10, 12, anos atrás: o Projeto de Lei nº 3.729, de 2004, do Deputado Luciano Zica e outros, e todos os apensados, que começaram a tramitar em 2004, foram passando pelas Comissões; foi aprovado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável — CMADS em 2015 e na Comissão



de Agricultura em 2014, na forma do substitutivo, em ambos os casos. Hoje ele está na Comissão de Finanças e Tributação — CFT, aguardando o parecer da Casa.

Esses projetos até não são muito polêmicos, não. Polêmicos são os que estão lá no Senado, a exemplo do PLS 654, do Senador Romero Jucá, que define prazo de 8 meses para o licenciamento de grandes obras consideradas estratégicas, como grandes hidrelétricas e estradas. Ele não prevê realização de audiência pública, elimina uma série de fases essenciais ao licenciamento, inclusive o sistema trifásico. Quer dizer, esse PLS é um verdadeiro tratoração.

E mais trator ainda é a PEC 65, de 2012, que estava lá quietinha e, de repente, foi desenterrada. Ela prevê que a mera apresentação do EIA/RIMA implica autorização. Ou seja, basta você apresentá-lo e o empreendimento não pode mais parar. É uma coisa que foge completamente a qualquer tipo de racionalidade.

Caso aprovado o projeto, não haverá análise aprofundada da viabilidade socioambiental de qualquer obra. Populações e ecossistemas afetados ficarão à mercê da boa vontade dos empreendedores. São iniciativas — um projeto de lei e uma PEC — bastante polêmicas. Esse assunto realmente vai dar muito pano para manga para vocês que estão fazendo curso, para alguns de vocês que vão mexer com isso aí, talvez assessorando os seus Deputados ou nos órgãos onde trabalham. Realmente, vai dar muito pano para manga.

A respeito do tema *Licenciamento Ambiental*, há muitos trabalhos na bibliografia. Se colocarmos no Google “licenciamento ambiental”, encontraremos centenas de artigos. Eu, logicamente, vou puxar a sardinha para a brasa aqui da Casa, vou apresentar essas aí que são todas dos nossos consultores que aqui trabalham e lidam com o tema. Há uns estudos bastante recentes. Aqueles dois últimos ali, da Sueli e da Rose, ambos de 2015. Aquele outro é de 2016. Os dois últimos ali são bastante recentes, e, inclusive, essas duas hoje estão lá no IBAMA.

Há também outros trabalhos meus sobre essa matéria, alguns um pouco mais antigos, outros um pouco mais novos. Este destacado de azul é um *link*, é uma publicação da Casa.

Bom, vamos passar então para o terceiro item, porque o tempo também está indo rápido: recursos hídricos. Esse é um tema também bastante polêmico. Eu já



tive a oportunidade de trabalhar com ele antes de entrar para cá como técnico dessa área. E acabo que mexo com a área jurídica dele também.

Eu começo com este desenho. Ele nos mostra que achamos que a água é muito farta, mas não é, não. Às vezes, “farta água”, muito pouca água, porque 97,5% da água na Terra é salgada. Ou seja, já é difícil se obter bom uso para ela.

Dos 12,5% que são de água fresca, 68,9% são de geleiras. E vemos ali que temos 0,3% de lagos e rios, que são os mais aproveitados, e 29,9% de água subterrânea, que tem aproveitamento, mas não é tão fácil feito a água superficial.

Além desse problema, há também o problema de distribuição de água. O Brasil é um país que apresenta muitas discrepâncias regionais. Na Região Norte, estão 8% da população, 78% da água; e a Região Nordeste, com 28% da população, e 3% da água. Então, existem essas disparidades regionais que fazem com que a água seja um recurso escasso.

Antes de entrar na parte jurídica, vamos primeiro ter uma ideia geral do que significam alguns conceitos. O primeiro é o de bacia hidrográfica. A primeira vez que eu ouvi falar em bacia hidrográfica, eu imaginei uma bacia d’água. E é mais ou menos isso, algumas bacias são redondinhas e até parecem mesmo. Mas, na verdade, o que é uma bacia hidrográfica? É aquela área cercada de interflúvios. Qualquer água que precipitar ali e as próprias águas superficiais vão convergindo para o único curso d’água. Ali no exemplo nós temos duas bacias hidrográficas.

E o conceito não se confunde com o de região hidrográfica. Região hidrográfica é a área de terra e de mar composta por uma ou mais bacias hidrográficas contíguas. O Governo identificou 12 regiões hidrográficas no Brasil, para fins de gerenciamento de recursos hídricos. Então, há aquelas regiões hidrográficas. Muitas delas têm várias bacias hidrográficas.

Outro conceito muito importante é o do ciclo hidrológico. O que é o ciclo hidrológico? Sabemos que a terra é um sistema fechado. A água não escapa daqui e não chega aqui. Ela fica circulando. Ela evapora e precipita. Ela pode precipitar no próprio mar ou pode precipitar na terra. A parte que precipita uma parte infiltra, outra parte escoar e outra parte precipita diretamente nos rios e lagos e evapora de novo.

Este desenho é muito interessante — não sei se vocês vão notar: naquelas setas ali a largura delas indica, mais ou menos, percentualmente, o quanto sobe e o



quanto desce. Por exemplo, no mar ali à direita, a seta para cima, ou seja, a parte que evapora, é um pouco maior do que a parte que precipita no mar. Ou seja, há um excedente de vapor de água, que é transportado para a terra pelas nuvens e pelos ventos e precipita na terra. Aí temos o ciclo, uma parte escoar, uma parte infiltra e outra parte vai compor as reservas subterrâneas.

E aí nós temos outro nó, porque muitas pessoas têm uma ideia muito errada do que seja uma água subterrânea. Às vezes a pessoa imagina que é um lago que existe lá no fundo. E, a maioria das vezes, não é isso o que acontece. São os chamados aquíferos. O que é um aquífero? É uma formação geológica, pode ser uma rocha, um sedimento, que é capaz de armazenar e transmitir água. O aquífero é uma camada de rocha ou de sedimentos e nos interstícios dela, nas fraturas, nas dissoluções dela, ela armazena água e transmite, ou seja, consegue-se puxar água dela.

Há dois tipos de aquíferos: o aquífero livre ou freático e o aquífero confinado. O aquífero livre é aquele que não tem nenhuma rocha, que é impermeável, entre ele e a superfície da terra. Ele está sujeito à pressão atmosférica. E o aquífero confinado é aquele que tem uma rocha impermeável entre ele e a superfície. E, por força disso, quando for furado um poço lá ele vai subir. Às vezes, chega até à superfície e passa a ser jorrante. Às vezes, não, ele só sobe um pouquinho, fica acima do nível que ele estava, mas não chega à superfície.

Vamos ver aqui: primeiro, os aquíferos. O que eu falei? A água preenche os interstícios das rochas, dos materiais, seja rocha, seja sedimento. Ele pode ser poroso, como naquele caso ali, de areias, de cascalheiras, pode ser fraturado, como naquele caso das rochas mais magmáticas, cristalinas, metamórficas, e pode ser o último modelo ali, que é o cárstico, em região cárstica, região de calcário. Este, sim, pode formar aqueles bolsões de água, porque a água vai dissolvendo o calcário e formam-se os bolsões. Então, são os três tipos de aquíferos principais. Logicamente que o maior, o mais difundido é o de cima, o aquífero poroso. Este aí é aquele exemplo que dei para vocês: o que é um aquífero livre e o que é um aquífero confinado.

Por exemplo, se pegarmos o poço que está no meio, que tem aquela parte branca maior, temos um poço freático comum. Ali não há nenhuma rocha entre a



água lá embaixo e a superfície. Então, na hora em que se fizer um poço ali, quando chegar à água ela vai estar na localização dela correta. É um poço comum, uma cacimba dessas para tirar água de poucos metros, 10, 20 metros de profundidade.

À direita, temos o poço artesiano. Ali já existe uma camada impermeável. Quando se fura um poço, chega-se ao aquífero de baixo, o confinado, a água sobe até certo local, que é o chamado nível superfície piezométrico. E, à esquerda, aquele jorrante ali é o caso extremo, vamos dizer assim. O poço foi perfurado, passou da camada impermeável, a água subiu e chegou a aflorar na superfície. Nesse caso, já é um poço jorrante. Um exemplo no Brasil é o Vale do Gurguéia, no Piauí, onde os poços ficam constantemente jorrando. Se não se fechar o poço, perde-se essa água.

No Brasil, temos dois grandes aquíferos que podemos chamar de aquíferos regionais: o Aquífero Alter do Chão e, o da direita, o dá Bacia do Paraná, o famoso Aquífero Guarani. Este último podemos ter problemas também com o gás de xisto, porque estão pretendendo explorá-lo. Isso pode implicar a contaminação desse aquífero.

Este é um estudo que saiu há menos de um mês, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária — EMBRAPA, sobre o Mapa de Vulnerabilidade das Águas Subterrâneas no Cerrado — Roseli, você que gosta do Cerrado, esse assunto é muito interessante. Eu não sei se vocês estão conseguindo ver ali ao fundo o Distrito Federal, o norte de Minas Gerais e o oeste da Bahia. Quanto mais escuro ali, mais vulnerável é a água subterrânea, por causa da contaminação. Com base em quê? Com base na proximidade do aquífero entre a superfície, na cobertura arenosa, na pouca vegetação e pluviometria elevada. O somatório desses quatro elementos tornam essas áreas mais suscetíveis à contaminação.

Vamos agora para a parte jurídica dos recursos hídricos. Eu vou andar rápido, porque o meu tempo já está bastante curto.

**A SRA. COORDENADORA** (Roseli Senna Ganem) - Maurício, faltam 15 minutos.

**O SR. MAURÍCIO BORATTO VIANA** - Faltam 15 minutos?

**A SRA. COORDENADORA** (Roseli Senna Ganem) - Faltam 15 minutos só.



**O SR. MAURÍCIO BORATTO VIANA** - Nossa, então, tenho tempo demais!  
Eu estou achando que são 5 minutos.

**A SRA. COORDENADORA** (Roseli Senna Ganem) - E você tem que dar as respostas aqui.

**O SR. MAURÍCIO BORATTO VIANA** - Está bem.

A Constituição, em seu art. 20, fala quais são os bens da União. E, no que diz respeito a recursos hídricos, está lá:

*“Art. 20. São bens da União:*

.....  
*III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água...*

*VI - o mar territorial;*

.....  
*VIII - os potenciais de energia hidráulica;”*

Anotem aí: lagos e rios. Depois, mais tarde, na competência dos Estados, vocês vão ver que vai existir isso também.

Compete à União *“explorar o aproveitamento energético dos cursos d’água — essa competência é da União, mas ela pode, por meio de concessão, autorização, permissão, permitir que terceiros façam esse aproveitamento —, serviço de transporte, portos, planejar contra secas, instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”*. Daqui a pouco vamos falar sobre a Lei de Recursos Hídricos. Portanto, esse tipo de empreendimento é de competência da União.

Agora a legislação. Cabe à União legislar sobre: *“águas, portos de navegação, bens”*, etc. Olhem lá, incluem-se entre os bens dos Estados, e vemos águas ali de novo. Mas espera aí? A água é da União ou é do Estado. Aí é que vem a diferença: a água da União é aquela especificada, é aquela que passa por mais de um Estado. Se ela nasceu em certo ponto e passou por mais de um Estado, é uma água da União. Agora, se ela nasceu num certo local e desembocou em outro rio e esse outro rio vai passar de Estado, aquele primeiro rio é água do Estado. Aquele outro, posterior, que passou de um Estado para outro, é da União. Isso gera uma confusão que vocês nem imaginam! Mas é assim que está na Constituição.



Agora as águas subterrâneas, que vocês estão vendo ali — é a única vez que a Constituição fala em água subterrânea —, são bens do Estado. Então, o Estado é que vai dar as respectivas outorgas para a exploração dessas águas.

Competência do Município. Sobre isso a Livia já falou. Há ainda assuntos de interesse local e suplementação da legislação. Se houver alguma coisa a ser suplementada, o Município poderia fazê-lo, desde que fosse para suplementar ou para legislar sobre assunto de interesse local.

Aqui são outros dispositivos da Constituição em que consta a questão hídrica de desenvolvimento, de redução de desigualdades regionais, de aproveitamento econômico e social das massas, de água, de estabelecimento de fonte de água de pequena irrigação. Todas essas ações competem à União, como, por exemplo, estimular a irrigação pequena, feito essa, irrigação em que há um gasto muito pequeno de água, exatamente para evitar aquela outra irrigação de canhões, de pivot central, em que se gasta muita água.

*(Segue-se exibição de imagens.)*

Sobre isso eu também já falei, a questão de potenciais de energia, que são outros dispositivos que contêm a questão dos recursos hídricos na Constituição.

E agora nós vamos retroagir no tempo e vamos lá para 1934, quando foi estabelecida a primeira norma que regulou, que dispôs sobre a questão de recursos hídricos, que é o famoso Código de Águas. É um Código de 1934, mas ainda tem alguns dispositivos em vigor, por incrível que pareça.

Quando vemos o objetivo do Código, notamos ali, naquela parte em amarelo: “*controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas*”. Então, estava longe de o legislador da época pensar em termos de recursos hídricos do ponto de vista de preservação. O objetivo dele, ao tratar de recursos hídricos no Código de Águas, foi controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas. Olhem o período: 1934. O Brasil estava começando a se industrializar. Então, exatamente para isso é que veio esse Código de Águas.

Naquele tempo, existiam águas públicas e águas particulares. Hoje não temos mais isso. Desde a Constituição de 1946, não há mais águas particulares. Não há mais ninguém que seja dono de água. Ou a água é do Estado ou a água é da União. O.k.?



Agora, qual é o espírito do Código das Águas? Aí é que está o que podemos trazer para o nosso dia a dia de hoje. O art. 34, por exemplo, diz:

*“Art. 34. É assegurado o uso gratuito de quaisquer correntes para as primeiras necessidades da vida.”*

Se lermos o Plano Nacional de Recursos Hídricos atual, veremos que, em caso de necessidade, vamos utilizar a água para beber ou dessedentar animais.

E o art. 109 diz:

*“Art. 109. A ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas.”*

Já está aí o embriãozinho, a semente da questão da poluição, do usuário pagador, do poluidor pagador.

Essas são algumas leis relevantes, do ponto de vista dos recursos hídricos, sobre as quais eu não vou entrar em detalhes, porque não vou tempo para isso. Nós vamos nos fixar mais na Lei nº 9.433, que é da Política Nacional de Recursos Hídricos. Depois foi criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos — SINGREH.

Existem outras leis ali, como, por exemplo, aquela última, da Política Nacional de Segurança de Barragens, que é uma lei bastante recente, que já vimos, depois da tragédia de Mariana, que precisa de algumas modificações. Já há até projetos propostos pela Comissão Externa da Barragem, tentando modificar um pouco essa lei para ver se ela se torna mais eficaz, para evitar problemas como este, que foi o rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana.

Para os recursos hídricos, nós temos dois Conselhos Nacionais: um especificamente sobre meio ambiente, que antes do surgimento do CNRH tratava de águas também, e continua tratando sob certo aspecto, que é o CONAMA, que hoje tem cerca de cem conselheiros; e o CNRH, que é outra instância específica para recursos hídricos. Ambos os Conselhos já têm muitas resoluções sobre os recursos hídricos, mas hoje eles estão bem enfraquecidos. Durante os últimos Governos, eles sofreram enfraquecimento.

Aqui são algumas resoluções, que eu vou deixar aí para registro de vocês, resoluções do CONAMA que dizem respeito a recursos hídricos, as principais. Falam, por exemplo, sobre a aquicultura. Há uma resolução só para aquicultura. E



estas aqui são as principais resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que são as mais importantes, vamos dizer assim, relativas a recursos hídricos, tanto superficiais quanto subterrâneos.

Então, este é o último ponto: a lei principal, a nossa Lei de Recursos Hídricos. Temos aqui os fundamentos dos recursos hídricos: *“A água é um bem de domínio público; a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;...”* — só assim é que se consegue fazer com que as pessoas deem valor à água —; *“em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; (...); a bacia hidrográfica é a unidade territorial (...); a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada”*(...). Esses são os principais fundamentos.

Os objetivos estão aí — eu vou deixá-los para registro também: as diretrizes e os instrumentos. Esses são os principais. Seriam seis instrumentos. Um foi vetado. Então, ficaram os cinco instrumentos principais, dos quais talvez o principal seja a cobrança: aquele valor que você cobra pelo uso de recursos hídricos para depois ser investido na bacia, em ações de reflorestamento, saneamento, etc., para evitar exatamente situações como essa, que ainda é a realidade brasileira.

Temos aí a parte institucional do Sistema Nacional de Recursos Hídricos — SNRH, ANA, SRH, CBHs, Comitês de Bacias Hidrográficas. Hoje, a gestão, então, é feita pelos Comitês, que são assessorados pelas Agências de Água. São as Secretarias-Executivas.

E há outros aspectos. Existe uma publicação da ANA que vou deixar para vocês. O mais importante é o seguinte: esses dados hoje são todos atualizados anualmente. Todo ano, há questões novas. Por exemplo, Comitês de Bacias Hidrográficas — CBHs, quantos são? Hoje em dia são 210 instalados. Hoje, provavelmente, já há mais. A semana que vem haverá mais um, mais outro, etc. Eles vão atualizando esses números sempre. Há 200 bacias em rios estaduais e 9 bacias em rios federais. Só em 4 bacias federais existe cobrança. Além dessas 4, há duas dezenas de bacias estaduais em que também há cobrança. O valor cobrado é o proposto pelo Comitê, e a cobrança é anual, dividida em doze parcelas.

Último aspecto: lacunas. Quais são as lacunas, então? Eu fui falando. Ao longo da apresentação, eu fui falando quais são essas lacunas. No caso da Lei



Complementar nº 140, nomeamos entre ela e a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, quanto à competência do CONAMA e da Comissão Tripartite, critérios quanto a licenciamento ambiental, lavratura de auto de infração, atuação supletiva, etc. Então, são ainda várias lacunas que temos e que estão sendo discutidas na literatura, e está havendo decisões da Justiça a respeito disso.

Sobre licenciamento ambiental, já falei. O problema principal são aqueles projetos, principalmente aqueles lá do Senado.

E devo falar sobre recursos hídricos com fins de titularidade entre a União e os Estados, quanto às águas superficiais e subterrâneas, conflitos de atribuições entre CONAMA e CNRH; polêmica quanto à natureza jurídica daqueles recursos que são arrecadados, se eles são condominiais ou não; melhor definição da Agência de Águas; capacidade de captação e de execução orçamentária. Muitas bacias estão conseguindo captar recursos, mas não estão conseguindo executá-los por problemas variados.

Então, eu aconselho quem está mais interessado nesse assunto a ler este estudo que eu coordenei, *Instrumentos de Gestão das Águas*, publicação do CEDI, daqui da Câmara dos Deputados, do ano passado, e a ler o trabalho *Conjuntura dos Recursos Hídricos*, da ANA. O.k.?

Desculpem-me por ter falado muito e rapidamente, mas o tema é muito extenso para tão pouco tempo.

Obrigado. (*Palmas.*)

**A SRA. COORDENADORA** (Roseli Senna Ganem) - Maurício, há aqui uma série de perguntas para você.

A Margarete perguntou por que não incluímos o patrimônio cultural no curso, visto que o tema também integra o meio ambiente. Realmente, patrimônio cultural integra o meio ambiente, mas estamos apresentando um apanhado geral do que é a legislação de meio ambiente. Nós não tratamos, na nossa área, da legislação específica de gestão de cultura, porque essa área fica com o pessoal da educação.

Em termos genéricos, no que se refere à avaliação de impacto, à gestão no sentido ambiental, está contido esse tema, em termos gerais, pela legislação de meio ambiente.



Eu não vou tomar o tempo do Maurício, para que ele possa responder a algumas questões. Depois, darei outros recados aqui.

**O SR. MAURÍCIO BORATTO VIANA** - Vamos lá. Vou tentar responder ao máximo possível de perguntas. Se não for possível responder a todas, eu prometo que responderei por *e-mail*, por telefone, depois.

José Paulo perguntou: *“Existe respaldo, regulamentação legal para definição de condicionantes em licenças ambientais?”*

Não. Existem termos de referência quanto a estudos que devem ser feitos. Esses estudos é que vão indicar quais são as condicionantes que vão ser colocadas em cada caso, porque cada caso é um caso. Então, o próprio empreendedor pode propor essas condicionantes, assim como órgão ambiental pode propor, e, naqueles Estados onde há um Conselho de Meio Ambiente, em que o processo passa pelo Conselho, os conselheiros também podem propor outras condicionantes. Então, realmente não há uma definição quanto a isso.

Liciana Alice Nascimento Peixoto pergunta: *“O que fazer diante do cenário de aprovação da PEC 65/2012, que representa um grande retrocesso em termos de licenciamento ambiental, onde a simples apresentação de sistema ambiental garantirá a licença ambiental?”*

Rejeitar. Só isso. O que mais podemos fazer? Isso vai dar muita polêmica, porque o Governo Temer, desde o início, já demonstrou que quer destravar vários setores da economia. E o destravamento da economia, para ele, significa deixar passar várias coisas, entre as quais, o licenciamento ambiental. Então, prevemos que vai haver muito conflito nessa área. Na minha opinião, essa PEC não tem nenhuma condição de ser aprovada.

Ian Souza Chaves pergunta: *“Maurício, as audiências públicas são importantes para a sociedade, de modo que permitem a participação da comunidade nas decisões, em âmbito local, das atividades que estão sendo licenciadas. Gostaria de saber se existe possibilidade de uma comunidade indeferir o processo de licenciamento ambiental. Existe algum projeto de lei complementar para essa questão?”*

Não. Essas audiências públicas são apenas consultivas. O substitutivo do projeto que está tramitando aqui na Câmara dos Deputados prevê que o órgão



ambiental vai ter que responder e justificar todas as manifestações da comunidade, ou seja, se a comunidade demandar uma ação “x” e se o empreendedor não a fizer com a aprovação do órgão ambiental, o órgão ambiental vai ter de justificar por que aquilo não foi aprovado.

Eu acho que já é um avanço grande. O melhor seria que a audiência pública tivesse poder deliberativo, mas eu acho que, nesse caso, nenhum empreendimento mais seria implantado. Naturalmente, os maiores empreendimentos que dão mais problema são na área de mineração e usinas hidrelétricas. São empreendimentos cujo ônus fica no local e o bônus vai para longe.

Ninguém vai querer que se instale uma mineração ou que se construa uma barragem em suas terras. Não teríamos a aprovação de nenhum empreendimento. Então eu acho que o correto é o órgão ambiental fazer uma avaliação de todos os aspectos e dar uma resposta tecnicamente justificada por que aceitou ou não aceitou aquela sugestão da audiência pública.

Carlos Angelim também pergunta: *“Qual é o prazo máximo que o órgão ambiental possui para emissão de licenciamento ambiental?”*

Na verdade, não há um prazo. Para esses projetos que estão tramitando, estão estabelecendo um prazo máximo de 1 ano. Só que, dentro desse prazo, o que acontece? O órgão ambiental pode solicitar informações complementares ao empreendedor. Enquanto o empreendedor não fornecer essas informações complementares, o prazo fica suspenso. O.k.? Isso ocorre no caso EIA/RIMA, que seria de 1 ano. Para outros estudos, seriam 6 meses. Mas hoje em dia ainda não há prazo. Essa é a grande reclamação dos empreendedores. Às vezes, o processo fica lá e não anda, não anda, e eu digo que muitas vezes não é culpa do órgão ambiental, que nem sempre tem gente suficiente para fazer aquele tipo de análise.

Segunda pergunta: *“É possível o Judiciário intervir no processo de licenciamento ambiental?”*

É só o que ele tem feito. O Ministério Público tem atuado muito em vários processos. Toda hora, por exemplo, uma ação do Ministério Público paralisa as obras de Belo Monte. Depois de três dias, eles conseguem uma liminar, começam a obra de novo, e paralisam, e começam. Isso tem acontecido demais.



Daniel José Alves Melo pergunta: *“A legislação de recursos hídricos prevê penalidades com relação ao descarte de resíduos em rios? Quais são as penalidades?”*

As penalidades em área ambiental estão na Lei de Crimes Ambientais. A Lei de Crimes Ambientais veio exatamente para isso. Ela reuniu numa só lei todas as infrações, tanto administrativas quanto criminais. Então, há algumas infrações lá que dizem respeito a recursos hídricos.

Sobre quais são as penalidades, eu teria que consultar. Há lá alguns artigos que estabelecem, por exemplo, uma penalidade para quem poluir uma água, inviabilizando o seu consumo — foi o que aconteceu agora em Mariana; causar poluição, no caso de recursos hídricos, inviabilizando o consumo, alguma coisa assim. É uma agravante.

*“Pode ser exigido o licenciamento ambiental do Município em que se pretende instalar uma fábrica de móveis?”*

Vai depender do que eu já falei. Se houver um convênio entre o Estado e o Município para que o próprio Município licencie aquele tipo de empreendimento, sim. Em geral, quando é o Estado que faz o licenciamento, o Município tem o chamado “Alvará de Localização”, em que se diz que aquele empreendimento está de acordo com as normas de uso e ocupação do solo do Município. É só isso. Se houver esse convênio em que o Município possa licenciar certos tipos de empreendimento, estando o empreendimento enquadrado nele, ele vai licenciar.

*“Qualquer cidadão pode exigir esse licenciamento?”* Não, o cidadão não pode. Existem as formas para isso, por exemplo: se for uma organização com mais de 50 pessoas, ela pode exigir uma audiência pública e tal, mas é sempre o órgão ambiental que licencia.

*“Se essa fábrica jogar os seus resíduos no rio, como denunciar isso?”* A Lívia falou aqui: a competência de fiscalizar os crimes ambientais é comum. Município, Estado e União têm competência para fiscalizar e até aplicar auto de infração, que vai resultar numa multa. A multa de quem for competente para licenciar é que vai valer.

Fábio Camargo pergunta: *“Na sua opinião, por que não existe diálogo entre Senado, Câmara e CONAMA no que diz respeito ao licenciamento ambiental, visto*



que existem PL, PLS, PEC e resoluções do CONAMA, todos diferentes um do outro e todos prestes a serem votados?”

Sim. Na verdade, eles vieram em épocas diferentes. Quando veio a Resolução do CONAMA nº 001/86, não havia praticamente nada de legislação. Alguns Estados mais desenvolvidos tinham uma legislação já sobre os licenciamentos, mas outros não tinham nada. Então, essa Resolução veio estabelecer os primeiros princípios de como seria esse licenciamento, que tipos de empreendimentos precisariam dele e tal. A partir daí, foram criadas outras normas. Eu até concordo contigo. Está chegando a hora em que nós teremos que parar com essa parafernália de leis e dizer: “*Vamos dar uma ajeitada nisso tudo?*”.

Qual é a competência CONAMA? O CONAMA pode fazer leis? Não, ele não pode fazer leis, mas na época as resoluções funcionaram como leis, e funcionam até hoje. Então, realmente é uma série de fatores, um contra o outro, e eu também concordo que, às vezes, o excesso de normas prejudica a sua aplicação.

Mais alguém quer fazer perguntas? De qualquer maneira, eu deixei aqui o meu *e-mail*. Para qualquer dúvida remanescente, podem me mandar uma mensagem, que eu responderei com o maior prazer.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

**A SRA. COORDENADORA** (Roseli Senna Ganem) - Pessoal, antes de passar a palavra para o Henrique, a organização está pedindo a quem não assinou ainda a lista de presença, tanto do período da manhã quanto da tarde, que o faça, porque isso vai ser exigido para a emissão de certificado.

Outras perguntas podem ser encaminhadas aos palestrantes, pelos *e-mails* que estão sendo apresentados ao final das palestras. Eu estou aqui com os ramais deles, mas eu vou deixar para passá-los depois, porque senão eu adentro o tempo do Henrique. Podem pegar conosco esses ramais, se quiserem esclarecer as dúvidas por telefone.

Então, agora concedo a palavra ao Sr. Henrique Paranhos.

**O SR. HENRIQUE PARANHOS SARMENTO LEITE** - Olá, bom dia a todos e todas! Eu sou Henrique Leite, consultor da Área XI também, e queria fazer um voo panorâmico supersônico sobre o assunto referente ao desenvolvimento regional sustentável. Vai dar para tocar só nos pontos mais essenciais, até porque a



legislação sobre desenvolvimento regional se fragmenta em um monte de inter-relações com a legislação tributária, a legislação orçamentária e regras em outros âmbitos da Federação. Então, não dá nem para começar a abordar isso tudo.

Nós vamos tocar, portanto, nos pontos mais essenciais de desenvolvimento regional e vamos ver o que isso tem a ver, afinal, com a sustentabilidade e, como consequência, com o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente chamado “zoneamento ambiental”.

Bom, vamos começar pelas definições, como fez Maurício. Se vamos falar de desenvolvimento regional sustentável, primeiro, o que é desenvolvimento? Originalmente, era um conceito muito economicista. O peso dele era muito econômico. Essa visão não deixou de ser influente até hoje. Atenção: não é porque era originalmente assim que deixou de ser influente hoje. O neodesenvolvimentista... E não o estou “impichando” de nada com o que ele não concorde. O próprio Bresser-Pereira se define assim. Então, existe hoje ainda muita gente que se autointitula “neodesenvolvimentista”, que acha que o desenvolvimento é primordialmente econômico.

Então, ele define — e esta definição é dele mesmo — o desenvolvimento como um crescimento sustentado da renda por habitante que implica melhoria do padrão ou da qualidade de vida e que tem implicações em outros níveis da sociedade — quer dizer, estrutural, institucional, social. Mas a tônica é econômica ou socioeconômica, como queiram.

Então, reparem que há um monte de premissas aí por trás. Quer dizer, ele está equiparando bem-estar social, por exemplo, a consumo. Isso é bastante discutível.

Hoje existe um conceito mais alargado. Isso começa muito forte com um teórico chamado Amartya Sen, que prega a ideia de desenvolvimento como liberdade. E teríamos, hoje, essa concepção mais atual da qual aqui, no Brasil, o grande partidário é Eli da Veiga, da Universidade de São Paulo, que define desenvolvimento como a ampliação das capacidades humanas, quer dizer, o conjunto das coisas que vocês podem ser ou fazer. Isso teria quatro dimensões fundamentais. A primeira: você ter uma vida longa e saudável; a segunda: você ser instruído, razoavelmente instruído; a terceira: você ter acesso àqueles recursos



materiais que permitem uma vida digna; a quarta: você participar das decisões que lhe dizem respeito, quer dizer, você ter voz, você ter poder de decisão sobre as coisas que vão afetá-lo.

Não seria desenvolvida, por exemplo, nessa ótica, uma sociedade com acelerado crescimento econômico, ditatorial. É o caso, por exemplo, da China. Quer dizer, você consegue acelerar, às vezes, o crescimento econômico, pelo menos por alguns espaços mais curtos de tempo, em detrimento de outros aspectos, como os aspectos sociais e — como veremos logo mais — os aspectos ambientais também.

Bom, com o tempo, foi crescendo no pensamento econômico e na experiência internacional a ideia muito forte e muito desafiadora para quem fala em política pública de que desenvolvimento tem tudo a ver com o lugar. Ou seja, existem lugares que — sabe-se lá por quê? —, persistentemente, são desenvolvidos e são cada vez mais e mais desenvolvidos, e há outros que, apesar de iniciativas de toda ordem, governamentais, privadas etc. não conseguem, por assim dizer, decolar, em termos de desenvolvimento.

E aí você vai ter dois grandes pontos de vista para explicar isso. Nenhum dos dois nega a ideia locacional, quer dizer, de que existe sempre um “onde”, algum lugar, ou uma área, ou uma região, ou uma cidade, ou um país, ou um continente, em que existem diferenças persistentes de desenvolvimento. Todo mundo aqui concorda com isso. Mas o problema é por quê. É algo que tem tudo a ver com o meio ambiente, é uma abordagem muito voltada para recursos naturais.

Um grande economista de ecologia, o ex-biólogo evolucionista chamado Jared Diamond, acha que o desenvolvimento acontece — e isso parece brincadeira, mas a quantidade de dados que ele usa para substanciar isso é impressionante — por causa da latitude. Então, em regiões mais espalhadas nesse sentido e em latitudes mais temperadas, isso favorece... Perdão, em regiões mais espalhadas nesse sentido — países, Estados —, espalhados assim, numa mesma latitude e em latitudes mais temperadas, teriam favorecido o desenvolvimento. Por quê? Regiões mais temperadas tendem a ter menos pragas entre as diferentes colheitas, porque aparece um inverno mais rigoroso, mata as pragas todas, e se pode, depois, ter um novo ciclo de colheita. Se você passa pela Europa, por exemplo, é normal que veja



pequenas propriedades rurais em que as pessoas têm uma pilha de estrume no fundo do terreno e usam aquilo como adubo. E não aparece nem uma mosca!

Então, existiria uma espécie de controle natural de pragas e de endemias que faria com que as pessoas também fossem menos propensas... Porque elas conseguem se planejar climaticamente — é sazonal —, elas conseguem se precaver contra as doenças sazonais. Ao mesmo tempo, a difusão de doenças como malária, por exemplo, que ocorre na Amazônia, seria menor. Então, você tem uma população com maior continuidade cultural, que adoece menos, tem expectativa de vida mais longa e acumula mais riqueza. E vou mostrar por que na próxima foto.

Um monte de gente tem pontos de vista parecidos. O mais importante dessa ótica é que existe uma relação muito forte entre o recurso natural do lugar e o desenvolvimento econômico. Muitas vezes essa ótica é externa. Existe um fenômeno que Paul Krugman chamou de “multiplicador de base”, ou seja, o mais importante de uma região, de uma economia, especialmente de uma economia globalizada, é aquele recurso natural que ela tem e que nenhum outro lugar tem. É o que se chama de “vantagem comparativa”. Esse recurso dá a tônica geoeconômica da região. E sua abundância geraria — e vejam que isto é uma tese — uma sobra de recursos que depois se espraiaria — por isso, a ideia é a de multiplicador de base — por todas as outras condições de infraestrutura socioeconômica que dariam bem-estar à comunidade. Isso teria um efeito de autorreforço.

No Brasil, quem enfatiza muito a questão do espaço também é Milton Santos, mas não tenho tempo para falar disso. Ele aborda o assunto com um viés mais marxista e como se intercala com dominação no plano local e nos fluxos de espaço transnacionais, digamos assim.

Por outro lado, ainda sobre a ideia de que o lugar é importante, de que há lugares persistentemente desenvolvidos ou subdesenvolvidos, há uma explicação diferente, que enfatiza menos o recurso natural e enfatiza mais o que se chama de “instituição”. Em comparação feita por Douglass North, o pai da economia institucional moderna, instituições são as regras do jogo. Então, são as convenções sociais, a organização do Estado, as leis, os normativos, enfim, as regras do jogo de determinada sociedade. E as instituições daquele lugar é que determinariam, a longo prazo, o sucesso ou o fracasso em se desenvolver.



É importante falar da tese de Jared Diamond, porque ele é uma peça-chave na ideia de desenvolvimento sustentável. Ele tem um livro muito influente chamado *Colapso*, que explica o crescimento e a falência de civilizações inteiras, de forma muito convincente, com base no esgotamento do recurso natural que tinham. E aqui vemos uma ilustração da tese dele. Olhem que interessante: a Europa é muito larga e está na mesma latitude. E isso quer dizer o quê? Que, historicamente, quando a agricultura começou a se desenvolver mais, vários países estavam na mesma latitude. Isso quer dizer que eles tinham climas muito parecidos. Quer dizer que a tecnologia é muito difundível: aquilo que funciona para um lugar vai funcionar radialmente naquela mesma latitude. Lugares com diferença de latitude muito grande — como nós, aqui — teriam dificuldade de espriar a tecnologia por todo o seu território, porque as condições são muito diversificadas.

Um contraexemplo: a América do Norte. Os Estados Unidos são assim, e o Canadá é assim. Estamos falando ainda de regiões com latitudes semelhantes, o que facilitaria a difusão tecnológica. Isso permitiria a acumulação de excedentes, que se reverteriam em bem-estar socioeconômico, em instituições mais sólidas. É aquela tese do determinismo geoeconômico ou a ideia de vocação natural. O nosso próprio País seguiu uma lógica desenvolvimentista por muito tempo com base nisso. A vocação natural do Sul e do Sudeste é, digamos assim, industrial, e a vocação do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste é de produção de matéria-prima. Quer dizer, você está especializando dentro do próprio País. Umas seriam mais conducentes à inovação tecnológica; outras, não.

Além disso, há essa coisa das zonas temperadas. Há zonas temperadas e há a zona tropical.

No entanto, apresento a vocês as duas cidades de Nogales. Existe uma cidade americana, no Estado do Arizona, chamada “Nogales” e existe uma cidade, no México, chamada “Nogales”. Era a mesma cidade, originalmente, só que ela se dividiu ao meio, pela fronteira, na Guerra de Secessão. Então, essa é a Nogales americana — é radicalmente diferente a imagem; até por satélite você consegue ver, pelo Google Imagens —, e essa favela que estamos vendo aqui é a Nogales mexicana. Essa favela que vocês estão vendo é a Nogales mexicana. Essa área aqui com estradas, iluminação pública, sinalização, etc., é a Nogales americana.



Esta é a Nogales americana e esta outra — favelinha — é a Nogales mexicana. Tudo nelas é igual: estão exatamente no mesmo lugar; a distância delas é essa fronteira, essa cerquinha.

Há essa explicação que considera o darwinismo socioeconômico, quer dizer, os genes da população são iguais, não adianta dizer que o mexicano é preguiçoso. Portanto, os genes da população são iguais, a geografia física é igual, a cultura é igual. E falo sobre isso porque uma explicação possível para o desenvolvimento também é, por exemplo, religiosa. Quer dizer, você teria religiões diferentes. O catolicismo seria, talvez, menos propenso — para Weber — para o desenvolvimento de uma região, enquanto o protestantismo seria mais, etc.

Mas nessa região a cultura é igual, a geografia e as pessoas também. Mas uma parte da favela tem 70% a mais de renda *per capita* do que a outra. E mais um detalhe: lá eles não têm algo como o art. 43 da nossa Constituição, que diz ser objetivo da República reduzir desigualdades regionais com fundos, etc. Eles não têm isso lá.

Então, a pergunta é: por que a favela nos Estados Unidos é assim, se eles não receberam dinheiro para esse desenvolvimento? E lá não tem nenhuma SUDENE lá fazendo isso aqui.

Então, isso favorece a ideia de James Robinson e de Daron Acemoglu de que o que faz diferença são instituições que eles chamam de inclusivas, quer dizer, a ideia é a de se ter instituições político-econômicas que permitam a participação informada dos cidadãos e a apropriação social dos benefícios do desenvolvimento econômico. Isso geraria incentivos maiores tanto para o governante quanto para o governado a desenvolver aquela região.

E o que é que isso tudo tem a ver com legislação brasileira ambiental, especialmente? No Brasil, a coisa começa na Era Vargas. O Maurício falou bem sobre isso aqui: a ideia, desde o período colonial, era a seguinte: vamos ocupar esse território, vamos integrá-lo, para evitar que ele seja apropriado por outros.

O fato é que o território brasileiro crescia muito rápido e de forma muito artificial. Então, a ideia era integrar, defender e ocupar, ou seja, colocar pessoas no lugar produzindo.



Então, como disse o Maurício, quando falou sobre o Código de Águas, a ideia era regular o uso dos recursos naturais. Ou seja, sequer havia uma sombra de preocupação com a ideia de conservação.

Houve algumas iniciativas da Coroa — e é até uma coisa interessante —, do ponto de vista extrativista. Inclusive a expressão que utilizamos hoje “madeira de lei”, trata-se da madeira protegida por uma lei da Coroa Portuguesa, no século XVIII, que dizia para não extrairmos madeira demais.

Então, havia essa preocupação com os recursos naturais, do ponto de vista de uso, de controle do uso.

Aí, de repente, depois da Segunda Guerra e até os anos 60 — vou acelerar um pouquinho —, o desenvolvimento econômico se acelera, mas com muita intervenção estatal. No começo ainda havia uma ótica mais regional, depois ela cai de importância um pouquinho.

Partindo daí, Vargas começa a reconhecer a ideia de regiões problemas. E haveria três regiões problemas no Brasil. Vejam a ideia de persistência para o desenvolvimento, pois são as três regiões problemas que temos até hoje: o Vale do São Francisco, o Polígono das Secas e a Amazônia. Essas continuam sendo regiões de difícil arrancada para o desenvolvimento socioeconômico.

Então, qual era a lógica no começo dos anos 60 e 70? Esses instrumentos aqui não deram muito certo. Não tenho tempo agora para dizer por que não deram certo. Mas aqui se criaram as primeiras tentativas de agências e institutos de fomento ao desenvolvimento. Nos anos de 60 e 70 acontece o chamado milagre econômico, e a ideia da ditadura é a seguinte: vamos crescer o bolo para depois dividi-lo. Quer dizer, vamos fazer arrancar a economia do Brasil, concentrando-a onde for mais fácil, onde for mais favorável, depois pegamos essa grana e dividimos.

Então, o desenvolvimento brasileiro foi assim: primeiro ocupa. Isso não deu muito certo, porque em algumas regiões a coisa não funciona assim de forma artificial, induzida pelo Estado, etc. Portanto, algumas delas se transformaram em regiões problemas, e o Governo desistiu delas. Mas o que houve foi o seguinte: *“Não, vamos desenvolver onde der, pegar o dinheiro e, depois, transferi-lo para aquele lugar”*.



Bom. Falando rapidamente aqui, nos anos 80 até isso deu errado, porque houve uma crise fiscal no Brasil, uma hiperinflação. Então, o Governo esqueceu a ideia do planejamento microeconômico ou planejamento regional e se concentrou na ideia de estabilização da economia.

Então, primeiro, pensou-se no seguinte: *“Apaga-se o incêndio; depois voltamos a pensar nisso”*.

Poderíamos, então, voltar a uma lógica mais de desenvolvimento regional, uma lógica espacial de desenvolvimento. Isso começa a ser feito no primeiro mandato de Lula, mas se perde completamente no segundo. Tal ocorreu por causa do tipo de reação que se teve em relação à crise de 2007 a 2008, que passa pelo tal do “Novo Desenvolvimentismo”. Mas nós vamos falar mais disso já, já.

Tudo o que eu falei até aqui vai aparecer na Constituição. Vocês vão ver as marcas desse processo todo de que eu falei. Ou seja, o art. 3º coloca como objetivo fundamental da República a redução da desigualdade regional. Geramos muito dinheiro em um lugar, agora vamos pegar esse dinheiro e jogar em outro lugar, para melhorar o padrão de vida das pessoas de lá.

Essa mesma formulação é também princípio da ordem econômica e financeira. E o art. 43 da Constituição Federal, que é dedicado às regiões, diz que a União poderá articular em um mesmo complexo geoeconômico as suas ações — vulgo, a Constituição trata das cinco Regiões.

E como ela vai fazer isso? Isso é bem importante: ela vai fazer isso com planos regionais de desenvolvimento econômico e social que vão receber incentivos — e peço a atenção para essa palavra —, especialmente creditícios e tributários.

Sem me alongar muito, a União pega um pedaço Imposto de Renda e do IPI — e faz-se isso porque a lógica é tirar dinheiro de onde o Brasil se industrializou mais, para colocar onde se industrializou menos — para financiar o quê? Isso também é importante: para financiar o setor produtivo.

Esse dinheiro dos fundos constitucionais — FNO, FNE, FCO — não pode ser dado a entidades não produtivas. Esse dinheiro tem que ser dado ou a uma empresa produtiva ou a uma cooperativa.

E continua o dispositivo constitucional dizendo o seguinte: *“É competência exclusiva da União* — isso de novo tem a ver com essa lógica, digamos assim, *top-*



down, de ocupação do nosso território — *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento* — atenção aos adjetivos! — *econômico e social*”. Vejam se estão sentindo falta de alguma coisa.

E o art. 165 da Constituição Federal diz que o próprio plano orçamentário vai ser regionalizado. Isso é uma bobagem que não tem repercussão prática nenhuma, mas eu tinha obrigação de falar.

E como é que isso se regulamenta? Nos fundos constitucionais do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste. E esses fundos vão ser aplicados em quê? Em financiamento, a juros subsidiados, para ampliar capacidade produtiva de empresa e de cooperativa. Atenção de novo a isso, porque tudo vai se amarrar já, já.

Essas duas leis complementares também regulamentam aquele art. 43 — sobre o qual falei e que trata do planejamento regional — e recriam a SUDAM, a SUDENE e a SUDECO, que executam esses planos de desenvolvimento. Elas tinham existido, deram errado, pois eram um antro de corrupção e ineficiência, depois voltaram a ser criadas por pressão política. E, para isso, essas superintendências vão contar com outra linha de fundos que não são as do FDA, FDNE e FDCO. Observem que não devemos confundir os fundos, apesar de eles se acumularem. De novo, a opção é botar dinheiro onde? Atenção: investimento em infraestrutura, serviço público e grandes empreendimentos.

Aí se cria a ideia de RIDE, que é certa evolução do conceito para normatizar outro artigo da Constituição. A ideia é a seguinte: *“Não vamos só jogar dinheiro na cabeça de pessoas, vamos também tentar criar instrumentos institucionais”*.

Basicamente, a RIDE é um complexo de Municípios entre diferentes Unidades da Federação que nós vamos tentar fazer com que se desenvolva. Como? Planejando-os de forma integrada.

Um caso exemplar de RIDE é o DF, onde nós estamos. O DF faz parte de uma RIDE. Por que se criou isso? Porque há uma sobrecarga no centro urbano em relação às cidades do Entorno. Então, a ideia seria uniformizar as regras e planejar o acesso a serviços públicos, via convênios, de forma conjunta. Isso nunca funcionou muito bem. Daqui a pouco eu vou dizer por quê.

Aqueles fundos que levavam dinheiro das regiões industrializadas para as não industrializadas geravam um problema persistente. Que problema era esse?



Nos países ricos, há aqueles que se opõem a coisas como agência de fomento, etc., sob o seguinte argumento: *“Olha, isso tira dinheiro dos pobres das regiões ricas para dar para os ricos das regiões pobres”*.

Então, com esses fundos acontece a mesma coisa. Como a nossa estrutura tributária é muito indireta, você extrai dinheiro da população das regiões industrializadas e acaba alocando-o em cidades que já são as mais dinâmicas daquelas regiões pobres.

A PNDR — Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto nº 6.047, de 2007, veio para tentar acabar com isso, dividindo as regiões em mesorregiões e priorizando aquelas de economia estagnada, ou seja, priorizando regiões pobres e com pouco dinamismo.

E há outros instrumentos que são basicamente fiscais. Eles são tão complicados que eu só vou citá-los. A legislação fiscal é um labirinto dos infernos. Não vai dar tempo de abordar isso aqui.

E isso tudo acaba onde? Em desenvolvimento regional. Qual é o mais recente instrumento que temos para isso é o famigerado MATOPIBA. Não sei se alguém aqui já ouviu falar desse negócio, que é fresquinho, do ano passado.

É a mesma lógica, gente! Nós não saímos do mesmo modelo mental. Então, qual é a ideia? Vamos raciocinar sobre a ideia de fronteira agrícola. Vamos ocupar e vamos incentivar com crédito e com subsídio. A finalidade disso, teoricamente — e vai aparecer uma palavrinha nova que não tinha dito até agora; eu estava falando só de desenvolvimento regional, mas vai aparecer outro adjetivo para esse diabo desse desenvolvimento —, foi expressada no seguinte texto: *“Promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável...”*. E aí eu coloco uma interrogação. E quais são as diretrizes disso? Vamos priorizar o quê? Vamos priorizar o desenvolvimento de tecnologia, infraestrutura logística, agricultura e pecuária. Onde? Em MATOPIBA, que é uma região que compreende os Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Noventa por cento desses 73 milhões de hectares são de cerrado. Essa área já foi responsável, no ano passado, por 9,4% de toda a produção de grãos do Brasil. O Cerrado é uma beleza para quem quer investir em agricultura mecanizada,



especialmente naquela região. Os preços da terra ainda são relativamente baixos, e é muito fácil você limpar a área toda de repente.

E o tal do “sustentável”? Como é que aparece esse adjetivo aqui? Não sei. Não me perguntem não. Prevê-se um comitê gestor paritário entre seis Ministérios — Agricultura, Pecuária, Abastecimento, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Integração Nacional, Ciência e Tecnologia, e Educação — e sociedade civil. Mas aparece a sociedade civil entre aspas, ou seja, leia-se: empresas, sindicatos e universidades.

Não sei se vocês estão sentindo de alguma coisa como o Ministério do Meio Ambiente. E essa sociedade civil não está um pouco estranha não? Leia-se: empresas, sindicatos e instituições de pesquisa. Isso é a tal sociedade civil prevista no decreto.

Portanto, é exatamente aquilo que nós vimos naquele eslaide sobre a favela e a instituição extrativa. Quer dizer, trata-se de uma regra do jogo que é pouco participativa, pouco includente.

Bom, se já estava ruim, vamos piorar um pouco mais: o desenvolvimento regional é sustentável? Isso é possível?

Rapidamente, como é que funciona uma economia? Você tem famílias e tem empresas — unidade de consumo, unidade de produção. As famílias emprestam o que elas têm para as empresas no mercado, ou seja, o fator de produção. Elas dão a terra que elas têm — quer dizer, cedem-na de uma forma ou de outra —; dão o seu trabalho e nela investem o seu capital, aquilo que elas acumularam. De outro lado, as empresas retornam às famílias a remuneração por essas três coisas. Leia-se “terra” em sentido bem amplo, pois a terra é um fator natural. Floresta é terra. Enfim, tudo isso é terra.

Portanto, as empresas retornam às famílias aluguel, salário e lucro. As empresas retornam às unidades de consumo o lucro pelo capital, o salário pelo trabalho, etc. E as empresas também recebem dinheiro das famílias, que fazem despesas e o transformam em receita para as empresas. Por sua vez, ainda naquele ciclo econômico, as empresas devolvem às famílias bens e serviços que são por elas comprados.



Tudo é muito lindo! Esse é o modelo que nós chamamos de economia neoclássica. Está tudo fechadinho, não é? Só que é mentira! Por quê? Por que os recursos que as empresas extraem do meio ambiente são por nós denominados como “recursos de baixa entropia”. O que significa isso? Esses recursos são matéria muito organizada, de muito valor e de energia muito concentrada. Energia concentrada faz trabalho. Então, essa matéria tem valor econômico. O petróleo, por exemplo, é energia concentrada.

Os recursos naturais — como o solo, a água, etc. — são utilizados pelas empresas. E por causa da danada “segunda lei da termodinâmica”, que é uma lei da física, todo processo implica aumento de entropia e dissipação de calor. É por isso que não existe um moto-perpétuo. O que é moto-perpétuo? Imaginem: injeta-se energia em um motor, ele roda e, enquanto isso, pega-se um ímã e o coloca ali em uma bobina de indução; assim, gera-se energia para se colocar dentro do motor de novo. Esse motor iria rodar para sempre. Olha que legal! Só que é impossível. Por quê? Porque, no caminho, perde-se energia e matéria.

O mesmo acontece com o fluxo da economia. Quando a economia roda, ela absorve produtos do ambiente de menor entropia e devolve coisas com entropia aumentada. Quer dizer, a economia devolve calor, resíduos sólidos, efluentes líquidos, emissões gasosas. Tudo isso vale menos do que aquilo que entrou na economia. Quando as famílias consomem, ocorre a mesma coisa. Assim como as empresas, que produzem resíduos, as famílias produzem lixo. E o ambiente tem uma capacidade de assimilação — que é o quanto ele consegue aguentar daquilo sem parar. Mas há algo pior, porque, pelo menos, isso ainda está dentro do ciclo produtivo e se consegue precificar. Mas, para que todo mundo aqui continue vivo, é necessária uma coisa chamada serviço ambiental, que é muito difícil precificar. Na verdade, é muito difícil até identificar serviço ambiental. O clima, por exemplo, é um serviço ambiental.

Existem serviços ambientais que se apresentam, como se diz, como amenidades. Quer dizer, até uma paisagem que não seja insuportável ou enlouquecedora é um serviço ambiental. É muito difícil precificar isso.

Portanto, esse ciclo econômico se quebra, ela não funciona, até porque não se regula sozinho.



E aí há três abordagens para resolver esse problema do ciclo quebrado, sendo a primeira delas a visão da economia neoclássica, que é a mais otimista, a visão de Pangloss, que a visão do Jardim do Éden, tecnológica. Ela é assim: com preço relativo e com realocação de investimento é possível resolver tudo, basicamente. O que isso quer dizer? Se um recurso é usado demais, ele fica escasso e começa a faltar. Pela lei da oferta e procura, o preço dele sobe. Quando isso acontece, para a empresa, fica antieconômico investir ali. Mas, para a empresa que recebe esse recurso, começa-se a gerar excedente. Excedente na economia busca reinvestimento. E esse excedente vai ser reinvestido naquilo que as empresas estão demandando: insumo barato. A economia, portanto, tem autorregulação tecnológica.

Quando o recurso começa a ficar escasso, a economia sofre autorregulação, o excedente refluí para investimento em coisas que as empresas demandam, que são insumos mais baratos. E aí a coisa toda começa de novo. E vai assim até o infinito.

Isso foi proposto por um cara chamado Julian Simon e por outro chamado Robert Solow, que é o expoente da ideia da sustentabilidade fraca, segundo a qual o importante é manter o capital atual total para as próximas gerações.

O que isso quer dizer? Uma fábrica e uma floresta são intercambiáveis. Como assim? Se há 2 mil hectares de floresta e uma fábrica pequena e, ao final de 20 anos, há uma fábrica grande e 200 hectares de floresta, se o capital total dessas duas coisas funcionou, tudo bem. Será entregue para a geração seguinte aquilo que foi recebido, porque uma coisa pode ser trocada pela outra. Não importa.

E são também intercambiáveis os recursos naturais no sentido contrário: poupa-se recurso natural com um processo com mais capital e com mais tecnologia.

A ideia dessa corrente é a seguinte: deixe como está para ver como é que fica; assim vai ficar tudo bem.

Já a abordagem econômica intermediária traz a ideia de ecodesenvolvimento, ou seja, se a economia for induzida com regulação etc., é possível fazê-la entrar mais ou menos em estado equilibrado — ou com um desenvolvimento menos poluente ou de estabilidade, digamos assim. Essa é a ideia do Herman Daly. Segundo ele, isso ocorre porque a economia vai se desmaterializando, vai ficando



mais eficiente, mais virtual, mais intangível e vai consumindo cada vez menos recurso natural.

Mas há também uma ideia de economia ecológica pessimista: capital natural não é intercambiável. Defende-se que nós não podemos viver na ilusão perpétua da economia do cowboy, que funciona assim: a pessoa chega, encontra novos recursos naturais e vai usando esses recursos.

No fundo, vivemos na economia do astronauta. O pai dessa ideia, um sujeito chamado Kenneth Boulding, disse o seguinte: quem quer que acredite na ideia de crescimento econômico exponencial infinito num planeta finito ou é louco ou é economista.

Então, a ideia do Kennedy Boulding é assim: decrescimento ou morte. Ele defende que o planeta, como um conjunto, em termos de tamanho total da economia, não tem alternativa a não ser decrescer. A razão desse raciocínio é que, necessariamente, vamos nos deparar com a situação de que a utilização marginal dos recursos naturais nunca vai ser zero, quer dizer, para se crescer mais um pouquinho sempre será usado mais um pouquinho de recurso natural, por mais eficiente que seja.

De novo, vamos voltar aqui para o nosso Direito Ambiental brasileiro. E aí escolhemos o quê? Escolhemos o caminho do meio. Então, o Direito Ambiental brasileiro adotou a ideia de desenvolvimento sustentável, que, na famosa definição do relatório Brundtland, da Gro Brundtland de 1987, *Nosso Futuro Comum*, é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades de hoje sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas, é a ideia de equidade intergeracional.

A Livia já falou aqui sobre a política etc., esse conceito já está na Política Nacional do Meio Ambiente e está muito relacionado com a ideia de função socioambiental da propriedade. Acho que a Livia já falou sobre isso também.

E, agora, como isso está no nosso Direito? Há previsão constitucional e está na Política Nacional do Meio Ambiente. A Política Nacional do Meio Ambiente vai ter um instrumento para fazer aquelas coisas acontecerem. Que instrumento é esse? É o zoneamento ambiental.



Atenção, pois há uma questõzinha de doutrina aqui — e vai ser a única vez que vou falar sobre essa coisa abominável aqui. Desculpe-me, mas será uma questão de concurso. Para o CESPE isso aqui é um pouco traiçoeiro, porque ele adota como definição de zoneamento ambiental a definição do zoneamento em geral e já considerou como falsa a ideia de zoneamento ecológico-econômico como sinônimo de zoneamento ambiental.

Então, doutrinariamente, o que é zoneamento ambiental? É um instrumento governamental que vai disciplinar o uso e a ocupação do território. Isso é um instrumento só? Na verdade, não, trata-se de um gênero, de uma família de instrumentos. Os principais são estes aqui. O primeiro deles, antes da própria PNMA, é o zoneamento industrial. Depois, a PNMA instituiu explicitamente o nome “zoneamento ambiental” como instrumento. Isso foi regulamentado muito tempo depois, 21 anos depois, como zoneamento ecológico-econômico, que é, portanto, espécie de um gênero. Tudo isso aqui são zoneamentos ambientais.

Quem é que diz isso? Eu? Não! José Afonso da Silva, Celso Fiorillo e Sirvinskas dizem, quer dizer, a maior parte dos doutrinadores acha isso.

Então, todo zoneamento tem como finalidade — e isso consta na competência comum da União com os outros entes federados — proteger os recursos naturais e etc. é zoneamento ambiental. Existem essas espécies todas.

A Évellyn vai falar um pouquinho de oceano e não dá tempo de falar sobre o Estatuto da Cidade. Eu diria que, para alguma generalidade, vocês podem pegar qualquer resuminho.

Então, vou falar um pouco mais do zoneamento industrial. Ele foi objeto dessa primeira lei, de 1980. O que aconteceu? Lembram-se daquilo que eu falei? A industrialização no Brasil começou em polos de desenvolvimento, com muito investimento estatal, muito investimento de empresa estrangeira e muita poluição. Essa poluição fica, de repente, insuportável para o entorno. E aí começa essa ideia de controlar essa poluição.

Então, a nossa política ambiental nasce com uma ótica de controle, que é o que chamamos de instrumentos de comando e controle. Vou falar um pouquinho mais disso já, já.



Há, portanto, quatro zonas em níveis diferentes de uso industrial. O primeiro nível é estritamente industrial, quando aquilo não tem jeito, quando o impacto não é tratável, não é mitigável — refiro-me ao barulho que atividade faz, aos resíduos, às emissões, aos efluentes. Enfim, como aquilo não é tratável para as comunidades do entorno, vai-se deixar aquilo completamente isolado e colocar-se um cinturão verde em volta.

Aquela zona pode ser predominantemente industrial. Neste caso, o Estado estabelece que pode haver ali, sim, a prestação de algum serviço compensatório para aquela comunidade que está lá dentro e que se deve intercalar aquilo com áreas verdes para melhorar a qualidade de vida do lugar.

A terceira zona industrial seria aquela em que há uso diversificado, que compreende indústrias que não têm impacto significativo.

E, por fim, há as zonas de reserva ambiental.

Aí, sinceramente, essa lei se meteu no que não era de sua alçada. Mas podem ocorrer essas zonas em três graus diferentes. Se der tempo, eu explico um aspecto econômico interessante disso aqui. Mas, no limite, em uma zona que já está saturada, pode-se, em nível de comando e controle, dizer assim: “*Não entre mais aqui*”. Mas isso é economicamente racional — como é, aliás, a maior parte dos nossos instrumentos de comando e controle. Vamos ver se dá tempo de explicar por que.

Vamos valar agora do segundo tipo, ou seja, da segunda espécie do gênero zoneamento ambiental. Refiro-me a essa que foi regulada pelo Decreto nº 4.297, de 2002. Nela vão aparecer aquelas palavrinhas da transição do desenvolvimento regional para o sustentável.

*“Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.”*



Ele vai obedecer a vários princípios, entre eles — e vejam ele aqui de novo — a função socioambiental da propriedade.

De novo — e não vamos falar de concurso, não — vou falar sobre a doutrina. O que é isso? É limitação administrativa? Não! Os melhores doutrinadores enxergam que isso é conformação do próprio Direito de Propriedade. Quer dizer, não é que o Estado, para ganhar outra coisa, está pegando uma coisa que é sua para fins econômicos e a está trocando. Esse entendimento abriria a possibilidade, por exemplo, de indenização. Mas não é assim. Trata-se de um conceito endógeno. Um dos aspectos da propriedade — e não existe só o econômico — é o socioambiental também, e o zoneamento tem a ver com isso.

Seria, em tese, um instrumento poderoso, porque ele permitiria realocar empreendimentos, vedar licença de operação e, via de regra, por tabela, o acesso ao crédito.

Então, como não existe direito adquirido ao uso do território, direito adquirido para se poluir, pode-se, inclusive, tendo feito o zoneamento numa região, mandar uma fábrica ir para outro lugar.

Isso vai ser implementado por uma comissão coordenadora. Foi instituído em 2001 o zoneamento ecológico-econômico do território nacional, essa comissão vai planejar e articular essa política com o zoneamento das unidades.

Então, a Constituição diz que é competência exclusiva da União — e vimos isso lá — ordenar o território em escala nacional e regional; mas também é competência dos Estados ordenar em escala estadual, assim como, no que couber — e isso tem muito a ver com o Estatuto das Cidades —, os Municípios vão fazer isso via plano diretor.

Cada uma dessas coisas tem que estar de acordo com as diretrizes e limitações do nível mais alto. A Livia deve ter falado disso aqui.

Isso aqui é um exemplo. A União já fez os zoneamentos que lhe cabiam. Nem todos estão instituídos, mas, salvo engano, todos já estão normatizados já por decreto. Este aqui é um exemplo: é o caso da Amazônia Legal.

Vocês podem ver que aqui há diretrizes muito genéricas para cada uma das regiões, são espécies de norteamentos.



Então, a ideia aqui é conservar o coração da floresta — este é o nome, eu não estou inventando — por atividades produtivas. Esse é o nome dessa área verde aqui. Vocês ainda vão ver dentro dessa área hachuras num sentido ou noutro, a exemplo das unidades de conservação ou das terras indígenas etc.

Isso tudo está dentro dessa ideia de que o desenvolvimento vai tentar conjugar a ideia do bem-estar socioeconômico com a conservação ambiental.

Mas isso tudo funcionou ou não?

Ora, já vimos que temos a SUDAM, a SUDENE, a SUDECO, isso tudo operado pelo Banco do Brasil; temos uma Política Nacional do Desenvolvimento Regional que leva dinheiro de um lugar para outro; temos incentivo tributário, crédito, zoneamento, etc.

Mas as regiões se desenvolveram? Não! Isso não funcionou, infelizmente. Por quê? Não sei se vocês prestaram atenção, mas olhem que coisa interessante: todos os dispositivos constitucionais que falam em desenvolvimento regional — art. 43, art. 159, etc. — assim o fazem citando o desenvolvimento nos aspectos econômico e social, inclusive, nessa ordem; mas nenhuma lei que os regulamente usa métrica ou instrumento ambiental.

Portanto, o MATOPIBA, por exemplo, diz que o desenvolvimento vai ser sustentável, mas, dentre os órgãos que estão responsáveis pela política, não está o Ministério do Meio Ambiente e também não existe qualquer métrica para controle.

Portanto, como não existe algo objetivo na política, o adjetivo “sustentável” se transformou em uma coisa que chamamos de *greenwashing* no meio ambiental; quer dizer, vamos lavar de verde, vamos colar o adjetivo “sustentável”, apenas para fazer uma coisa parecer mais bonita. Mas o fato é que isso não tem rebatimento prático.

Então, ocorre a mesma coisa com o Decreto nº 8.247, que institui os fundos constitucionais de desenvolvimento. O texto do referido decreto diz que um dos seus objetivos é “proteger o meio ambiente”. Portanto, nada se diz! E digo isso porque o texto do decreto não está acompanhado de nenhuma métrica, objetivo, contrapartida ou o que seja. Isso aparece meio que “pró-forma”.

Havia um programa intitulado *Em Nome do Amor*, em que o apresentador perguntava: *É Namoro ou Amizade?*



Quando vemos as leis de desenvolvimento regional, de um lado; e os instrumentos ambientais de ordenamento do território, do outro, por incrível que pareça, os textos que tratam dos instrumentos ambientais, pelo lado socioeconômico, querem uma amizade que pode até virar namoro; mas, do lado dos instrumentos de desenvolvimento regional, a intenção é quase que de inimizade.

Isso aparece nas palavras. Eu ainda vou escrever alguma coisa sobre isso.

Por causa dessa herança de comando e controle da mentalidade ambiental do Brasil, quando aparece alguma coisa de meio ambiente na Constituição ou nas leis, reparem como são usados os verbos: proteger, preservar, controlar. Tudo isso nos traz uma ideia de limitação coercitiva, de comando e controle.

Na Constituição, o patrimônio nacional é uma ideia um pouco mais econômica. No art. 170 da Constituição, inciso VI, chegou, graças a Deus, a emenda constitucional que prevê tratamento diferenciado de produtos e processos, segundo seu impacto ambiental. Então, estão começando a internalizar uma ótica econômica. Mas a ótica econômica ainda é muito de comando e controle na Constituição.

Nos instrumentos, ela começa a se aproximar mais, mas ainda têm essa facilidade jurídica. Eu vou explicar por que isso acontece, por exemplo, no caso de zoneamento.

Esse é o lado do desenvolvimento regional, digamos assim. O lado ambiental enfatiza muito o comando de controle, como eu já disse. E o que mais existe, além disso? Incentivo econômico. Refiro-me sobre instrumentos econômicos. Pode-se tanto colocar preço sobre uso do recurso natural, sobre emissão de afluentes, etc.; pode-se comercializar direito à poluição ou pode-se remunerar a ideia do protetor e do receptor. Eu não sei se a Livia já falou disso aqui. Pode-se remunerar quem protege e quem conserva melhor do que algumas metas estabelecidas.

Então, nós temos poucos instrumentos econômicos. E temos menos ainda — no Brasil isso é uma miséria —, instrumentos de comunicação, de sinalização de mercado, de nivelamento de informação. O que é isso? Acordos de difusão tecnológica, de formação de mercado para produto ambiental, de sinalização de valoração ambiental.

Então, por exemplo, em 2013, salvo engano, houve um relatório de algum órgão no Ministério da Agricultura. Até falei disso em nosso relatório recente. E



houve um relatório do INCA que fala do mesmo assunto: agrotóxicos. O que o relatório do Ministério da Agricultura dizia? Está legal. Basicamente é isso. Vai com fé, pode consumir, tudo está seguro. E o que o INCA dizia? Para, senão você vai morrer de câncer. O Instituto Nacional do Câncer está ligado ao Ministério da Saúde. Ou seja, há dois órgãos do Governo Federal, no mesmo ano, dizendo coisas opostas sobre o mesmo assunto.

Então, há uma falha séria de nivelamento de informação, de sinalização de mercado, de comunicação. É o que se diz também do problema dos orgânicos existentes aqui, no Brasil. Fala-se, por exemplo, que o mercado de orgânico não vai para lugar nenhum porque ele só tem 1% da produção da comercialização — certificada. Mas isso se refere à produção certificada. Por que eu digo certificada? Porque, segundo o Censo do IBGE de 2006, a produção de agricultura familiar responde por cerca de 60% a 70% da produção nacional de alimentos e, portanto, de 60% ou 70% disso, vejam V.Exas., já seriam relativos à produção orgânica, até porque o pequeno e o médio produtores não têm o mesmo acesso aos pacotes de tecnologia, de crédito, de regulação de propriedade etc. que o grande produtor

Então, o que está faltando aqui? Sinalização ao mercado, comunicação. Nós estamos muito atrás disso. Então, a nossa política ainda é literalmente do século XIX. Eu digo século XIX porque é assim mesmo. A coisa de comando e controle começou na Inglaterra com aquela estória das borboletas de Manchester, relativas à seleção natural de Darwin. Ou seja, a Inglaterra começou a ter tanta poluição que as mariposas começaram a ficar com as asas mais escuras, por seleção natural. E essas borboletas começaram a prevalecer. As árvores eram branquinhas. Havia certo equilíbrio entre mariposas brancas e escuras. De repente, sumiram as mariposas brancas. Por quê? Porque as brancas ficavam em árvores escuras de fuligem e eram presas fáceis para os predadores, que iam lá e as comiam. Então, a coisa chegou a esse grau para haver o início da legislação de comando e controle, que ocorreu na Inglaterra, no século XIX. E assim é a nossa legislação ambiental, economicamente ela é arcaica.

Isso obviamente não favorece o desenvolvimento, a indução das forças vivas da sociedade, das instituições inclusivas, do empresariado, etc., para que eles



promovam o desenvolvimento. Não é o Estado que o faz. Vamos ver isso de novo agora.

Quando o Estado tenta fazer, via instrumento fiscal e creditício, não funciona. Eu tenho um artigo aqui de 2015. Não dá tempo de eu falar para vocês sobre as conclusões dele, mas elas são rigorosamente iguais às conclusões sobre a eficácia do desenvolvimento regional e dos fundos constitucionais de um artigo de 2005. Se pegarmos os artigos de 2005 e de 2015 e taparmos a data, vocês vão pensar que é o mesmo. Com esses instrumentos, o Estado não está conseguindo favorecer o desenvolvimento regional. É aquela história, o cruzamento do burro com a vaca não puxa carroça nem dá leite.

Os instrumentos de gestão territorial ou com rebatimentos territoriais são completamente fragmentados. O instrumento que deveria dar unidade a isso é o próprio zoneamento, e ele não funciona. Vou explicar por que logo.

Imaginem um empreendedor, até pequeno, que quer abrir uma empresa que usa água ou qualquer recurso natural, a energia, e quer produzir alguma coisa. A empresa tem algum grau de resíduo, naturalmente. E ele faz em um ponto do mapa, onde está. Ao contrário, por exemplo, da Suécia, há um lugar, um sistema, um portal na Internet, o que seja, em que se clica e se vê, simultaneamente, todas as afetações de todos os instrumentos de gestão do território que acontecem ali? Não há! Então, sempre se pode ser surpreendido por mais alguma coisa que não se viu. Nós não temos essa lógica tecnológica de informação e de integração. O nosso próprio sistema federativo complica isso enormemente.

Isso gera o quê? Uma brutal descoordenação pública. Existe o Comitê de Bacia; o consórcio municipal, que tem a ver com a Política Nacional de Resíduo Sólido; as regiões integradas de desenvolvimento, que têm a ver com as políticas de desenvolvimento regional. Enfim, há vários recortes no mesmo território, com vários objetivos que se reforçam ou se contradizem. Essas pessoas não se encontram, e vira tudo uma confusão. Imagine para o empreendedor privado, especialmente o pequeno. Quem sabe fazer a gestão de território no Brasil? Não é o Estado, é o grande produtor rural. Ele tem domínio das informações do território; ele tem capital; ele tem tecnologia; ele tem assessores; ele tem advogados, etc.



Especialmente para o pequeno e o médio empreendedor e para o setor público a fragmentação tecnológica, informacional e jurídica do nosso instrumento de gestão territorial é um desastre para o Brasil. Nós não temos uma política nacional unificada de ordenamento territorial. Isso começou a ser feito no primeiro mandato de Lula, depois, desculpem-me, broxou completamente.

O instrumento de zoneamento ambiental que deveria prever, como um dos seus componentes, e identificar, para cada área, todos os marcos jurídicos que incidem sobre ela, não rolou, não vingou. Por quê? Ele comina deveres, mas o decreto que o institui não esclarece se ele deve ser aprovado via lei ou via decreto do Executivo. Para se cominar dever, seria muito mais interessante haver participação social, e haveria outra força, na hierarquia das leis, se fosse por lei.

Embora ele seja vinculante, ele não é exigido em nada. Roseli vai falar do Código Florestal. Não sei se ela vai chegar a dizer que os Estados têm 5 anos, a partir de 2012, para fazer seus zoneamentos. Mas ele ainda não é exigido. Por causa disso, ele tem pouco *sex appeal*, ele tem pouco *ibope*.

Por exemplo, há um sistema de demandas chamado de SisConle — Sistema de Solicitações e Acompanhamento de Trabalhos da Consultoria Legislativa que registra todos os pedidos que recebemos dos Deputados. De 10 anos para cá, sei lá há quanto tempo, o SisConle tem dezenas ou centenas de milhares de pedidos. A Área XI, do Meio Ambiente, é extremamente ativa. Há na casa de dezenas de milhares de pedidos. Quantos têm a ver com o zoneamento ou o ordenamento territorial, usando essas duas palavras-chaves? Cinquenta. A maior parte deles é repetida; um é o de ordenamento territorial. Esse um de ordenamento territorial foi feito por um Deputado chamado para uma reunião sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial, que disse não fazer a menor ideia do que fosse aquilo: “*Eu não faço a menor ideia do que seja isso. Por favor, faça um resumo*”. (Risos.) Eu não vou dizer o nome do Deputado — é claro! E era um Deputado bom; tecnicamente, era um dos melhores.

O que vai acontecer? Isso vai rebater naquilo que Boratto falou sobre licenciamento. Na prática, a primeira vez que vai se pensar em uma microrregião, de forma integrada, como território, com vocações, com sensibilidade, com resiliência, o que se deve fazer nela ou não, etc., é quando chega um grande empreendimento, e



ele precisa fazer um Estudo de Impacto Ambiental — EIA. E aí, meu amigo, é tarde demais, porque, ao se pensar em compensações, em dinheiro, isso é muito dinheiro. Eu cheguei a ouvir uma estatística do setor elétrico, em um seminário, recentemente, que chegam a consumir 12% do projeto os empreendimentos hidrelétricos. Imaginem quanto dinheiro é. São projetos bilionários.

Qual é o resultado disso? Um estudo do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas — FGV diz que o resultado disso, para os indicadores socioeconômicos e ambientais no Município, é o mesmo de uma catástrofe natural. Não adiantam os seus bilhões. Por que não adiantam os bilhões? De novo é aquela história das instituições. Voltamos à foto da favela do início. Não existem instituições, lideranças, etc., endógenas naquela comunidade que se reúnam em torno da ideia de pensar o seu próprio território. Há, no máximo, instrumentos fragmentários para resolver um ou outro problema. E, mesmo assim, é um suor para envolver a sociedade civil.

**A SRA. COORDENADORA** (Roseli Senna Ganem) - Henrique, já estourou o seu tempo, e você tem perguntas a responder.

**O SR. HENRIQUE PARANHOS SARMENTO LEITE** - Eu tenho pergunta?

**A SRA. COORDENADORA** (Roseli Senna Ganem) - Sim.

**O SR. HENRIQUE PARANHOS SARMENTO LEITE** - Esse era o último ponto.

O zoneamento, como eu falei, não colou muito. De 53 iniciativas estaduais, porque um Estado pode se partir, 19 já foram normatizadas, segundo a última informação que eu tenho do *site* do Ministério do Meio Ambiente — MMA, e só 9 têm validação federal, já se fez o batimento com o zoneamento da região.

A Política Nacional de Ordenamento Territorial, como eu já falei, morreu. Nós precisamos retomar isso com urgência. A nossa política ambiental precisa se aproximar da política de desenvolvimento regional. Isso se faz como? Absorvendo mais instrumentos de comunicação ou de sinalização e instrumentos econômicos. Quando se fala em desenvolvimento e empreendimento em MATOPIBA, o que é que se pensa ao se olhar a lei? Crédito, dinheiro, subsídio. E quando se pensa em meio ambiente? Proibição, zoneamento. Assim fica difícil. Um lado joga dinheiro na



cabeça, o outro dá martelada na cabeça. É claro que isso gera tensão entre os objetivos no Brasil.

E para tentar resolver isso, o Centro de Estudos e Debates Estratégicos — CEDES tem um estudo, no qual eu estou alocado, que promete ser muito interessante, que é a ideia de usar a universidade para fazer todos esses instrumentos de gestão territorial de forma mais integrada, a avaliação ambiental estratégica, etc., coisas que vocês viram hoje ou vão ver, para articular os atores locais e pensar no desenvolvimento da região de uma maneira integrada.

Foi um voo panorâmico supersônico. Desculpem-me a pressa! Eu tinha muito mais a dizer ainda. É isso. (*Palmas.*)

Fernando Mousinho disse que a insustentabilidade do desenvolvimento histórico brasileiro, os ciclos econômicos de açúcar, ouro e café, a base dos problemas mais graves, agravava o desenvolvimento nacional sustentável — nossa! Se ele puder ler... (*Risos.*) É um dado emblemático do desenvolvimento desigual intrarregional e social brasileiro. Por duas vezes, o Brasil já foi o maior PIB do mundo: a primeira, no ciclo de cana-de-açúcar; a segunda, no ciclo do ouro.

De fato, o problema não é o recurso natural. Recurso natural nós tínhamos e continuamos a ter. Então, nós temos que olhar o outro lado da economia regional, inclusive para projetar leis e instrumentos melhores do que a abertura de crédito que ninguém consome. Eu me esqueci de dizer isso, mas, em 2015, por exemplo, os fundos constitucionais de desenvolvimento disponibilizaram no Orçamento 22 bilhões. Sabem quanto usaram? Alguém tem alguma ideia? Chutem! Dez bilhões? Dois bilhões? Um bilhão? Nenhum centavo, zero. Os 22 bilhões ficaram parados. Obviamente a coisa não está funcionando.

O conceito de sustentabilidade direcionado à perpetuidade dos recursos naturais, que implica em renovabilidade, ciclo, intensidade e usos adequados, não deveria incorporar a autonomia e a autogeração financeira, científica, tecnológica, jurídica e administrativa, com efetiva e concreta participação coletiva, social e popular? Sem dúvida! De novo, caímos na ideia de James Robinson e de Daron Acemoglu, que é a história das instituições includentes. É o contrário do decreto que vocês viram de MATOPIBA.



Eu não sei se você quer que eu desenvolva isso sob o meu ponto de vista, porque a pergunta é formulada para uma resposta “sim” ou “não”. Então, é “sim”. Mais alguma coisa? *(Pausa.)*

Como está sendo tratada a questão das terras públicas mantidas como produção de monocultura no Distrito Federal e Entorno quanto à Lei de Crimes Ambientais? Desculpem-me, realmente eu vou ter que procurar a informação depois.

Os meus contatos estão aqui. Fiquem à vontade para me fazer perguntas. A essa hora, fica tudo muito claro, ninguém quer mais fazer nenhuma pergunta. São 12h05min.

**(Não identificado)** - É difícil nós pensarmos em desenvolvimento econômico e ecológico no caso da Amazônia, onde 80% da propriedade rural é protegida por reserva legal. Então, acaba acontecendo o que nós vemos hoje em dia, o desmatamento irregular, o uso errado do recurso mineral ou extrativo que existe ali. Como nós trataríamos dessa questão?

**O SR. HENRIQUE PARANHOS SARMENTO LEITE** - Ótima pergunta! Em primeiro lugar, a reserva legal não veda todos os usos econômicos. Em segundo lugar, nós temos que começar a pensar em instrumentos econômicos de valoração do serviço ambiental. Em terceiro lugar, o Brasil ainda está, por exemplo, muito abaixo do seu potencial em atividades econômicas que agridem muito pouco o bioma amazônico como o extrativismo.

Então, há biomas incomparavelmente mais pobres do que o nosso em outros lugares do mundo em que há 100 ou mais vezes — essa ordem de grandeza é real — registros de patentes em torno de biotecnologia. Esse problema extrapola a esfera de gestão ambiental, porque é um problema de desconexão da cadeia de produção tecnológica no Brasil.

A universidade no País tem fobia do mercado e da empresa privada por uma questão ideológica e por muita dificuldade burocrática. Por outro lado, o nosso regulamento de publicação de artigos diz que a publicação de um artigo em um lugar de destaque no exterior vale mais do que a publicação de um livro aqui. E nos países onde essa cadeia funciona direitinho dizem: *“Muito obrigado pela sua pesquisa básica. Agora, eu vou transformá-la em tecnologia”*. Daí eles a patenteiam,



porque, nesses países, a ciência, a tecnologia e o mercado, essa cadeia funciona de forma mais integrada do que no Brasil. É o início da resposta.

**A SRA. COORDENADORA** (Roseli Senna Ganem) - Alguém deseja encaminhar mais alguma pergunta? Mousinho queria fazer um comentário. *(Pausa.)* Está contemplado.

Eu quero agradecer mais uma vez a Henrique, a Boratto e a Lívia. *(Palmas.)*

Como o nosso tempo é corrido, não é possível abrir a palavra às pessoas, porque, senão, nós ficamos sem tempo para as respostas. Eu vou passar os nossos telefones para quem tiver interesse de entrar em contato depois. Há um *e-mail* também das palestras, que ficarão disponíveis na página da Comissão de Meio Ambiente. O telefone de Évellyn e de Henrique é 32165212; o de Lívia é 32165368; o de Boratto é 32165431; o de Maurício Mercadante, que é o Coordenador da área, é 3216-5335; e o meu, Roseli, é 3216-5366.

Nós encerramos a primeira parte. Vamos começar a próxima no horário, às 14 horas. Esperamos vocês pontualmente.

Obrigada.