



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -

NOTA TÉCNICA 4ª CCR Nº 3/2017

Nota Técnica sobre o PL 447/2012, que acrescenta um parágrafo à Lei de Licitações para proibir a suspensão ou o cancelamento de obras públicas. Inconstitucionalidade da proposta.

1. Análise

O PL 447/2012, de autoria do Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), que tramita no Senado Federal, propõe acrescentar o parágrafo 2º ao Art.8º da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), com o objetivo de proibir a suspensão ou o cancelamento de obras públicas, uma vez iniciada a sua execução.

PL 447/2012:

Art. 1º O art. 8º da Lei nº 8.666, de 21 de maio de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renomeado o atual parágrafo único como §1º:

Art. 8º

.....
§

1º

..

§ 2º Iniciada a execução da obra, é vedada sua suspensão ou cancelamento por razões preexistentes à aprovação do projeto básico.

Há uma grave questão relativa à constitucionalidade material na proposta apresentada pelo PL 447/2012. Todavia, o Senador José Pimentel (PT/CE), relator do PL na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a quem compete pronunciar-se sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e sobre o mérito do projeto, votou pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 447, de 2012.

Quanto à constitucionalidade material, o Relator alega que o PL procura dar maior segurança jurídica aos contratos administrativos ao impedir que razões

anteriores à aprovação do projeto básico possam ser invocadas para suspender ou cancelar a execução de obra pública. E acrescenta: “Institui, assim, uma espécie de decadência do direito de obstar o prosseguimento do contrato, com base em razões que, existentes antes da elaboração do projeto básico, deveriam ter sido identificadas previamente ao início das obras.

Acertadamente, o voto em separado do Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO) esclarece que o projeto de lei

padece de inconstitucionalidade material, por restringir de forma exorbitante o poder de autotutela da Administração Pública, bem como a competência dos órgãos de controle externo e do Poder Judiciário. Se, por exemplo, uma obra é executada com violação às leis ambientais, o fato de o projeto básico não ter atentado para isso não deve servir de impedimento a que sua execução seja paralisada. Nesse caso, os atos administrativos que conduziram à celebração do contrato e consequente execução da obra são viciados e suscetíveis de anulação, seja pela própria Administração, seja pelo Poder Judiciário. Em assim não procedendo, a Administração estaria violando o princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição).

E acrescenta, lembrando que a legislação brasileira é clara ao exigir licenciamento ambiental previamente à execução de obras:

Nos termos do art. 225, IV, da Carta Magna, o Poder Público deve 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 Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que regulamenta a Constituição nesse ponto, estabelece, em seu art. 10, que 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. De acordo com art. 8º, I, da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, a Licença Prévia é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

Também as normas sobre licitação cuidam dessa matéria. O art. 6º, IX, da Lei nº 8.666, de 1993, define projeto básico como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a

avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. E o art. 12, VII, da mesma Lei estabelece que nos projetos básico e executivo de obras e serviços será considerado, entre outros requisitos, o impacto ambiental.

Não por outra razão, o TCU possui jurisprudência consolidada no sentido de que a realização de certame licitatório com base em projeto básico elaborado sem a existência de licença ambiental prévia configura afronta aos comandos contidos no art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981, no art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei 8.666, de 1993, e no art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/1997 (Cf. Acórdãos nºs 2.886/2008, 1.580/2009, 1.620/2009, 1.726/2009, 2.013/2009, 2.367/2009, 870/2010 e 958/2010, todos do Plenário daquela Corte). (grifo original)

Por sua vez, o Instituto Socioambiental (ISA), em moção apresentada, sustenta que o projeto viola diversos direitos fundamentais e princípios resguardados pela Constituição Federal, notadamente relacionados a aspectos socioambientais, processuais, democráticos e administrativos:

i) ao impedir o controle de legalidade pelo Poder Judiciário sobre procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, o PL impede que se garanta efetividade ao direito constitucional de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, e torna ainda mais vulneráveis os direitos fundamentais das populações impactadas pelas obras;

ii) afronta o direito constitucional ao acesso à justiça (inafastabilidade do controle jurisdicional), entre outros correlatos dispositivos da Constituição Federal, uma vez que impõe limitações inaceitáveis ao exercício do controle da legalidade do Poder Judiciário sobre os atos administrativos;

iii) o texto macula o atendimento ao princípio constitucional da legalidade, núcleo basilar do Estado Democrático de Direito, visto que impede a Administração Pública de seguir as determinações constitucionais e legais quando da apreciação de projetos de obras públicas, notadamente no que diz respeito à consolidada teoria dos atos administrativos, que obriga o agente público a revogar ou convalidar atos quando se verificar que sua emissão ocorreu mediante vícios de legalidade e/ou contrariedade ao interesse público.

2. Conclusão

Os argumentos trazidos pelo Senador Ronaldo Caiado e pelo Instituto Socioambiental reúnem toda a gama de irregularidades consideradas inaceitáveis e que tornam esse PL um retrocesso na gestão ambiental, não sendo necessários acréscimos.

Todavia, não podemos deixar de destacar que essa é mais uma tentativa do Congresso Nacional de, mediante Projetos de Lei flagrantemente inconstitucionais, enfraquecer os instrumentos legais de proteção ambiental.



Caso aprovado o presente PL, não haverá outra opção ao *parquet* ao não ser o incremento da judicialização em casos concretos, agravando a insegurança jurídica dos procedimentos autorizativos do Poder Executivo.

Brasília, 5 de julho de 2017



NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO
Subprocurador-Geral da República
Coordenador