

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL RODOVIÁRIO: UMA ANÁLISE DE SUA POSTURA ATÉ A OBTENÇÃO DA LICENÇA PRÉVIA DO EMPREENDIMENTO RODOVIA BR 392, TRECHO RIO GRANDE-PELOTAS, RS

Elivaldo Ribeiro de Santana *, Alexandre Nascimento de Almeida, Nívia Nascimento da Costa

* Universidade de Brasília, e-mail: elivaldo@unb.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar a intervenção do Ministério Público Federal no trâmite do processo no intervalo que separa o requerimento inicial e a obtenção da licença prévia. Foram obtidos dados em formato PDF do processo de licenciamento ambiental das obras de adequação da capacidade e melhorias operacionais dos segmentos contíguos da BR 392 – trecho Rio Grande-Pelotas –, RS, junto ao IBAMA. As informações trocadas entre as partes interessadas no trâmite do processo foram analisadas e organizadas em uma planilha do Excel, seguindo os passos da técnica de análise documental. Os resultados apontam que o intervalo entre a abertura do processo e a obtenção da licença prévia durou 1.977 dias. Neste período identificou-se a mobilização de 81 ofícios entre as partes interessadas no processo. Em termos de intensidade na troca de informações externas, isso implica uma demanda comunicativa de aproximadamente um ofício a cada 24,4 dias. O fluxo de informações externas mostra que a participação direta do Ministério Público Federal ou apenas sua citação no assunto do ofício, representa 36% (n=29) da movimentação, as outras partes interessadas somaram 64% (n=52). Ao final da análise comunicativa estabelecida pelo Ministério Público Federal com as outras partes interessadas, concluiu-se que esse órgão exerce funções fundamentais no processo de licenciamento ambiental, tal constatação pôde ser evidenciada inicialmente em sua alta participação nesta etapa analisada. Ao desmembrar suas intervenções, percebe-se a influência que sua atuação de ofício pode desempenhar, principalmente, quando toma para si, a responsabilidade por aspectos próprios da transparência e ao elencar elementos úteis para tomada de decisões ambientalmente satisfatórias no processo.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento ambiental, Ministério Público, Licença prévia, empreendimento rodoviário.

INTRODUÇÃO

A ação de terceiros no processo de licenciamento ambiental pode ter início ainda muito cedo e envolver diversos interessados, vez que, a participação pública é parte integrante do processo (GLUCKER, et al., 2013). A projeção de interessados no âmbito do processo se dá por razões óbvias e por força maior como no caso das empresas de consultoria ambiental que realizam os estudos que irão subsidiar a tomada de decisão quanto à viabilidade ambiental do empreendimento (CONSTANZO & SÁNCHEZ, 2014). A busca pela melhoria contínua do procedimento ocorre constantemente, inclusive, a celebração de termos de cooperação com universidades, por exemplo, figura como outra opção de elaboração de estudos ambientais (HOFMANN, 2015). Observando o processo de licenciamento por essa ótica, é possível entender que o empreendedor pode se valer de interlocutores variados, facilitando sua relação com o órgão licenciador.

Por outro lado, a participação pode ser encorpada e ampliada ao tornar-se não apenas uma meta em si, mas um consenso ecoado na direção de uma avaliação ambiental eficaz (GLUCKER, et al., 2013). Nesse sentido, o rumo do processo pode se alinhar a manifestações de instâncias decisórias paralelas onde se incluem os órgãos ambientais estaduais e instituições intervenientes promotoras de cuidados com os bens culturais, direitos de grupos especiais e certificadores da autenticidade do uso de áreas que sofrem a influência dos projetos como o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), a FUNAI (Fundação Nacional do Índio) e o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), respectivamente.

Contudo, sob a ótica dos possíveis envolvidos no processo e os meios pelos quais possam se imergir nas circunstâncias do trâmite, o regime de colaboração no contexto brasileiro é marcado por intervenções constantes do Ministério Público, muito por conta do status alcançado de órgão revisor do processo de licenciamento ambiental (LIMA & REI, 2017). Seu papel no sistema ambiental do país é resguardar a legalidade dos procedimentos de licenciamento, fazendo uso de intervenções judiciais e extrajudiciais, inclusive, de todos os atuantes, o Ministério Público parece ser o melhor equipado (BANCO MUNDIAL, 2008).

Não obstante, o impacto da interferência do Ministério Público costuma ser questionado constantemente, especialmente, no andamento dos projetos de infraestrutura onde a judicialização tem sido uma constante nos últimos anos (MACHADO, GOMIDE & PIRES, 2018). Mas, mesmo havendo apontamentos sobre o rigor excessivo da atuação do

Ministério Público, é surpreendente a falta de publicações a respeito do seu papel e de resultados correspondentes a ele (DUARTE, DIBO & SÁNCHEZ, 2017). Os autores acrescentam que não há artigos científicos que comprovem ou contestem tal assertiva.

OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho foi analisar a intervenção do Ministério Público Federal no trâmite do processo no intervalo que separa o requerimento inicial e a obtenção da licença prévia.

METODOLOGIA

Os dados brutos deste trabalho foram obtidos por intermédio do atendimento ao pedido de informação nº 8940/2018 feito junto ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). Os dados são referentes ao processo de licenciamento ambiental das obras de adequação da capacidade e melhorias operacionais dos segmentos contíguos da rodovia BR 392 “trecho Rio Grande/Pelotas” no estado do Rio Grande do Sul, conforme **Figura 1**.



Figura 1: Traçado do trecho da Rodovia BR-392 ligando Rio Grande à Pelotas. Fonte: Autores do trabalho.

O filtro dos dados foi realizado por meio de leitura seletiva dos PDF's e extração das informações de interesse. Foram examinados 14 volumes documentais do processo por meio da busca por palavras chaves, optou-se por usar os termos “of” e “ofício” semelhante à Borioni, Gallardo e Sánchez (2017) para acessar as informações trocadas pelas partes interessadas no andamento do processo, sintetizando assim, a comunicação externa do trâmite.

O foco esteve direcionado as seguintes indicações: número do ofício, nome dos envolvidos quanto à origem e destino, data da ocorrência, síntese parcial do conteúdo do ofício e, por fim, se houve o envolvimento ou não do Ministério Público Federal no trâmite, todas essas informações foram organizadas em colunas de uma planilha eletrônica do Excel. Adicionalmente, foram verificadas as datas de abertura do processo, requerimento e obtenção da licença prévia do empreendimento.

Sendo assim, o presente trabalho valeu-se da análise documental como base de apoio investigativa. Para facilitar a análise e descrição dos resultados, a coluna com a informação “Datas” da planilha Excel teve seus registros classificados do mais antigo para o mais novo. Ao criar uma ordem crescente dessas datas, foi possível sequenciar cada intervenção que envolvesse o Ministério Público Federal no processo ao longo dos intervalos de interesse – interstício entre duas datas –, especificamente, o número de dias que separa a abertura do processo e a emissão da licença prévia.

RESULTADOS

O intervalo que compreende desde abertura do processo até a obtenção da licença prévia durou 1.977 dias. Neste período identificou-se a mobilização de 81 ofícios entre as partes interessadas no processo. Em termos de intensidade na troca de informações externas, isso implica uma demanda comunicativa de aproximadamente um ofício a cada 24,4 dias. O fluxo de informações externas mostra que a participação direta do Ministério Público Federal ou apenas sua citação no assunto do ofício, representa 36% (n=29) da movimentação, essa fiscalização independente do Ministério Público Federal costuma ser a maior participação social do processo (CHEVALIER, 2017). Pelo mesmo critério de participação, as outras partes interessadas somaram 64% (n=52), conforme ilustra o **Gráfico 1**.



Gráfico 1: Percentual das intervenções no processo de licenciamento. Fonte: Autores do trabalho.

Dos vinte e nove ofícios tramitados, oito foram endereçados diretamente ao IBAMA, um ao empreendedor – DNIT –, e outro a uma empresa privada, atuante como concessionária de alguns trechos da BR 392. Os outros dezenove ofícios que envolvem o Ministério Público Federal são respostas fornecidas pelos agentes aos questionamentos do Ministério Público, além de demandas extras entre os agentes, ocasionadas também pela intervenção do Ministério Público, forçando-os a produzirem e compartilharem informações que não estão sob o domínio geral das partes envolvidas.

Sua primeira manifestação ocorreu no dia 6 de fevereiro de 2002 após 533 dias de andamento, antes mesmo da disponibilização do termo de referência. Em um dos acionamentos que fez, solicitou ao IBAMA que encaminhasse todas as licenças porventura concedidas, pareceres técnicos que antecederam a concessão, termo de referência e se houve realização de audiências públicas, bem como, seus editais de convocação e atas. Sob a ótica da participação pública, a interferência do Ministério Público neste tipo de procedimento administrativo têm sido idiomática, além de atuar como órgão revisor, em muitos casos, inicia sua ação de intervenção antes mesmo que qualquer licença seja emitida (LIMA & REI, 2017).

Essas solicitações parecem precipitadas, sobretudo, sob a ótica dos prazos processuais praticados no processo de licenciamento brasileiro, mas são perfeitamente justificáveis. Sabe-se, que a participação pública no processo de licenciamento visa atingir o objetivo processual (OCAMPO-MELGAR, SAGARIS & GIRONÁS, 2019) que é a identificação precoce de informações úteis para ajudar tomar as melhores decisões (EWING, GRAYSON & ROBERT, 2010). Portanto, essa característica de atuação do Ministério Público Federal, ao intervir muito cedo no processo, é uma forma de contribuir com a definição de aspectos importantes da tomada de decisão, especialmente, a transparência do processo.

A competência para o licenciamento foi um dos aspectos questionados pelo Ministério Público Federal, essa informação seria juntada nos autos de um inquérito civil que estava tramitando naquela procuradoria. É possível que o IBAMA não seja o órgão competente para apreciar um pedido de licenciamento, aliás, a discussão de competência do licenciamento é um assunto frequente que conduz à judicialização dos processos (HOFMANN, 2015). Por outro lado, o entendimento que se faz desse procedimento também pode incentivar a realização desses pedidos, por exemplo, o próprio Ministério Público Federal defende que o licenciamento ambiental deve ser feito com base na dominialidade do bem a ser impactado (ARAUJO, 2013), o que numa instância lógica, como no caso específico, a competência recairia sobre o órgão ambiental estadual.

Adicionalmente, fez-se um pedido de esclarecimentos quanto ao desmembramento dos estudos de impacto ambiental em trechos, esse pedido imprime uma demanda desnecessária ao órgão ambiental que poderia ser direcionada a quem propôs, visto que, essa é uma prática escusa proposta pelo empreendedor. Ao IBAMA cabe apenas redobrar sua atenção com essas manobras estratégicas. A realização de dois EIA/RIMA's virou prática comum nos licenciamentos recentes, fato que vêm dificultando uma análise global do caso, contudo, o IBAMA já percebeu que isso pode mascarar possíveis sinergismos de seus impactos (GUEDES, et. al., 2013).

Como fiscalizador independente, o MPF exigiu por duas vezes, que o órgão ambiental realizasse audiências públicas na fase inicial do processo. Esse órgão é um dos atores paralelos ao processo, legitimado a fazer tal solicitação por motivação própria, ou seja, de ofício. Essa postura é uma forma de ativação da participação pública, vez que, este tornou-se o principal canal institucionalizado no âmbito do processo de licenciamento ambiental brasileiro (ABERS, 2018).

Outros atores de interesses paralelos também foram acionados. A Secretaria de Meio Ambiente foi solicitada a manifestar-se sobre a situação e relevância de um local da faixa de domínio da rodovia conhecido como “Banhado 25”, que por suas características, entra na categoria de área de preservação permanente, as informações obtidas foram repassadas ao IBAMA. Posteriormente, houve um incidente nessa mesma localização, após denúncia, o MPF foi motivado a pedir esclarecimentos quanto às soluções preventivas adotadas. As relações institucionais do Ministério Público com esses agentes, normalmente, incluem solicitações relacionadas às interferências em Áreas de Preservação Permanentes ou em áreas próximas às unidades de conservação. De outro modo, as denúncias também são atendidas de imediato (ROSSETO & MIRANDA e SILVA, 2013).

CONCLUSÕES

O Ministério Público Federal exerce funções fundamentais no processo de licenciamento ambiental, essa constatação pôde ser evidenciada inicialmente em sua alta participação nesta etapa analisada. Ao desmembrar suas intervenções, percebe-se a influência que sua atuação de ofício pode desempenhar, principalmente, quando toma para si, a responsabilidade por aspectos próprios da transparência e ao elencar elementos úteis para tomada de decisões ambientalmente satisfatórias no processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABERS, R. N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
2. ARAUJO, S. C. Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução? **Revista da faculdade de direito**, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 499-538, jan./jun. 2013.
3. BANCO MUNDIAL – **Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate**. Volume I: Relatório síntese, 2008.
4. BORIONI, R., GALLARDO, A. L. C. F., SÁNCHEZ, L. E. Advancing scoping practice in environmental impact assessment: an examination of the Brazilian federal system. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 3, n. 35, p. 200-213, 2017.
5. CHEVALIER, Diogo De Rossi. Diagnóstico e oportunidades de melhoria do licenciamento ambiental federal brasileiro. 202. f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
6. CONSTANZO, B. P.; SÁNCHEZ, L. E. Gestão do conhecimento em empresas de consultoria ambiental. **Production**, v. 24, n. 4, p. 742–759, 2014.
7. DUARTE, C. G.; DIBO, A. P. A.; SÁNCHEZ, L. E. What does the academic research say about impact assessment and environmental licensing in Brazil? **Ambiente & Sociedade**, v. 20, n. 1, 261-292, 2017.
8. EWING, S. A., GRAYSON, R. B., ROBERT, M. Science, citizens and catchments: decision support for catchment planning in Australia. **Soc. Nat. Resour. An. Int. J.**, v. 13, p. 37-41, 2010.
9. GLUCKER, A. N., et al. Public participation in environmental impact assessment: why, who and how. **Environmental impact assessment review**, v. 43, p. 104-111, november, 2013.
10. GUEDES, G., et al. Um retrato do padrão de violação de direitos humanos por transnacionais no Brasil. **Revista ética e filosofia política**, v. 1, n. 16, junho, 2013.
11. HOFMANN, Rose Mirian. Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.
12. LIMA, M. I. L. S., REI, F. 40 anos de licenciamento ambiental: um reexame necessário. **Revista de direito econômico e socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 378-410, maio/ago. 2017.
13. MACHADO, R., GOMIDE, A., PIRES, R. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.).

Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, p. 37–62.

14. OCAMPO-MELGAR, A., SAGARIS, L., GIRONÁS, J. Experiences of voluntary early participation in environmental impact assessment in Chilean mining. **Environmental impact assessment review**, v. 74, p. 43-53, january, 2019.
15. ROSSETTO, O. C., MIRANDA e SILVA, L. B. S. Licenciamento ambiental para fins urbanísticos: uma visão dos Estados, capítulo 10. In: MOTTA, D. M. & PÊGO, B. (orgs.). **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos.** Rio de Janeiro: Ipea, 2013, p. 347-441.