

A Ação Civil Pública como Meio Processual para Impedir a Concessão de Créditos Oficiais a Atividades Lesivas ao Meio Ambiente

Juliana Santilli

Promotora de Justiça A djunta (DF)

1. As instituições financeiras e o cumprimento da legislação ambiental. Obrigatoriedade legal de verificação do cumprimento das normas ambientais e co-responsabilidade por danos ambientais.

A obrigação legal das instituições financeiras exigirem que os projetos beneficiários de créditos oficiais cumpram a legislação ambiental é estabelecida na própria lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação (Lei 6.938/81).

De acordo com o art. 12 da referida lei:

"Art. 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA".

Já o Decreto 99.274/90, que regulamentou a referida lei, repete o mesmo comando legal, estabelecendo que:

"Art. 23 - As entidades governamentais de financiamento ou gestoras de incentivos, condicionarão a sua concessão à comprovação do licenciamento".

Saliente-se que o Decreto 99.274/90 estabelece ainda que:

"Art. 19, § 3º - Iniciadas as atividades de implantação e operação, **antes da expedição das respectivas licenças**, os dirigentes dos Órgãos Setoriais e do IBAMA deverão, sob pena de responsabilidade funcional, comunicar o fato às **entidades financiadoras** dessa atividade, sem prejuízo da imposição de penalidades, medidas administrativas de interdição, judiciais, de embargo, e outras providências cautelares".

Clara, portanto, a responsabilidade das instituições financeiras pela observância das normas ambientais, assumindo particular importância a exigência legal do licenciamento ambiental, previsto no art. 10 da mesma lei para a "construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental", (grifo nosso)

O licenciamento ambiental é de competência dos órgãos estaduais ou municipais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo e conforme a natureza do empreendimento, sendo que a legislação ambiental¹ prevê a expedição de três tipos de licença: — prévia, na fase preliminar do planejamento do empreendimento; — de instalação e — de operação, conforme a fase em que se encontra o projeto.

Para que possam dar efetivo cumprimento às suas obrigações legais, as instituições financiadoras deverão conhecer as competências dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais, bem como avaliar, em cada caso concreto, qual a licença ambiental a ser exigida de empreendimentos que pretendam se beneficiar de créditos e incentivos oficiais. Saliente-se que a exigência de condicionamento de concessão de créditos e incentivos oficiais não se restringe aos bancos e instituições financeiras com personalidade jurídica de direito público, mas a todos que recebem dinheiro público, ainda que com personalidade de

direito privado.

Paulo Affonso Leme Machado² comenta que:

"Os bancos deverão tomar conhecimento do leque de estabelecimentos e atividades para os quais se exija legalmente o licenciamento, para poderem estar aptos a exigir a apresentação da licença ambiental.

O art. 12 da Lei 6.938/81 estatui que a aprovação dos projetos fica condicionada ao licenciamento. Surge um ato administrativo complexo,³ pois a aprovação do financiamento pelos bancos depende da existência de prévio licenciamento. Não é, portanto, incondicionada essa operação, mas é ato que só adquire sua plenitude legal com a juntada de uma licença ambiental favorável.

O financiamento, em que se analisa a variante ambiental, passa a ensejar um novo tipo de convivência administrativa, colocando em parceria os bancos e os órgãos ambientais. Cada organismo preservará sua identidade funcional e pautará sua conduta, primeiramente, pelas suas próprias regras. Inegavelmente, devem surgir normas que tornarão ágil e econômica essa convivência". (grifo nosso)

Deve-se salientar, entretanto, que a obrigação legal imposta às instituições financeiras em relação ao cumprimento da legislação ambiental não se restringe à exigência da licença ambiental. A Lei 6.938/81 é clara ao estabelecer que tais instituições devem verificar o cumprimento das normas, padrões e critérios ambientais estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, órgão com poderes normativos na área ambiental.

Também a Lei 6.803/80, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e prevê o licenciamento para os estabelecimentos industriais em tais áreas, estabelece, em seu art. 12, que: "Os órgãos e entidades gestores de incentivos governamentais e os bancos oficiais condicionarão a concessão de incentivos e financiamentos às indústrias, inclusive para participação societária, à apresentação da licença" (ambiental). Já o parágrafo único prevê que "os projetos destinados à realocização de indústrias e à redução da poluição ambiental, em especial aqueles em zonas saturadas, terão condições especiais de financiamento, a serem definidas pelos órgãos competentes".

Ou seja, o cumprimento de todas as normas destinadas a prevenir ou mitigar os impactos ambientais causados por empreendimentos econômicos deve ser verificado pelos bancos, por expressa determinação legal.

O parágrafo único do art. 12 da Lei 6.938/81 estabelece ainda que as entidades e órgãos financiadores deverão fazer constar dos projetos "a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente".

2. A perda de incentivos fiscais como sanção pelo descumprimento das leis ambientais.

Saliente-se que o descumprimento da legislação ambiental acarreta sanções na esfera administrativa, civil e penal. Entre tais sanções, a Lei 6.938/81 expressamente prevê a perda de benefícios e incentivos fiscais concedidos por órgãos governamentais de financiamento, nos seguintes termos:

"Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprindo resolução do CONAMA".

De acordo com o art. 8º, V, da Lei 6.938/81⁴, é da competência do CONAMA "determinar, mediante representação do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, quando se tratar especificamente de matéria relativa ao meio ambiente, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito".⁵

Ou seja, de acordo com a sistemática estabelecida na Lei 6.938/81, o Ministério do Meio Ambiente deveria representar ao CONAMA para que esse aplicasse a sanção de perda ou restrição de benefícios e incentivos oficiais, e, uma vez determinada a aplicação de tal sanção, a própria autoridade administrativa ou financeira que concedeu tais benefícios deveria declarar a sua perda, restrição ou suspensão.

Tais exigências —representação do Ministério do Meio Ambiente e resolução do CONAMA— entretanto, deixaram de ser necessárias após a edição da nova Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), que dispõe sobre sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

A nova Lei de Crimes Ambientais⁶ prevê, entre as penas de interdição temporária de direitos a serem aplicadas aos infratores da legislação ambiental, a "proibição de o condenado contratar com o Poder Público, receber incentivos fiscais ou quaisquer outros benefícios, bem como participar de licitações pelo prazo de cinco anos, no caso de crimes dolosos, e de três anos, no de crimes culposos" (art. 10,1).

Entre as penas restritivas de direitos, a serem aplicadas a pessoas jurídicas que violam a legislação ambiental, está também prevista, no art. 22, III, a "proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações", e, de acordo com o § 3º do mesmo artigo, tal proibição "não poderá exceder o prazo de dez anos".

Ressalte-se que as penas referidas acima são de natureza criminal e aplicadas pelo Poder Judiciário através do devido processo penal destinado a apurar crimes contra o meio ambiente. No plano administrativo, ou seja, das sanções que podem ser aplicadas pelas próprias autoridades administrativas, mediante processo administrativo, estão também previstas, no art. 72, § 8º, III, IV e V, entre as sanções restritivas de direitos a serem aplicadas a infrações ambientais: "perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais", "perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito" e "proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos".

Ou seja, a própria autoridade administrativa pode aplicar as penas de perda e restrição de incentivos, suspensão de participação em financiamento e proibição de contratar com a Administração Pública, não sendo mais necessárias a representação do Ministério do Meio Ambiente e a Resolução do CONAMA, anteriormente exigidas pela Lei 6.938/81, conforme dito acima.

Em relação a tais sanções, comenta Paulo Affonso Leme Machado:⁷

"A contratação com o Poder Público, com o processo licitatório ou sem este, fica proibida pela cominação desta pena. Este dispositivo tem como consequência o impedimento de a empresa condenada apresentar-se às licitações públicas. Ainda que a licitação seja anterior ao contrato com o Poder Público, não teria sentido no prazo da vigência da pena que uma empresa postulasse contrato a que não tem direito. O dinheiro público, isto é, o dinheiro dos contribuintes, só pode ser repassado a quem não age criminosamente, inclusive com relação ao meio ambiente".

3. A possibilidade de utilização da ação civil pública para impedir a concessão de créditos oficiais a atividades ou obras lesivas ao meio ambiente.

Além das responsabilidades penal e administrativa, os infratores da legislação ambiental respondem civilmente por seus atos lesivos ao meio ambiente. Qualquer associação legalmente constituída e que inclua a proteção ao meio ambiente entre as suas finalidades institucionais, bem como o Ministério Público ou qualquer autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista (que integram o rol dos legitimados, nos termos do art. 5º da Lei 7.347/85) podem propor ação civil pública visando impedir o financiamento de atividade ou obra sem licença ambiental ou cujo licenciamento não tenha atendido os termos da legislação própria. A ação civil pública visa justamente a apurar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e a outros bens e direitos coletivos (direitos do consumidor, proteção ao patrimônio cultural, etc). Ela pode ter por objeto a condenação em obrigação de fazer, não fazer ou condenação em dinheiro, visando reparar os danos causados ao patrimônio ambiental. Por esta razão, a ação civil pública é um instrumento processual que pode ser utilizado para não só impedir a concessão de créditos ou benefícios oficiais a empreendimentos que não cumprem a legislação ambiental, como também para obrigar ao ressarcimento dos danos ambientais causados.

A ação civil pública pode ser intentada não só contra o responsável direto pelo empreendimento que provocou os danos ambientais como também contra a instituição que o financiou, a fim de apurar a sua co-responsabilidade pela degradação ambiental.

A esse respeito, nota-se uma clara tendência legislativa no sentido de prever expressamente a co-responsabilidade do financiador pelos danos ambientais causados pelas atividades por ele financiadas. Não há como refutar o argumento de que o financiador colabora diretamente para a produção dos danos ambientais quando concede recursos públicos sem a exigência do cumprimento da legislação ambiental. Portanto, deve ser responsabilizado como co-autor ou partícipe dos ilícitos ambientais.

A co-responsabilidade do financiador já é expressa e inequivocamente prevista na Lei 8.974/95, que trata do uso de técnicas de engenharia genética e da liberação, no meio ambiente, de organismos geneticamente modificados. De acordo com o art. 2º, § 3º da referida lei, as organizações financiadoras ou patrocinadoras de atividades ou projetos na área da biotecnologia deverão "certificar-se da idoneidade técnico-científica e da plena adesão dos entes financiados, patrocinados, conveniados ou contratados, às normas e mecanismos de salvaguarda" previstos na lei, sob pena de tornarem-se "co-responsáveis pelos eventuais efeitos advindos do seu descumprimento".

Ou seja, na área da biotecnologia, a co-responsabilidade dos financiadores pelas consequências advindas de atividades e projetos por eles financiados é explicitamente estabelecida, não deixando qualquer margem a dúvida, sendo de se notar que é esta a tendência legislativa mais moderna: considerar que quem financia a degradação ambiental

é co-responsável por ela. Cabe ao Ministério Público e à sociedade civil organizada fazer cumprir tais dispositivos legais.

Em especial pelo Decreto Federal 99.274/90 e pela Resolução do CONAMA 237/97.

² LEME MACHADO, Paulo Affonso. "Direito Ambiental Brasileiro". 7ª edição s.l. Malheiros Editores, 1998.

³ De acordo com a definição de Hely Lopes Meirelles, (in "Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros Editores, 23ª edição), ato administrativo complexo é "o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo", e o "essencial, nesta categoria de atos, é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único".

⁴ O Decreto 1.205/94 alterou tal dispositivo da Lei 6.938/81, que previa que tal representação seria feita pelo IBAMA.

⁵ Tal competência é estabelecida também no art. 7º, VII do Decreto 99.274/90.

⁶ A Medida Provisória 1.710-1/98 (sucessivamente reeditada pelo Poder Executivo) acrescentou dispositivo à Lei 9.605/98, autorizando os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA a celebrar termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

⁷ *Op.cit.*