



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA
CONSULTORIA FEDERAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

PARECER n. 00007/2024/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU

NUP: 50600.001322/2011-46

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E PESQUISA - DPP - DNIT

ASSUNTOS: ORGANIZAÇÃO E ROTINAS ADMINISTRATIVAS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. POSSIBILIDADE DE PREVISÃO NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DA EMPRESA CONTRATADA PARA A OBTENÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. LEI N. 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, ARTIGO 25, §5º, I.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - PFE/DNIT, com pedido de uniformização da controvérsia jurídica suscitada no PARECER n. 00021/2023/CAE/PFE-DNIT/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 01392/2023/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU (sequenciais 20 e 21) sobre a possibilidade de alteração de titularidade do licenciamento ambiental nos moldes do que dispõe a Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

2. Em resumo, a PFE/DNIT entendeu que:

"(...) é viável a pretensão da Administração, uma vez que a Lei nº 14.133/2021, em seu §5º do art. 25, permite a transferência ao contratado da responsabilidade para a obtenção do licenciamento ambiental. Todavia, relata, por outro lado que, considerando a matéria analisada, a PFE-IBAMA foi instada a se manifestar "... *no que tange à possibilidade de a(s) contratada(s) pelo DNIT se configurar(em) como co-titular(es) nos processos de licenciamento ambiental, sem que ocorra a transferência da titularidade* estando as obrigações afins devidamente indicadas nas respectivas licenças ambientais e inseridas nos editais de licitação então publicados por este Departamento" e, em resposta entendeu pela impossibilidade da pretensão do DNIT, razão pela qual, diante da referida divergência de entendimento, sugeriu o encaminhamento dos autos ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos-DECOR/CGU/AGU."

3. Por seu turno, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - PFE-IBAMA posicionou-se nos termos do PARECER n. 00001/2022/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e da NOTA nº 00004/2023/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP 02001.008466/2022-92, sequenciais 10 e 18, respectivamente), cujas conclusões transcrevermos a seguir:

PARECER n. 00001/2022/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

III - CONCLUSÃO

38. Diante de todo o exposto, em resposta ao OFÍCIO Nº 518/2022/CGLIN/DILIC, opina-se pela **impossibilidade do DNIT conceder suas responsabilidades e obrigações ambientais relativas à rodovia a uma empresa contratada, assim como, pela impossibilidade da transferência da titularidade do processo de licenciamento, nas hipóteses de contratação de empresas para execução dos serviços sob administração e gestão direta pelo DNIT.**

39. Isto porque, a responsabilidade pela administração dos programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição e pela gestão dos projetos e obras de construção e ampliação é **exclusiva do DNIT**, por expressa disposição legal.

40. No entanto, o fato do DNIT ser o titular do empreendimento não atrai para si automaticamente a responsabilidade pelas infrações administrativas perpetradas em decorrência da execução de obra por uma empresa contratada, de forma que as obrigações advindas do processo de licenciamento ambiental poderão recair sobre a empresa Contratada de acordo com o objeto do contrato e da contribuição desta para a ação ou omissão tipificada como infração, sem que isto impeça a possibilidade de autuação do DNIT em consonância com as disposições da Orientação Jurídica Normativa de nº 53/2020.

NOTA nº 00004/2023/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

17. Ante o exposto, concluiu-se que:

1. a titularidade da licença é do empreendedor, consoante a Resolução Conama nº 237/2007;

2. a representação processual no processo de licenciamento pressupõe poder de decisão e de vinculação ao decidido sobre o empreendimento;
3. não há relação entre a participação processual do mero executor e a finalidade para a qual foi concebido o licenciamento ambiental.

4. Por meio da COTA n. 00005/2024/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU (sequencial 30), solicitamos esclarecimentos à PF/DNIT nos seguintes termos:

5. Após a análise das manifestações referidas nestes autos, pode-se apontar o seguinte:

- a - A PFE/IBAMA admite a transferência de titularidade do licenciamento ambiental, conforme disposto nas manifestações constantes no NUP 02001.008466/2022-92;
- b - A PFE/IBAMA não admite a transferência de titularidade do licenciamento ambiental nas hipóteses de contratação de empresas para execução do serviço sob administração e gestão direta pelo DNIT, pelos fundamentos elencados no PARECER n. 00001/2022/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP 02001.008466/2022-92, sequencial 10);
- c - A responsabilidade pelas infrações ambientais têm natureza subjetiva e será imputada ao devido infrator de acordo com o caso concreto;
- d - As obrigações decorrentes do licenciamento não podem ser transferidas;
- e - As normas internas do DNIT não podem discorrer sobre matérias de competência do IBAMA;
- f - A Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, prevê a possibilidade de o edital prever a responsabilidade do contratado pela obtenção do licenciamento ambiental, quando for o caso. Casos ocorrerão em que a licença prévia deverá ser obtida antes da licitação. Além disso, o empreendimento a ser licenciado pode exigir a realização de mais de uma obra, caso em que o licenciamento se faz de todo o empreendimento;
- g - A responsabilidade pela obtenção do licenciamento prevista na Lei n. 14.133, de 2021, não se confunde com a responsabilidade pelo licenciamento ambiental ou não necessariamente com as obrigações decorrentes dele.

6. Com isso, entendemos que o ponto II.2 (O DNIT É O RESPONSÁVEL PELO EMPREENDIMENTO) do PARECER n. 00001/2022/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP 02001.008466/2022-92, sequencial 10) precisa ser elucidado pela PFE/DNIT, já que diz respeito às suas competências previstas na Lei n. 10.233, de 05 de junho de 2001.

5. Em resposta, na NOTA n. 00037/2024/CAE/PFE-DNIT/PGF/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00436/2024/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU (sequenciais 33 e 34), a PFE/DNIT entendeu ser possível a previsão editalícia de responsabilidade do contratado pela obtenção do licenciamento ambiental, nos termos da Lei n. 14.133, de 2021:

5. Pois bem. O DNIT é o órgão gestor e executor, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias, tendo por objetivo implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, nos termos da referida Lei nº 10.233/2001:

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte;

V - gerenciar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, projetos e obras de construção e ampliação de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério dos Transportes e autorizados pelo orçamento geral da União;

6. Ao longo do opinativo ora combatido (PARECER n. 00001/2022/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU), a PFE-IBAMA enfatiza, por algumas vezes, o 'diretamente' presente no comando legal acima: "**administrar diretamente**" e "**gerenciar diretamente**" (vide itens 17 e 18 do parecer).

7. Segundo a PFE-IBAMA, "*quando a Lei nº 10.233/2001 atribuiu ao DNIT a responsabilidade pela administração e gerenciamento de forma direta, estabelece que o mesmo será o responsável pela atividade/empreendimento, o que implica na impossibilidade de transferência de titularidade do processo de licenciamento.*"

8. **Partindo-se dessa interpretação equivocada do 'diretamente', o DNIT sequer poderia contratar empresas para executar as obras, já que o deveria fazer de forma direta.** Esse entendimento é ultrapassado e remonta à época do Direito Administrativo que pregava uma atuação centralizadora de produção e distribuição de bens e serviços pela Administração Pública, e **não é isso mais que predomina**.

(...)

14. **Administrar/gerenciar/coordenar a infraestrutura rodoviária, hidroviária e ferroviária no território nacional compete unicamente ao DNIT, conforme estabelecido na Lei nº 10.233/2001, e é essa atribuição não pode ser transferida/terceirizada.**

15. **Lembro ainda que o que será licenciado será o empreendimento ou atividade** utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental, **e não a rodovia, ferrovia ou hidrovía em si, cuja administração cabe ao DNIT, como equivocadamente fazer a PFE-IBAMA ao defender que a impossibilidade de transferência de titularidade do processo de licenciamento se dá em razão de a titularidade do objeto licenciado ser exclusiva do DNIT** (item 24 do PARECER n. 00001/2022/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU).

16. Ora, nas rodovias concedidas sob a responsabilidade da ANTT, a titularidade do bem não é repassada ao concessionário, o bem continua a ser público, mas isso não impede de a titularidade do licenciamento ser repassada ao concessionário. **Isso demonstra que a titularidade do bem não deve ser um balizador do licenciamento ambiental, afinal não se licencia um bem, mas sim uma atividade ou um empreendimento.**

(...)

20. Outro argumento equivocado da PFE-IBAMA é o de que a **instrução normativa** (a redação do *caput* e incisos do art. 7º da minuta de revisão da Instrução Normativa nº 61/2021 - Responsabilidade Ambiental das Contratadas apresentada pelo DNIT) **tem o condão de transferir ou isentar o DNIT de eventuais responsabilidades e obrigações ambientais (vide capítulo II.3 do parecer ora analisado).**

21. **Equivocada igualmente essa preocupação da autarquia ambiental, porque, consoante orientação veiculada na Orientação Jurídica Normativa PFE/Ibama nº 53, de 2020, a responsabilidade pelos ilícitos administrativos é subjetiva** e sua caracterização será aferida em cada caso concreto, a partir da análise da conduta de cada pessoa física ou jurídica e sua contribuição para a ação ou omissão tipificada como infração. Dessa forma, a transferência de titularidade da licença ambiental jamais será suficiente para afastar a responsabilidade do DNIT, caso violados **deveres de fiscalização** sobre a contratada, por exemplo.

22. A alteração da titularidade do licenciamento **não** retira do Estado a obrigação de fiscalizar o executor, sob pena de **condenação solidária** por dano ao meio ambiente.

23. Deve-se ter em mente que a titularidade do empreendimento não determina a responsabilidade por eventuais ilícitos praticados durante a instalação, ampliação, ou operação de empreendimentos ou atividades licenciados, afinal a responsabilidade pelo cometimento de infrações contra o meio ambiente deve ser apurada com base na teoria da responsabilidade subjetiva.

24. **Quanto à fiscalização do DNIT sobre a contratada que venha a ser titular do licenciamento ambiental** relevante esclarecer que a **minuta da Instrução Normativa** que o DNIT pretende editar **prevê que a fiscalização das obras, por parte do DNIT, observará, quando do processamento das medições, o cumprimento das obrigações ambientais por parte da contratada**, de modo a evitar que a existência e/ou manutenção de pendências sejam fatores impeditivos ao êxito de um processo de medição, a saber:

(...)

26. Com a edição do ato normativo que prevê a retirada do Estado-empendedor do protagonismo do licenciamento **em casos específicos, busca-se imprimir maior presteza funcional no trato das questões atinentes ao atendimento às indicações dos processos de licenciamento ambiental, de forma que as responsabilidades estejam didaticamente definidas e, assim, seja possibilitada a incorporação, de direito e de fato, da temática ambiental mediante a configuração da contratada como empreendedora da licença ambiental.**

27. Grifou-se o 'casos específicos' acima, **porque sequer pretende este DNIT transferir, de forma indiscriminada, todas as licenças ambientais para as contratadas.** A mudança de titularidade da licença para o nome da empresa contratada será aplicada apenas em determinados empreendimentos do DNIT, a depender da análise das condições técnicas de cada caso, previamente e tecnicamente avaliados, e não de forma irrestrita.

28. O que se pretende é obter os melhores resultados na prestação do serviço público, bem assim trazer otimização para o Estado brasileiro no que tange ao processo e respectivos procedimentos para a atribuição de responsabilidade por eventuais danos ambientais ao devido autor do suposto dano, tal como a adequada e mais tempestiva condição de regressão do feito contra os terceiros que tenham dado causa.

(...)

30. Digno de nota que **o DNIT não pretende discorrer sobre matérias de competência do IBAMA, pretende apenas reproduzir em seu ato normativo interno** - que aborda a Responsabilidade Ambiental das Empresas Contratadas - RAC para execução das obras e serviços a cargo do DNIT - **o comando legal da nova lei de licitações (§5º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021)**, com a previsão de que a titularidade do licenciamento ambiental *pode* ser repassada ao contratado responsável pelo empreendimento

31. Ademais, reiteramos não ser pretensão deste DNIT se furtar aos compromissos legais que devem ser observados cotidianamente mas, lado outro, busca-se imprimir maior eficácia e eficiência no trato das questões atinentes ao atendimento às indicações dos processos de licenciamento ambiental, de forma que as responsabilidades estejam didaticamente definidas e, assim, seja possibilitada a incorporação, de direito e de fato, da temática ambiental mediante a configuração da contratada como empreendedora da licença ambiental.

6. É o que basta relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Admissibilidade da consulta

7. A Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica (SUBCONSU) é órgão da Procuradoria-Geral Federal - PGF, criado pelo Decreto n. 11.328, de 1º de janeiro de 2023, que sucedeu o extinto Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal.

8. Enquanto não atualizados os atos normativos internos da PGF para atender à nova realidade trazida pelo Decreto n. 11.328, de 2023, deve-se manter a aplicação da Portaria PGF n. 338, de 12 de maio de 2016.

9. No que importa à presente demanda, ressalta-se o disposto no artigo 39 da mencionada portaria, que assim dispôs sobre a revisão dos entendimentos do então Departamento de Consultoria da PGF:

Art. 39 Os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal poderão suscitar, por meio do respectivo Procurador-Chefe, consulta ao DEPCONSU, desde que:

I - haja controvérsia jurídica entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal ou entre este se outro órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo da União, que demande uniformização;

II - entenda necessária revisão de entendimento firmado em orientação normativa editada pelo órgão central

competente da Administração Pública Federal; ou
III - tenha por objeto questão de alta relevância.
(destaques acrescidos)

10. Registre-se que o Decreto n. 11.328, de 2023, prevê a competência para apreciar consultas jurídicas e dirimir dúvidas, veja-se:

Art. 69. À Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica compete:
(...)

V - analisar controvérsias jurídicas entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal e entre esses e outros órgãos de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo federal;

11. Tomando-se por base o contexto narrado, entende-se que se trata de pedido de uniformização de entendimento jurídico entre órgãos de execução da PGF, de modo que o seu conhecimento se dá pelas regras contidas no artigo 69, inciso V, do Decreto n. 11.328, de 2023, e do artigo 39, inciso I, da Portaria PGF n. 338, de 2016, razão pela qual entendemos que deve ser admitida a consulta.

2.2 Análise jurídica

12. Inicialmente, é preciso repisar os entendimentos já firmados e que não são pontos divergentes para apreciação por esta manifestação.

13. Tal como consta no PARECER n. 00058/2018/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP 02001.005796/2004-44, sequencial 4) e no PARECER n. 00041/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP: 00414.021655/2017-14, sequencial 80), com fundamento em tudo o que está ali posto, a transferência de titularidade do licenciamento ambiental é admitida no âmbito do IBAMA, desde que respeitados os procedimentos previstos nas normas internas da entidade.

14. Ademais, não se questiona a forma de atribuição da responsabilidade pelos ilícitos ambientais praticados, de forma que a responsabilidade pelas infrações ambientais será imputada ao devido infrator de acordo com o caso concreto. Ou seja, *"a responsabilidade pelos ilícitos administrativos é subjetiva e sua caracterização será aferida em cada caso concreto, a partir da análise da conduta de cada pessoa física ou jurídica e sua contribuição para a ação ou omissão tipificada como infração"*, tal como dispõe a Orientação Jurídica Normativa PFE/Ibama nº 53, de 2020.

15. Dessa forma, a eventual transferência de titularidade da licença ambiental não necessariamente afastará a responsabilidade do contratante, no caso em tela o DNIT, caso violados deveres de fiscalização sobre a contratada. Nestes termos, veja-se o disposto no DESPACHO nº 512/2022/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, NUP : 02001.008466/2022-92, sequencial 13:

3. A titularidade do empreendimento, entretanto, não determina de maneira inexorável a responsabilidade por eventuais ilícitos praticados durante a instalação, ampliação, ou operação de empreendimentos ou atividades licenciados. De igual modo, não está condicionada, limitada, pelos termos de eventual ajuste formalizado entre o titular do empreendimento e terceiros envolvidos na execução de obras atinentes ao projeto. A responsabilidade pelo cometimento de infrações contra o meio ambiente deve ser apurada com base na teoria da responsabilidade subjetiva, consoante orientação veiculada na Orientação Jurídica Normativa PFE/Ibama nº 53, de 2020.

16. Outro ponto que precisa ficar claro é que as obrigações decorrentes do licenciamento não podem ser transferidas. Assim, a obrigação de cumprimento das condicionantes eventualmente definidas na licença deve ser cumprida por aquele que for designado. Exemplificativamente, mesmo que haja transferência de titularidade do licenciamento do DNIT para uma empresa contratada, as obrigações que ficarem a cargo do DNIT não poderão ser transferidas.

17. Assim restou explicitado na NOTA n. 00004/2023/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, NUP: 02001.008466/2022-92, sequencial 18:

12. Muito embora seja comum as entidades responsáveis terceirizarem a execução e estabelecerem obrigações ao contratado, caracteriza-se negócio particular com efeitos *inter partes*, não oponível a terceiros. A observância das restrições e condicionantes da licença pelo executor se dá no âmbito de outra relação jurídica, resultante de acordo de vontades com o empreendedor.

13. Nesse sentido, calha transcrever trecho da ementa do PARECER n.00041/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, no qual destaca que questões alheias ao controle ambiental não se inserem na finalidade do processo de licenciamento ambiental:

IV – Não existe norma que vincule as etapas do licenciamento ambiental conduzido pelo Ibama às decisões ou manifestações da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Precedente. Independência. O licenciamento ambiental não é guardião de outras autorizações administrativas, ainda que ambientais, ou de questões dominiais, públicas ou privadas, externas ao processo decisório do órgão licenciador, exceto diante de expressa norma para tanto. Ainda que a autorização de um órgão público ou de um ente privado seja necessária isso não tem o condão de invalidar o licenciamento ambiental, uma vez que a licença ambiental não dispensa ou substitui aprovações, autorizações ou licenças exigidas por outros órgãos reguladores ou entes privados (Decreto 99.274/1990, art. 17, caput, e Resolução Conama 237/97, art.2º, caput).

(grifos nossos)

18. Registra-se, ainda, que o DNIT não pretende dividir a titularidade do licenciamento com a eventual empresa

contratada. Assim, não se trata de co-titularidade, mas de transferência de titularidade do licenciamento, se for o caso, quando identificado pelo DNIT a possibilidade de inserção no edital de licitação, e se permitida, nos casos concretos, observado o cumprimento das normas do IBAMA sobre o tema.

19. Por último, antes de entrar na questão específica da consulta, esclareça-se que, uma vez reproduzida a norma da Lei de Licitações na norma interna do DNIT, não haverá a transferência automática de titularidade, por óbvio. Essa possibilidade de alteração de titularidade somente será aferida no caso concreto, primeiro pelo DNIT e, após, pelo IBAMA.

20. Partindo-se para a questão controvertida, os fundamentos elencados pela PFE/IBAMA no PARECER n. 00001/2022/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e NOTA n.º 00004/2023/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP 02001.008466/2022-92, sequenciais 10 e 18) afastam a possibilidade de transferência de titularidade do licenciamento ambiental nas hipóteses de contratação de empresas para execução de serviços sob administração e gestão direta do DNIT.

21. Extrai-se das manifestações da PFE/IBAMA o seguinte:

NOTA n.º 00004/2023/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

17. Ante o exposto, concluiu-se que:

1. a titularidade da licença é do empreendedor, consoante a Resolução Conama n.º 237/2007;
2. a representação processual no processo de licenciamento pressupõe poder de decisão e de vinculação ao decidido sobre o empreendimento;
3. não há relação entre a participação processual do mero executor e a finalidade para a qual foi concebido o licenciamento ambiental.

PARECER n. 00001/2022/CMLIC/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

38. Diante de todo o exposto, em resposta ao OFÍCIO N.º 518/2022/CGLIN/DILIC, opina-se pela **impossibilidade do DNIT conceder suas responsabilidades e obrigações ambientais relativas à rodovia a uma empresa contratada, assim como, pela impossibilidade da transferência da titularidade do processo de licenciamento, nas hipóteses de contratação de empresas para execução dos serviços sob administração e gestão direta pelo DNIT.**

39. Isto porque, a responsabilidade pela administração dos programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição e pela gestão dos projetos e obras de construção e ampliação é **exclusiva do DNIT**, por expressa disposição legal.

40. No entanto, o fato do DNIT ser o titular do empreendimento não atrai para si automaticamente a responsabilidade pelas infrações administrativas perpetradas em decorrência da execução de obra por uma empresa contratada, de forma que as obrigações advindas do processo de licenciamento ambiental poderão recair sobre a empresa Contratada de acordo com o objeto do contrato e da contribuição desta para a ação ou omissão tipificada como infração, sem que isto impeça a possibilidade de atuação do DNIT em consonância com as disposições da Orientação Jurídica Normativa de n.º 53/2020.

22. Entendemos que os fundamentos apontados pela PFE/IBAMA não impedem a previsão, nas normas internas do DNIT, da norma constante no artigo 25, § 5º, da Lei n. 14.133, de 2021. Trata-se de norma geral sobre licitações e contratos válida e vigente em todo o território nacional. Por óbvio que as normas internas do DNIT não podem discorrer sobre matérias de competência do IBAMA, mas reprodução de normas nacionais ou federais para aplicação não é vedada.

23. Assim, o artigo mencionado da Lei n. 14.133, de 2021, dispõe sobre a possibilidade de o edital prever a responsabilidade do contratado pela obtenção do licenciamento ambiental, quando for o caso. Não se trata de dispor sobre responsabilidade ambiental, já que não seria o local apropriado. E, talvez nesse ponto, a disposição legal não tenha sido suficientemente clara, já que a responsabilidade pela obtenção do licenciamento não se confunde com a responsabilidade pelas obrigações decorrentes do licenciamento ambiental.

24. Pelas disposições da Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, é possível inferir que o empreendedor é a pessoa física ou jurídica responsável pelo empreendimento, sendo, portanto, o titular da licença. Importante frisar que a licença refere-se ao empreendimento, e não à pessoa. Dessa forma, eventual empresa contratada para execução de empreendimento que esteja sujeito à obtenção de licenciamento ambiental poderá, sim, ser titular do licenciamento.

25. Com base nesse esclarecimento, corroboramos com o entendimento da PFE/DNIT, exposto na NOTA n. 00037/2024/CAE/PFE-DNIT/PGF/AGU, sequencial 33, quanto à possibilidade de contratação de empresas pelo DNIT para a execução de obras de infraestrutura, sendo que tal contratação não transfere ou terceiriza a sua competência de administrar/gerenciar/coordenar a infraestrutura rodoviária, hidroviária e ferroviária no território nacional, nos termos da Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2021.

26. Reforça-se a argumentação com os seguintes termos: o que será licenciado será o empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais e não a rodovia, ferrovia ou hidrovia em si, cuja administração cabe ao DNIT.

27. Além disso, esse dispositivo não tem o condão de, uma vez aplicado, transferir ou isentar o DNIT de eventuais responsabilidades e obrigações ambientais. Dessa forma, a transferência de titularidade da licença ambiental, ou mesmo a obtenção da licença pelo contratado, nos moldes da lei de licitações, não será suficiente para afastar a responsabilidade do DNIT, caso violados deveres de fiscalização sobre a contratada, por exemplo.

28. É preciso registrar que o comando do artigo 25, §5º, prevê que a obtenção do licenciamento seja repassada ao contratado, quando for o caso, para que os licitantes possam dimensionar financeiramente seus custos na contratação. Casos ocorrerão, contudo, em que a licença prévia deverá ser obtida antes da licitação, tal como prevê o artigo 115, § 4º da Lei n. 14.133, de 2021.

29. Nesse contexto, diante dessa faculdade de repassar ao contratado a obtenção do licenciamento, cabe à Administração, no bojo do planejamento da licitação, avaliar e definir se o mais conveniente no caso concreto é utilizar essa faculdade legal ou não - decidindo fundamentadamente considerando o objeto a ser licitado.

30. Registra-se, por fim, que a medida adotada pelo DNIT vem em atendimento ao disposto no Acórdão 1912/2023-TCU-Plenário, que assim decidiu:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) das seguintes constatações detectadas na fiscalização realizada por este Tribunal:

(...)

9.2. recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e ao Dnit que adotem, no âmbito de suas esferas de atribuições, as medidas cabíveis para adequar a regulamentação interna dos processos de licenciamento ambiental e dos processos de contratação pública, respectivamente, de forma a contemplar o disposto no art. 25, § 5º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual os editais de licitação de obras públicas podem prever a responsabilidade do contratado para a obtenção do licenciamento ambiental do empreendimento;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao Ibama e ao Dnit;

(...)

31. Veja-se o trecho do Ministro Benjamin Zymler - Relator do Acórdão, onde reafirma o caráter não personalíssimo do licenciamento, ou seja, o que é objeto do licenciamento é o empreendimento e não a pessoa, assim dispondo:

Considero, nos termos da visão consequencialista trazida pelo art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que a definição da titularidade do licenciamento ambiental do empreendimento seja uma questão acessória, de pouca importância prática, de forma que julgo suficiente encaminhar proposta de recomendação ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e ao Dnit que adotem, no âmbito de suas esferas de atribuições, as medidas cabíveis para adequar a regulamentação interna dos processos de licenciamento ambiental e dos processos de contratação pública, respectivamente, de forma a contemplar o disposto no art. 25, § 5º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual os editais de licitação de obras públicas podem prever a responsabilidade do contratado para a obtenção do licenciamento ambiental do empreendimento.

Talvez a maior relevância da definição da titularidade seja o sujeito passivo de eventuais sanções aplicadas pelo Ibama. Se é a própria empresa construtora que assumirá o encargo de desenvolver os projetos, licenciar o empreendimento e, posteriormente, executar as obras, eventuais sanções do órgão ambiental devem ser endereçadas ao contratado, e não ao Dnit, denotando ser correta a interpretação daquela autarquia de que efetivamente não é a titular do processo de licenciamento.

(Grifos nossos)

3. CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, entende-se que a consulta deve ser admitida e, no mérito, acolhida para concluir pela possibilidade de o DNIT inserir nos seus editais a possibilidade de obtenção do licenciamento ambiental pelo contratado, quando for o caso, nos termos do artigo 25, §5º, da Lei n. 14.133, de 2021, quando serão aplicadas as normas cabíveis ao tema ambiental. Essa possibilidade não implica transferência de responsabilidades ambientais, que serão devidamente apuradas em cada caso concreto.

À consideração superior.

VIRGÍNIA ARAÚJO DE OLIVEIRA
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50600001322201146 e da chave de acesso 7fcb2d1d



Documento assinado eletronicamente por VIRGÍNIA ARAÚJO DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1610667185 e chave de acesso 7fcb2d1d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGÍNIA ARAÚJO DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-11-2024 14:30. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA
CONSULTORIA FEDERAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

DESPACHO n. 00095/2024/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU

NUP: 50600.001322/2011-46

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E PESQUISA - DPP - DNIT

ASSUNTOS: ORGANIZAÇÃO E ROTINAS ADMINISTRATIVAS

1. De acordo com o **PARECER n. 00007/2024/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU**.
2. À consideração superior.

Brasília, 25 de novembro de 2024.

ANA SALETT MARQUES GULLI
Consultora Federal em Políticas Públicas

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50600001322201146 e da chave de acesso 7fcb2d1d



Documento assinado eletronicamente por ANA SALETT MARQUES GULLI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1765322643 e chave de acesso 7fcb2d1d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA SALETT MARQUES GULLI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-11-2024 15:27. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA
GABINETE

DESPACHO n. 00655/2024/GAB/SUBCONSU/PGF/AGU

NUP: 50600.001322/2011-46

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E PESQUISA - DPP - DNIT

ASSUNTOS: ORGANIZAÇÃO E ROTINAS ADMINISTRATIVAS

1. Aprovo o **PARECER n. 00007/2024/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU**.
2. À Sra. Procuradora-Geral Federal.

Brasília, 25 de novembro de 2024.

ANA PAULA PASSOS SEVERO
Subprocuradora Federal de Consultoria Jurídica

1. Aprovo o **PARECER n. 00007/2024/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU**.
2. Retorne à Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica.

ADRIANA MAIA VENTURINI
Procuradora-Geral Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50600001322201146 e da chave de acesso 7fcb2d1d



Documento assinado eletronicamente por ADRIANA MAIA VENTURINI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1765640297 e chave de acesso 7fcb2d1d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANA MAIA VENTURINI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-12-2024 15:57. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA PAULA PASSOS SEVERO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1765640297 e chave de acesso 7fcb2d1d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA PAULA PASSOS SEVERO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-11-2024 19:18. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento Digitalizado Público

PARECER n. 00007/2024/CFPOP/SUBCONSU

Assunto: PARECER n. 00007/2024/CFPOP/SUBCONSU
Assinado por: Michelle Hayakawa
Tipo do Documento: Parecer
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Público
Tipo de Conferência: Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- Michelle Eiko Hayakawa, CHEFE - CD0004 - RTR-DGAT, em 17/12/2024 09:22:46.

Este documento foi armazenado no SUAP em 17/12/2024. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifmt.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 853367

Código de Autenticação: b73469b6b8

