

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2021

SF/21332.03166-82

Susta os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam sustados os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), *dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*. Seus Capítulos VI e III tratam das infrações administrativas e da apreensão do produto e do instrumento de infração administrativa ou de crime, respectivamente. Portanto, apesar do nome pelo qual se popularizou, não se trata de lei exclusiva de matéria penal. No que tange ao processo administrativo federal para apuração das infrações administrativas, a LCA é regulamentada atualmente pelo Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

O art. 25 da Lei nº 9.605, de 1998, determina a apreensão de produtos e instrumentos relacionados à prática de infração administrativa ambiental no ato de sua constatação. O art. 70 da mesma lei, por seu turno, estabelece, em seu § 1º, que as autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental, com a consequente instauração de processo administrativo, são *os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitanias dos Portos, do Ministério da Marinha*. Já o § 3º do mesmo artigo reza que *a autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade*.

O início do processo de apuração da infração se dá com a lavratura do auto de infração, a partir do qual começa a correr o prazo para que o autuado apresente defesa ou impugnação contra o ato administrativo, nos termos do art. 71, inciso I, a LCA.

Para dar fiel cumprimento às normas retomencionadas, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em conjunto com suas duas autarquias vinculadas com poder de polícia administrativa na área ambiental, fez publicar a Instrução Normativa (IN) Conjunta nº 2, de 29 de janeiro de 2020, de modo a regulamentar o processo administrativo federal para apuração de infrações em consonância com a LCA e com seu decreto regulamentador.

Porém, pouco mais de um ano após a edição da IN em questão, MMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes) publicaram nova instrução normativa, a IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 1, de 12 de abril de 2021, que altera as regras do processo administrativo e revoga a instrução anterior. Esse novo regramento, que foi editado sem que tivesse havido qualquer alteração da legislação hierarquicamente superior, passou a ser incompatível com as determinações legais, como explicitamos adiante.

A nova IN foi alterada após duas semanas de sua edição, por meio da IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 2, de 26 de abril de 2021.

Antes de sua recente alteração, o diploma normativo objeto deste projeto ordenava que o relatório de fiscalização formalizaria a

SF/21332.03166-82
|||||

propositura do processo administrativo (art. 6º, inciso XXI), o que estava em desacordo com a lei, e vinculava a lavratura de auto de infração à prévia confecção do relatório de fiscalização (art. 15), que se tornaria um documento preparatório (art. 13, inciso V). Na vigência da IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 2, de 2020, o relatório de fiscalização era confeccionado em até dez dias após a lavratura do auto de infração (art. 16, parágrafo único).

A nova IN atribui a uma “autoridade hierarquicamente superior” (art. 6º, inciso IV) a competência para aprovar, convalidar, revisar e anular os atos praticados pelos agentes de fiscalização, inclusive quanto à lavratura dos autos de infração, à aplicação de medidas cautelares e à confecção dos relatórios de fiscalização, antes mesmo do julgamento do auto, o que se constitui em interferência indevida nas atribuições legais dos agentes. Essa previsão, reforçada em diversos outros dispositivos da norma (arts. 6º, X; 8º; 15, § 3º; e 34), não encontra respaldo na lei, ao contrário, contraria a lei flagrantemente. Eventuais inconsistências na autuação efetuada pelo agente de fiscalização devem ser sanadas no âmbito do processo administrativo, no qual o autuado terá garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, cabendo inclusive pleitear indenização quando constatado erro do agente autuante que lhe tenha causado prejuízo. É o que determina a lei.

Como se não bastasse a atribuição de uma competência não prevista em lei com potencial de anular os esforços das equipes de fiscalização, a nova IN atribui prazos exígues, de cinco dias, para que a tal autoridade hierarquicamente superior revise os atos praticados pelos fiscais sem que tenha transcorrido o curso do processo administrativo. Cumpre lembrar que o art. 71 da LCA estabelece os prazos do processo de apuração de infrações ambientais. Além disso, o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, prevê a dilatação do prazo mínimo de cinco dias mediante comprovada justificação, o que não é atendido pela IN.

O que, na prática, a norma cujos efeitos pretendemos sustar faz é censurar o fiscal, instituindo regra que cria uma supervisão indevida de sua atividade, contrária aos mandamentos e princípios legais, que, à revelia do devido julgamento definido no processo administrativo, permitirá que superiores hierárquicos, muitas vezes não pertencentes aos quadros efetivos das autarquias ambientais, possam impedir a apuração das infrações, o que contribui para a impunidade e o consequente aumento da degradação ambiental. Trata-se de medida que certamente impactará negativamente as já alarmantes taxas de desmatamento nos biomas brasileiros.

A medida é tão absurda que, antes da recente alteração, sequer poderia ser cumprida devido à sua incompatibilidade com os sistemas de informação das autarquias, conforme denunciado em carta subscrita por mais de 400 servidores da carreira federal de especialista em meio ambiente, o que levou à completa paralisação das atividades de fiscalização do Ibama e do Instituto Chico Mendes.

Questionado, o próprio Ibama não sabia como resolver o problema. Em 14 de abril do corrente, emitiu o Ofício-Circular nº 10/2021/COFIS/CGFIS/DIPRO, direcionado às suas superintendências estaduais e outros órgãos internos de fiscalização, orientando seus servidores a continuar adotando procedimentos de acordo com a norma revogada, o que sujeitaria esses servidores a sanções disciplinares, pois norma revogada não pode ser executada, dado o princípio da legalidade que impera na administração pública.

Posteriormente, em 20 de abril, o presidente do Ibama encaminhou ao ministro do meio ambiente o ofício nº 430/2021/GABIN, que por sua vez remete a Nota Técnica nº 1/2021/DIPRO, elaborada no âmbito do processo nº 02001.008077/2021-86. A mencionada nota sugeriu alterações nos arts. 6º, 15 e 17 da IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 1, de 2021, justamente para tentar corrigir parte das impropriedades trazidas pela nova norma.

Em decorrência dessa nota técnica, foi publicada a IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 2, de 2021, que, trazendo alterações promovidas na primeira IN Conjunta deste ano, resolveu apenas o problema da obrigatoriedade de relatório prévio à autuação, mas manteve as ilegalidades referentes aos prazos e, principalmente, a indevida supervisão das “autoridades hierarquicamente superiores” sobre as autuações, com poder de derrubar os autos de infração e as medidas cautelares antes do seu julgamento. Entendemos que essa alteração, promovida após forte repercussão negativa da inovação normativa, está longe de ser suficiente para resolver o problema e consiste em meros remendos de caráter enganoso.

O Governo optou pelo caminho mais fácil para destruir a fiscalização ambiental, mas o fez em flagrante desrespeito à legislação, mesmo considerando a alteração na IN, inovando o ordenamento jurídico por meio de norma infralegal para alterar regras estipuladas em lei que remetem eventuais contestações ou saneamentos de erros na autuação à esfera do devido processo administrativo. Trata-se de usurpação da competência



SF/21332.03166-82

legislativa do Congresso, o que caracteriza abuso e desrespeito frontal às prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo.

Destacamos o instrumento que a Constituição Federal confere ao Congresso diante de tal realidade, como um remédio constitucional para preservar suas prerrogativas: o decreto legislativo. Recordamos esse dispositivo constitucional essencial à democracia:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;

As IN Conjuntas MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nºs 1 e 2, de 2021, que ora questionamos, comportam, por seu conteúdo normativo, diversos outros questionamentos, inclusive quanto à constitucionalidade material, por malferir princípios como o da razoabilidade, e ainda pelo fato de não promover o respeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à obrigação do Poder Público de zelar pela defesa e pela preservação dos bens ambientais, que também têm sede constitucional.

A sustação dos efeitos dessas normas trará de volta à vigência a IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 2, de 2020, que jamais deveria ter sido substituída da forma como foi, harmonizando novamente a ação operacional das autarquias ambientais com as determinações legais.

Lamentamos que a prática da pasta ambiental do Poder Executivo da União esteja em absoluta dissonância com os recentes acenos do Presidente da República às lideranças de nações estrangeiras, como a carta remetida ao presidente estadunidense Joe Biden e o pronunciamento proferido na recém-realizada cúpula do clima. O caso que aqui trazemos à apreciação dos nossos Pares é emblemático das falsas intenções divulgadas por um governo que usa a área ambiental para obter benefícios econômicos, mas sem compromisso com a efetividade das ações prometidas.

Diante dessa prática, comumente reiterada, entendemos que é chegado o momento de exercer as prerrogativas do Poder Legislativo, impedindo que a **boiada passe** de forma acintosa. A expressão, consagrada de maneira deplorável, foi cunhada pelo próprio titular da pasta ambiental em alusão às alterações normativas infralegais voltadas a desregular o uso dos bens ambientais, mas sua concretização está sendo feita em prejuízo de

regramento materialmente restrito à lei em sentido estrito. Daí a necessidade de atuação firme deste Parlamento.

Esperamos, com isso, dar um importante passo para mostrar que as instituições brasileiras podem e devem funcionar para frear os abusos dos que pretendem colocar o Brasil na condição de pária global.

Sala das Sessões,

Senador PAULO ROCHA


SF/21332.03166-82