

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 112, de 2015 (Projeto de Lei nº 8.170/2014, na Casa de origem), do Deputado Jovair Arantes, que *concede anistia aos débitos decorrentes de multas cominadas pelo Ibama aos Municípios por infrações administrativas ambientais ocorridas antes da vigência da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, nos termos que especifica.*



Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Sob análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 112, de 2015, do Deputado Jovair Arantes (Projeto de Lei nº 8.170, de 2014, na Casa de origem), que *concede anistia aos débitos decorrentes de multas cominadas pelo Ibama aos Municípios por infrações administrativas ambientais ocorridas antes da vigência da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, nos termos que especifica.*

O referido PLC é composto por três artigos, sendo o último deles a cláusula de vigência, que estipula que o início da vigência se dará na data da publicação da lei resultante. De acordo com o projeto, serão anistiadas as multas aplicadas antes de 8 de dezembro de 2011, data de início da vigência da Lei Complementar (LC) nº 140, de 2011, que disciplinou a competência concorrente dos órgãos ambientais dos Municípios, dos Estados e da União, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

Entretanto, de acordo com a proposição, nem todas as multas serão anistiadas, mas apenas aquelas que o Município interessado comprovar estarem relacionadas a empreendimento ou atividade que já estava em processo de licenciamento ou de autorização ambiental perante órgão

estadual ou municipal. Ainda segundo a proposição, para obtenção da anistia o Município terá noventa dias, a contar da publicação do regulamento decorrente da lei resultante, para entrar com a documentação comprobatória junto ao órgão ambiental federal.

Após aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados – embora rejeitada pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável daquela Casa – a proposição seguiu para o Senado Federal, onde foi distribuída para as Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Na CMA, foi aprovado o relatório do Senador Eduardo Amorim, favorável ao PLC.

Na CCJ, foi apresentado o relatório do Senador Davi Alcolumbre, também favorável à proposição, que, no entanto, não chegou a ser apreciado. Atualmente, o PLC encontra-se incluído na pauta da CCJ.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. Ainda, conforme o inciso II do mesmo dispositivo, cabe a esta Comissão emitir parecer quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, ressalvadas as atribuições das demais comissões.

A matéria trazida na proposição é de natureza ambiental, o que a inscreve no rol dos temas sobre os quais compete à União legislar, conforme estabelece o inciso VI do art. 24 da Constituição Federal. Tangencia, ainda, a questão orçamentária, abrigada pelo inciso II do mesmo dispositivo constitucional, visto que o PLC propõe a anistia de multas que deveriam ser recolhidas aos cofres públicos.

Antes de adentrarmos em nossas análises, convém lembrar que o PLC nº 112, de 2015, apesar de aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, foi rejeitado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável daquela Casa. A robustez dos argumentos trazidos no parecer contrário daquela comissão evidencia a fragilidade das justificações que sustentam a iniciativa parlamentar em debate.

Por isso e por conta dos graves e lesivos efeitos ao meio ambiente, à ordem jurídica e a valores constitucionais firmemente positivados, é imperativo que apresentemos posição frontalmente contrária ao PLC nº 112, de 2015, a despeito de nosso apreço pelo seu autor e pelos que se posicionaram favoravelmente a essa proposição.

Começemos nossas análises pela justificação do PLC, reforçada pelo parecer favorável da CMA. Segundo essa perspectiva, o mérito do projeto de lei é inquestionável porque “tenta reparar danos causados pela insegurança jurídica”, decorrente da demora da Lei Complementar (LC) nº 140, de 2011. Conforme se verifica na justificação do PLC,

A previsão constitucional de Lei Complementar para delimitar a cooperação entre os entes federativos no poder de polícia ambiental buscou justamente evitar o conflito entre as ações dos órgãos licenciadores e fiscalizadores federal, estaduais e/ou municipais, o que não ocorreu até 2011.

Nesse íterim, de 1988 a 2011, vários Municípios tiveram obras de competência de licenciamento dos Estados fiscalizadas de forma supletiva pelo IBAMA, com a emissão de infrações administrativas ambientais excessivas e questionáveis. Houve grave prejuízo às atividades econômicas dos Municípios, uma vez que a inserção no CADIN provocou a paralisação da contratação de obras públicas e afins.

O argumento central transparece, assim, que, em função da suposta “insegurança jurídica” e do “conflito entre as ações dos órgãos licenciadores e fiscalizadores federal, estaduais ou municipais”, antes do advento da LC nº 140 de 2011, todas as multas aplicadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a Municípios carecem de legitimidade e, portanto, deveriam ser anistiadas.

Repare-se que não se questiona a probidade da atuação do órgão federal de meio ambiente; não se contesta se a multa aplicada foi devida ou indevida; não se debate se o Município, ente federado que, por primeiro, deveria cumprir a lei, agiu dentro ou fora dos parâmetros legais.

Muito pelo contrário. Esquece-se que as multas lavradas pelo Ibama, bem como toda sua atuação fiscalizadora de empreendimentos de competência licenciadora municipal ou estadual, decorreram não da existência de conflitos entre os órgãos licenciadores ou fiscalizadores das diferentes esferas administrativas, mas justamente da “ausência de conflito”. Ou seja, as multas resultaram da própria omissão do ente federativo

municipal, que promoveu ou permitiu a existência de empreendimentos ilegais, sob o ponto de vista da legislação ambiental. Na realidade, antes tivesse havido conflito, pois isso denotaria a ocorrência de atuação tempestiva por parte de mais um órgão integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o que teria evitado a atuação do Ibama.

Precisamente para sanear esses eventuais hiatos de atuação, previu a Constituição Federal ser de atribuição comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inciso VI). Em outras palavras, se o Ibama agiu, isso foi feito, primeiramente, porque é sua missão institucional e, em segundo lugar, porque o órgão fiscalizador municipal deixou de fazer o que lhe era devido.

Ora, o que o PLC nº 112, de 2015 diz, nas entrelinhas, é: toda a ação fiscalizadora do Ibama, demandada pela Constituição, realizada antes da LC nº 140, de 2011, é errada e, por isso, merece ser reparada pelo Estado por meio da anistia das multas. Desmoraliza-se o órgão federal de meio ambiente, que agiu corretamente, e legitima-se a omissão do órgão municipal, que não atuou quando devia. Mais ainda, premia aqueles que desobedeceram a lei e, por não cumprirem com o rito do licenciamento ambiental, não assumiram as despesas decorrentes das medidas preventivas, mitigadoras e reparadoras que seriam impostas nas licenças. Ao mesmo tempo, o PLC pune ou reforça negativamente o comportamento dos empreendedores que se esforçaram por assumir todos esses encargos decorrentes dos impactos ambientais de suas atividades. Em outras palavras, veicula a mensagem de que “vale a pena não obedecer a lei”.

Mas vamos analisar o argumento da “insegurança jurídica” e do “conflito de ações” ainda mais de perto. De que insegurança jurídica se trata? Como vimos, a atividade de fiscalização não é uma faculdade ou uma opção dos órgãos de meio ambiente do poder público, mas um dever incumbido pela Constituição Federal (arts. 23, incisos VI e VII e 225, § 1º, incisos IV e V). Tais órgãos incorreriam em omissão se não desempenhassem essa atribuição.

De fato, a Lei Complementar nº 140, de 2011, trouxe maior clareza e segurança jurídica à atividade fiscalizadora, e, sobretudo, licenciadora exercida pelo poder público. Ocorre que a atuação repressiva do Ibama, que culminou na lavratura das multas que o PLC com tanto afincos pretende anistiar, não padece de insegurança jurídica ou de falta de clareza. Seu fato gerador foi invariavelmente o Município estar desenvolvendo



atividades sem o devido licenciamento ambiental – instituto administrativo previsto desde 1981 e regulamentado em 1997.

Como bem pontuou o Ibama, em sua Nota Informativa nº 01/2015/COADM/DIPLAN/IBAMA,

sempre foi notória a existência de regras que regulamentavam a promoção do licenciamento ambiental, sendo certo que os gestores municipais não podem negar o seu desconhecimento. E este Instituto, quando se deparou diante de obras ou empreendimentos municipais não autorizados, nada mais fez, ao fiscalizá-los, do que aplicar a legislação ambiental em vigor, buscando, no exercício da sua missão institucional, garantir a qualidade de vida e o equilíbrio de processos ecológicos fundamentais.

Anistiar multas impostas pelo Ibama a municípios que então não cumpriam com a legislação ambiental significa não apenas desprestigiar o trabalho do órgão federal de meio ambiente, mas, sobretudo, beneficiar uma atividade que, no momento da atuação do órgão federal, era ilegal.

E ainda que, por hipótese, tivesse havido conflito de atuação, por sobreposição de diferentes esferas administrativas, bastaria lembrar que o art. 76 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), estabelece que o pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios ou Distrito Federal substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.

Outro argumento a justificar o PLC é o benefício que traz ao setor produtivo do País, como se esse setor tivesse sido prejudicado pela atuação repressiva do Ibama a condutas ilegais. Segundo o autor do projeto em sua justificação, “houve grave prejuízo às atividades econômicas dos Municípios, uma vez que a inserção no CADIN provocou a paralisação da contratação de obras públicas e afins”.

Ora, se houve prejuízo ao poder público municipal, é porque ele próprio falhou ao promover injustificadamente empreendimentos em desacordo com a legislação ambiental. E, de fato, tal situação leva a diversos e graves prejuízos. O primeiro deles é moral, pois se o próprio poder público não cumpre a lei, como há de exigir seu cumprimento ao cidadão comum? Se restar aprovado projeto de lei que anistia débitos de multas decorrentes de infrações ambientais ao poder municipal, por que não estender esse benefício a toda sociedade? Nessa toada, melhor caminho será expurgar de



vez de nosso ordenamento jurídico a atuação administrativa ambiental, pois que essa atividade revelar-se-ia completamente inócua.

O segundo prejuízo é ao meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput*, da Constituição Federal). Deslegitimar o licenciamento ambiental, instrumento de natureza eminentemente preventiva, importa prejuízos ao meio ambiente, portanto a toda coletividade, sendo alguns desses prejuízos graves e irreversíveis. Trata-se de prejuízo significativo que deveria ser levado em consideração pelo poder municipal, ao ponto de impedi-lo de desenvolver atividades sem esse controle de qualidade.

O prejuízo a que se refere o autor da proposição é meramente pecuniário e conseqüente da própria omissão do poder público municipal, da própria desobediência à legislação ambiental. Não haveria prejuízo algum se esse ente federado tivesse cumprido a lei, sua obrigação mínima. Prejuízo maior advirá com a aprovação do PLC, pois restará veiculada a mensagem de que não há por que se preocupar em obter as devidas licenças ambientais, uma vez que eventuais multas decorrentes dessa inobservância serão anistiadas por leis futuras.

Lembre-se, ainda, que a hipótese de incidência do PLC é frágil. Para receber a anistia, basta o município interessado comprovar, nos termos do regulamento, que o empreendimento ou a atividade, objeto do auto de infração emitido pelo Ibama, já estava em processo de licenciamento ou de autorização ambiental perante órgão ambiental competente estadual ou municipal. Ora, o fato de “já estar em processo de licenciamento” não assegura ao empreendimento a obtenção da licença ambiental. Afinal, uma das possibilidades do procedimento de licenciamento ambiental é o indeferimento da licença. Inusitada seria a situação de empreendimento que não logrou, ao final do procedimento administrativo, ser licenciado pelo órgão estadual ou municipal de meio ambiente receber anistia de multa aplicada pelo Ibama por ter se estabelecido sem o devido licenciamento ambiental.

Outro argumento a justificar o PLC em análise é o fato de que, entre 1988 e 2011, “vários Municípios tiveram obras de competência de licenciamento dos Estados fiscalizadas de forma *supletiva* pelo IBAMA, com a emissão de infrações administrativas ambientais excessivas e questionáveis”. Afora o emprego incorreto da expressão “supletiva”, que denota desconhecimento acerca da matéria, o autor da proposição chega a



fazer não apenas insinuações, mas acusação direta a respeito de uma atuação abusiva e ilegal por parte do Ibama.

Robustez teria esse argumento se ele viesse acompanhado das devidas provas. No entanto, ainda que – outra vez, por hipótese – tenha havido ilegalidades na atuação fiscalizadora do Ibama, o PLC nº 112, de 2015, não enfrenta essa questão, nem tampouco repara esse equívoco. Isso porque a anistia proposta será dada não para as atividades atingidas pela eventual exorbitância do órgão federal de meio ambiente, mas para aquelas autuadas antes da vigência da LC nº 140, de 2011 – critério meramente temporal –, e desde que já estivesse em processo de licenciamento ou de autorização ambiental perante órgão ambiental competente estadual ou municipal – critério procedimental.

Ademais, não é um projeto de lei que deve reparar ilegalidades, arbitrariedades ou exorbitâncias do poder público. Tais ações são, por si sós, ilegais, e, por isso, ensejam a atuação do Poder Judiciário, com vistas a sua reparação.

Podemos ainda objetar o PLC nº 112, de 2015, com base em argumentos financeiros e orçamentários. De acordo com a mencionada nota técnica do Ibama, parte dos valores recolhidos com as multas antes da lei complementar, cerca de R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e meio de reais), já foi arrecadada pelos cofres públicos da União, constando com o *status* quitado. Portanto, em caso de aprovação do projeto de lei, pode até ser aventada a hipótese de devolução dos valores já incorporados ao patrimônio da União. Imagine-se a repercussão orçamentária da extensão desse “benefício” a todos os empreendedores privados também multados do Ibama, antes da LC nº 140, de 2011, pelo desenvolvimento de atividades em desacordo com a legislação ambiental.

Em suma, caros colegas, o PLC nº 112, de 2015, colide frontalmente não apenas com a segurança jurídica, mas com valores constitucionais claramente positivados. Anistiar débitos decorrentes de multas aplicadas pelo agente público legitimamente investido dessa obrigação, em decorrência da clara violação à legislação ambiental, é pisotear o ordenamento jurídico e constitucional e premiar a desobediência legal.



III – VOTO

Por todo o exposto, apresentamos este voto em separado pela rejeição do PLC nº 112, de 2015.

Sala da Comissão,

Senador RANDOLFE RODRIGUES



SF/17415.92934-10