

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 752, de 2015, do Senador Randolfê Rodrigues, que *altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.*

Relator: Senador **ALVARO DIAS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei do Senado nº 752, de 2015, do Senador Randolfê Rodrigues, que “altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”.

O PLS, em seu art. 1º, modifica cinco artigos (arts. 11, 12, 15, 18 e 54) da Lei nº 9.605, de 1998, denominada Lei de Crimes Ambientais. O art. 2º dispõe que a lei que resultar da aprovação da proposição entrará em vigor na data de sua publicação.

Na CMA, o Senador Romero Jucá apresentou a Emenda nº 1, redenominada Emenda nº 1 - T, que dá redação diferente a esses cinco artigos. Para facilitar a compreensão, serão relatadas, artigo a artigo, as modificações propostas pelo PLS e pela Emenda nº 1 - T.



A proposição, em seu art. 1º, propõe a alteração do art. 11 da Lei nº 9.605, de 1998, para estabelecer que a “suspensão de atividade” será aplicada sempre que a pessoa jurídica condenada pelos crimes previstos na lei não comprovar que a continuidade de suas atividades não põe em risco o meio ambiente. Já a Emenda nº 1-T prevê que a “suspensão de atividades” será aplicada em decorrência da condenação por crime previsto na lei, devendo perdurar até que o condenado comprove que das atividades suspensas não resultará dano ou ameaça de dano ao meio ambiente.

No projeto, altera-se o art. 12 para dispor que a pena de “prestação pecuniária” consiste no pagamento em dinheiro à vítima ou à entidade pública ou privada com fim social, de importância, fixada pelo juiz, não inferior a um salário mínimo nem superior a mil salários mínimos, independente de eventual reparação civil a que for condenado o infrator. Na Emenda nº 1-T, modifica-se o art. 12 para dispor que a “prestação pecuniária” consiste no pagamento, em dinheiro, à pessoa prejudicada pela prática de crime previsto naquela Lei, devendo o juízo fixar-lhe o valor, o qual não será inferior a um salário mínimo nem superior a 1.300 salários mínimos, sem prejuízo de que o condenado proceda à reparação civil dos danos causados.

No PLS, acrescenta-se a circunstância agravante de causar dano à economia popular, ao incluir a alínea “s” ao inciso II do art. 15 da Lei nº 9.605, de 1998. Na Emenda nº 1-T, adicionam-se três circunstâncias agravantes ao mesmo dispositivo: dano ou ameaça de dano à economia popular; conduta diversa daquela prescrita em notificação feita por autoridade competente; e prática de ato tipificado como crime de terrorismo (art. 15, inciso II, alíneas *s*, *t* e *u*).

O art. 1º do PLS modifica, ainda, o art. 18, definindo que a multa será calculada segundo os critérios do Código Penal e, caso se revele ineficaz, ainda que aplicada no valor máximo, poderá ser aumentada até cem vezes, tendo em vista o valor da vantagem econômica auferida ou a condição econômica do condenado. A Emenda nº 1-T, propõe que a multa será calculada segundo os critérios da legislação penal e, revelando-se ineficaz, poderá ser aumentada.

O PLS promove, ainda, amplas modificações no art. 54 da Lei nº 9.605, de 1998, que trata do crime de poluição, a começar pela adição do § 4º, para prever a qualificação do crime, caso decorra de exploração de atividade econômica de grande porte, estabelecendo, nesse caso, pena de reclusão, de dez a quinze anos. Suprime também o crime de poluição hídrica, antes previsto no § 2º, e acrescenta o § 5º ao mesmo artigo, para qualificar o crime previsto no caso do § 4º, se resultar em poluição de manancial de água que acarrete interrupção do abastecimento público; mortalidade em massa de espécies nativas; ou grave abalo à economia popular, cominando, nessas hipóteses, pena de reclusão, de vinte a trinta anos.

A Emenda nº 1-T, por sua vez, também altera substancialmente o art. 54 da mesma Lei. Modifica o § 4º do art. 54, introduzido pelo PLS, para prever a qualificação do crime, com pena de reclusão de dez a quinze anos, se o dano decorrer da exploração de atividade econômica de grande porte, na forma do regulamento, ou de atividade desenvolvida sob o regime de outorga pública, inclusive de serviço ou obra. Suprime o crime de poluição que dificulte ou impeça o uso público das praias (art. 54, § 2º, inciso IV da Lei nº 9.605, de 1998). Altera a redação original dos incisos I a III do § 2º do art. 54 da Lei de Crimes Ambientais, para ampliar hipóteses de crimes de poluição. Remodela a redação do § 3º do art. 54, para prever a aplicação de pena a quem deixar de adotar,

quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de dano ou ameaça de dano ambiental. A Emenda ainda muda a redação do § 5º do art. 54, acrescido pelo PLS, para qualificar, com pena de reclusão de vinte a trinta anos, o crime do § 4º, caso resulte em: poluição das águas, tornando-as impróprias ao uso ou ao consumo; mortandade de espécies nativas; dano ambiental que inviabilize a vida de espécies nativas; ou grave abalo à economia popular.

Na justificação, o autor do PLS afirma que a reduzida pena dos crimes ambientais sequer torna o eventual condenado alvo de pena restritiva de liberdade, fazendo com que o crime efetivamente compense. Segundo ele, essa situação é inadmissível em face da magnitude dos desastres ambientais que afetam milhares de pessoas e de espécies nativas. Argumenta que o PLS aumenta as balizas das penas de multa para os crimes ambientais resultantes da atividade empresarial de grande escala.

A matéria recebeu apenas a Emenda nº 1 – T, e foi distribuída à CMA e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo a esta última a decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente, especialmente sobre proteção do meio ambiente, controle da poluição e defesa dos recursos naturais, nos termos do inciso I do art. 102-F, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O PLS em exame foi apresentado logo após o rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em 5 de novembro de 2015, no Município de Mariana-MG, evento que causou o maior desastre ambiental do País, com dezenove mortes e profundos impactos socioambientais e econômicos na região do Vale do Rio Doce. Durante sua tramitação, infelizmente, nos deparamos com um novo desastre humanitário e ambiental, o rompimento da barragem de rejeitos de mineração da Vale em Brumadinho (MG), que ceifou mais de trezentas vidas até o momento e causou prejuízos ambientais e econômicos incalculáveis.

Em resposta à recente tragédia da Vale em Brumadinho (MG), esta Casa aprovou e remeteu à Câmara em março o Projeto de Lei (PL) nº 550, de 2019, da Senadora Leila Barros. O projeto reforça a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010), mantém a exigibilidade da contribuição financeira das mineradoras no caso de acidente ou rompimento de barragem, cria o crime hediondo de poluição ambiental com resultado de morte, vincula a aplicação dos recursos de multa à região afetada pelo desastre, inclui no rol de aplicações financeiras prioritárias a recuperação de áreas degradadas por acidentes ou desastres ambientais e, por fim, estabelece canal de comunicação e denúncias no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

Entendemos que a aprovação do PL nº 550, de 2019, não prejudica em nada a tramitação do PLS nº 752, de 2015, pois as matérias são complementares e comuns no objetivo de exigir maior nível de responsabilidade na administração e fiscalização de grandes barragens.



As preocupações dos Senadores Randolfe Rodrigues (autor do PLS) e Romero Jucá (autor da Emenda nº 1-T) são legítimas, pois os crimes ambientais, via de regra, não levam os infratores ao encarceramento. Na visão dos parlamentares, as penas restritivas de direitos prescritas na Lei de Crimes Ambientais não se afiguram como a reprimenda devida e, por isso, propõem ajustes às penas de suspensão das atividades, prestação pecuniária e multa. Para o crime de poluição (art. 54 da Lei nº 9.605, de 1998), entendem que devem ser estabelecidas penas mais severas, em especial para aplicação a empresas de grande porte que incidirem nessa categoria de crime. A iniciativa dos Senadores é louvável e a pretensão é justa, contudo entendemos serem necessários aprimoramentos no texto, os quais serão submetidos à apreciação desta Comissão, conforme comentado a seguir.

De início, avaliam-se as propostas de alteração do art. 11 da Lei nº 9.605, de 1998. A nosso ver, poderia ser mantida a redação original da lei e ser adicionada, na sua parte final, a duração da aplicação da pena de suspensão, conforme texto da Emenda nº 1-T, que possui redação mais clara.

No art. 12, o PLS aumenta o limite máximo da pena de “prestação pecuniária” de 360 para 1.000 salários mínimos e não permite que esse valor seja deduzido da reparação civil. Na Emenda nº 1-T, aumenta-se o limite máximo da pena de “prestação pecuniária” de 360 para 1.300 salários mínimos e determina-se que ela será paga somente à pessoa prejudicada e, também, impede-se que esse valor seja deduzido daquele fixado na reparação civil. Considerando-se o valor do salário mínimo em 2019 de R\$ 954,00, a subida da pena máxima de 360 para 1.300 salários mínimos torna mais adequada a sanção, pois majora de R\$ 343.440,00 para R\$ 1.240.200,00 o valor a ser destinado aos prejudicados na esfera penal.

Entendemos ser procedente a modificação do art. 12 para evitar que essa pena seja deduzida do valor da reparação civil a que for condenado o agente. Isso porque essas parcelas têm natureza distinta: a prestação pecuniária tem caráter penal, enquanto a indenização é eminentemente civil. Quanto ao destinatário desses recursos, percebemos que é mais adequado estabelecer uma ordem de prioridade, de modo que os recursos preferencialmente sejam destinados às pessoas prejudicadas pela conduta criminosa, e, caso não sejam determináveis os prejudicados, os recursos sejam direcionados ao Fundo Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989.

Quanto ao art. 15 da Lei nº 9.605, de 1998, sugerimos acatar a redação da Emenda nº 1-T, que contempla novos casos de circunstâncias agravantes.

No que tange ao art. 18 da mesma Lei, entendemos que os critérios do Código Penal (CP) para o cálculo da multa têm como pressuposto que o agente é pessoa física, ao passo que, no caso dos crimes ambientais, admite-se o cometimento de delito por pessoa jurídica, de modo que a multa calculada com base naqueles critérios pode ser ineficaz, não servindo como reprimenda nem contribuindo para a prevenção geral do crime. Nesse sentido, somos favoráveis à possibilidade de se aplicar um fator de multiplicação à multa de até cem vezes, na forma do PLS.

Considerando-se que o valor máximo de multa, segundo os critérios do CP, é de R\$ 1,584 milhão, os novos limites para a multa de natureza criminal seriam de R\$ 158,4 milhões. Levando-se em conta que a pena de multa é aplicável a pessoas jurídicas e que o limite máximo para a multa de natureza administrativa é de R\$ 50 milhões, o valor não se demonstra desproporcional.

No art. 54, o PLS desloca o crime de poluição hídrica para o § 5º, porém cria lacuna quanto ao cometimento de poluição hídrica por pessoas físicas e empresas de micro, pequeno e médio porte que causem interrupção no abastecimento público de água, que passariam a não ser alcançadas pela Lei. Ainda no art. 54, § 5º, inciso I, enunciamos que falta especificar que se trata do abastecimento público “de água”.

Na Emenda nº 1-T, nota-se que o crime de poluição que dificulte ou impeça o uso público das praias (art. 54, § 2º, inciso IV da Lei) foi suprimido. Possivelmente a retirada desse dispositivo foi acidental, pois, na justificção, o autor sequer menciona essa retirada e afirma que apresenta Emenda para “aumentar a clareza e consistência do texto”. Então, manifestamo-nos pela manutenção do crime de poluição das praias.

Na Emenda nº 1-T, o inciso I do §2º do art. 54 da Lei nº 9.605, de 1998, passaria a dispor que constitui crime a poluição que tornar uma área, urbana ou rural, imprópria à ocupação humana e ao uso do solo (a lei só falava em “ocupação humana”), melhorando a redação original. No inciso II do §2º do art. 54, que cuida dos crimes de poluição do ar, garante-se maior proteção à sadia qualidade de vida, incluindo-se a possibilidade de responsabilização criminal do poluidor por danos diretos ou indiretos causados à saúde da população. Opinamos pelo acatamento desses dois dispositivos.

Na Emenda nº 1-T, postula-se modificação do inciso III do §2º do art. 54 da Lei nº 9.605, de 1998, para dispor que é crime “tornar as águas impróprias ao uso ou ao consumo”. A nosso ver, essa redação, juntamente com sua reprodução no art. 54, § 5º, não devem ser acolhidas, pois expressam conteúdo vago, ao não especificar a quais águas se refere (água bruta ou água

servida), tampouco para quais consumos as águas ficariam impróprias: consumo humano, irrigação ou industrial. A terminologia mais adequada entendemos ser a do texto original da Lei nº 9.605, de 1998, que criminaliza a “poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade”.

Quanto ao § 3º do art. 54 da Lei nº 9.605, de 1998, a Emenda nº 1-T, amplia o alcance da redação original do PLS, que previa crime apenas em caso de risco de dano ambiental “grave ou irreversível”. A nova redação dá ensejo à imputação de crime, punível com 1 a 5 anos de reclusão, àqueles que descumprirem medidas de precaução – por exemplo, inobservância de uma condicionante da licença ambiental – e provoquem risco de dano ambiental de pequena monta. A nosso ver, essa redação está demasiadamente abrangente e poderá qualificar como crime ambiental ações de menor potencial ofensivo. Por isso, aconselhamos nesse dispositivo a manutenção da redação original da Lei.

Ainda com relação à Emenda nº 1-T, o art. 54, § 4º, inclui entre os agentes sujeitos às penas mais severas os que desenvolvam atividade econômica de grande porte ou desenvolvida sob o “regime de outorga pública”. Sugerimos o aperfeiçoamento dessa redação, para que se evite dupla interpretação, confundindo regime de outorga de serviço público com o regime de outorga de direito de uso de recursos hídricos (art. 11 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997). É preferível adotar o termo “delegatários de obras e serviços públicos” em substituição ao termo utilizado na Emenda nº 1-T.

Além disso, para o art. 54, § 4º, tanto no PLS como na Emenda nº 1-T, sugerimos fazer menção à definição de “empresas de grande porte” prescrita no inciso III do art. 17-D da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Segundo esse



dispositivo, empresa de grande porte é a pessoa jurídica que possui receita bruta anual superior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais). Responderia pelo crime quem, de qualquer forma, concorrer para a sua prática, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminoso de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.605, de 1998.

No tocante às penas privativas de liberdade previstas no art. 54, §§ 4º e 5º do PLS e da Emenda nº 1-T, temos que sua magnitude e severidade não estão em sintonia com o sistema punitivo. A título de exemplo, a poluição de água potável (art. 271, caput, do CP) e o envenenamento de água potável (art. 270 do CP) são punidos com pena de reclusão de dois a cinco anos e de dez a quinze anos, respectivamente, sendo relevante notar que há nessas condutas evidente dolo direto, ao passo que nos crimes ambientais similares o que se verifica é a assunção do risco do resultado criminoso, que caracteriza o dolo eventual. As penas propostas são, nessa perspectiva, exacerbadas e desproporcionais.

Vale lembrar que a mera aplicação de pena mínima superior a quatro anos já atenderia a pretensão dos autores, ao inviabilizar o acesso aos institutos jurídicos que beneficiariam os réus, como a transação penal, a suspensão condicional do processo e a suspensão condicional da pena. Nesse sentido, parece-nos razoável e proporcional sugerir a pena de reclusão, de 5 a 15 anos, e multa para as empresas de grande porte que praticarem crimes de poluição.

Do ponto de vista da técnica legislativa, opinamos ser mais adequado agrupar os crimes previstos nos §§ 4º e 5º do art. 54 no PLS e na

Emenda nº 1-T, em um único § 4º, com a definição da forma qualificada do crime de poluição praticado por empresa de grande porte e a inclusão das novas espécies de crimes do PLS e da Emenda nº 1-T no corpo do § 2º do art. 54. Tal organização reforçaria a efetividade da prevenção dos crimes de poluição.

Por todo o exposto, concluímos que o encaminhamento mais adequado é a aprovação da matéria com emenda substitutiva que englobe as melhores inovações do PLS e da Emenda nº 1-T, acrescidas das sugestões que constam nesta análise.

III – VOTO

Assim, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 752, de 2015, na forma do substitutivo que se segue, e pela rejeição da Emenda nº 1-T.

EMENDA Nº – CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 752, DE 2015

Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências, para ajustar as penas de suspensão de atividades, prestação pecuniária e multa, bem como elevar a responsabilização nos crimes de poluição praticados por empresas de grande porte.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 11.** A suspensão de atividades será aplicada quando essas não estiverem obedecendo às prescrições legais e deverá perdurar até que o condenado comprove que o reinício das atividades não resultará em dano ou ameaça de dano ao meio ambiente.” (NR)

“**Art. 12.** A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro aos prejudicados pela conduta criminosa de importância fixada pelo juiz, não inferior a um salário mínimo nem superior a mil e trezentos salários mínimos, independentemente da indenização decorrente de eventual reparação civil a que o infrator for condenado a pagar.

Parágrafo único. Quando os prejudicados indicados no *caput* não forem determináveis, o valor da prestação pecuniária será destinado ao Fundo Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989.” (NR)

“**Art. 15.**

II -

- s) dando causa a dano ou ameaça de dano à economia popular;
 - t) por agir de forma diversa daquela prescrita por autoridade competente;
 - u) mediante a prática de ato tipificado como crime de terrorismo.”
- (NR)

“**Art. 18.** A multa será calculada segundo os critérios do Código Penal e, caso se revele ineficaz, ainda que aplicada no valor máximo, poderá ser aumentada em até cem vezes, tendo em vista o valor da vantagem econômica auferida, ou a condição econômica do condenado.”

(NR)

“**Art. 54.**

§ 2º Se o crime:

- I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria à ocupação humana ou ao uso do solo;



II - causar poluição atmosférica que provoque a evacuação da área afetada ou que provoque danos à saúde da população;

III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma ou mais comunidades;

IV - dificultar ou impedir o uso público de praias;

V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos;

VI - causar dano à economia popular;

VII - provocar a morte de espécimes da fauna e da flora nativas em extensão que ultrapasse os limites do município de ocorrência:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa.

.....
§ 4º Se os crimes previstos nos incisos I, II, III e VII do § 2º forem praticados por agentes qualificados no art. 2º desta Lei e integrantes de empresa de grande porte, conforme § 1º do art. 17-D, inciso III, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981:

Pena - reclusão, de cinco a quinze anos, e multa.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator