



Câmara dos Deputados

Projeto de Lei nº _____, de 2014. (Do Sr. Jovair Arantes)

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 Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei 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.

Art. 2º Ficam anistiados os débitos decorrentes de multas cominadas pelo IBAMA aos Municípios, provenientes de infrações administrativas ambientais ocorridas antes da vigência da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, desde que o Município interessado comprove, 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.

Parágrafo único. O Município interessado deverá comprovar os requisitos para a obtenção da anistia, mediante requerimento ao órgão federal competente, no prazo de noventa dias a contar da publicação do regulamento a que se refere o *caput*.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei objetiva a anistia das infrações administrativas ambientais emitidas pelo IBAMA aos Municípios antes da vigência da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, nos casos em que haja comprovação de que a atividade ou empreendimento, objeto do auto de infração, já se encontrava em processo de licenciamento ou de autorização ambiental perante órgão ambiental competente estadual ou municipal.

O artigo 23 da atual Carta Constitucional instituiu a competência comum entre os entes federativos. Assim sendo, observa-se o dever compartilhado de proteger o patrimônio histórico, artístico e cultural, o meio ambiente, de combater a poluição em qualquer de suas formas e de preservar as florestas, a fauna e a flora.

A Constituição Federal dispôs sobre a necessidade de Lei Complementar para a fixação de normas de cooperação entre os entes federativos de modo a proporcionar o desenvolvimento e o bem estar nacional bem como prevenir eventuais conflitos de competência entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Emenda Constitucional nº 53/2006 alterou o parágrafo único do artigo 23, nos seguintes termos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;



Câmara dos Deputados

.....
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
.....

~~Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.~~

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#) (DESTAQUEI)

A Carta Constitucional data de 1988 e a Lei Complementar nº 140 só foi publicada em 8 de dezembro de 2011:

“Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.”
(DESTAQUEI)

A referida Lei Complementar determina as ações administrativas da União e, por conseguinte, do seu órgão ambiental fiscalizador e licenciador, o IBAMA, ao determinar que o exercício do controle e da fiscalização das atividades e empreendimentos serão vinculados à atribuição para licenciar ou autorizar os mesmos (inciso XIII), bem como especifica os casos de licenciamento ambiental de



Câmara dos Deputados

competência do órgão federal (inciso XIV):

“Art. 7º São ações administrativas da União:

.....
XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

.....



Câmara dos Deputados

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.”
(DESTAQUEI)

A Lei Complementar também disciplinou as atribuições de Estados e Municípios relativas à competência para o controle e para a fiscalização de atividades e empreendimentos:

“Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

.....

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7o e 9o;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

.....”

“Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

.....

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;



Câmara dos Deputados

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

.....”

(DESTAQUEI)

O artigo 17 da Lei Complementar determina a preferência do órgão ambiental licenciador para controlar e fiscalizar a atividade ou o empreendimento, conforme exaustivamente discutido no âmbito do IBAMA com a emissão da Orientação Jurídica Normativa nº 49/2013:

“As atividades ou os empreendimentos utilizadores de recursos ambientais efetivamente licenciados/autorizados devem preferencialmente ser fiscalizados pelo órgão ambiental licenciador. Tal vinculação faz sentido, quando se vislumbram as melhores condições técnico-administrativas do órgão licenciador para fiscalizar, já que a atividade importa, muitas vezes, a avaliação do cumprimento ou da inobservância de condições e limites da licença ambiental expedida, o que foi bem ponderado pelo legislador, ao estabelecer que:

“Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.”

Ao ler o referido dispositivo, sua literalidade não deixa margem à dúvida do intérprete. A vinculação aqui estabelecida (relativa, frise-se) configura-se apenas na hipótese de se ter uma licença efetivamente emitida pelo órgão ambiental competente, que deve pautar sua atividade na fiscalização da licença expedida, esperando-se do



Câmara dos Deputados

fiscalizador o conhecimento pleno do ato autorizativo.

Tem-se aqui, legalmente posto, o princípio do licenciador-fiscalizador primário, que atribui ao órgão licenciador o dever primário de fiscalizar as atividades cujo controle ambiental prévio foi por ele exercido. Com isso, pretende-se evitar que o ente fiscalizador interfira na discricionariedade administrativa de outro órgão ambiental, ao se imiscuir no mérito da licença emitida, para concluir por seu cumprimento ou descumprimento.

Diz-se fiscalizador primário para ressaltar que essa competência fiscalizatória não foi exclusivamente atribuída ao ente licenciador. Com efeito, o § 3º do art. 17 evidencia a existência de competência comum de todas as instâncias federativas para fiscalizar, o que não poderia ser afastado, uma vez que, tomado o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental de terceira geração, qualquer movimento tendente a desprotegê-lo representaria verdadeiro retrocesso à tutela desse direito.” (ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 49/2013/PFE/IBAMA)

Deve-se considerar que Estados e Municípios são tão eficientes em suas atribuições de preservação do meio ambiente quanto o IBAMA, enfrentando também obstáculos similares.

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.



Câmara dos Deputados

Nesse ínterim, 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 Projeto de Lei não pretende a anistia generalizada e de forma irresponsável, mas apenas nos casos em que se comprove que a obra, atividade ou empreendimento, objeto do auto de infração do IBAMA, já estava em processo de licenciamento ou autorização ambiental perante órgão ambiental competente estadual ou municipal, responsável pela fiscalização.

A própria ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 49/2013/PFE/IBAMA assim discorre:

“(....) a concretização da competência constitucional comum em matéria ambiental, segundo a qual todos os órgãos componentes do SISNAMA devem concentrar esforços em suas respectivas áreas de atribuição, desejando-se a incoerência de atuação conjunta, por todos os entes, ao mesmo tempo.”

“Em razão do estabelecimento pelo legislador de critério de prevalência, é possível concluir que, em nenhuma hipótese, deve-se admitir a prevalência da opinião técnica do órgão fiscalizador supletivo sobre a do órgão licenciador fiscalizador primário, seja na situação de lavratura de dois autos de infração pela mesma hipótese de incidência, seja na situação em que o segundo, cientificado pelo primeiro da lavratura do AI, dele discorda e justifica tecnicamente posição pela



Câmara dos Deputados

inocorrência da infração. A literalidade da norma, em conjunto com o Princípio da Eficiência na Administração Pública, aplicável ao caso, não admitem entendimento diverso.”

Ante o exposto, esperamos contar com o apoio dos nobres pares para a aprovação da proposição.

Sala das sessões, 2 de dezembro de 2014.

Deputado Jovair Arantes
Líder do PTB