

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 5.067, DE 2016

Apensados: PL nº 3.707/2015, PL nº 3.816/2015, PL nº 3.931/2015, PL nº 4.286/2016, PL nº 5.513/2016 e PL nº 6.370/2016

Altera a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que “cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente”, para incluir, entre as aplicações financeiras prioritárias, a recuperação de áreas degradadas por desastres ambientais, e 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”, para determinar que, em situação de desastre, a multa por infração ambiental seja revertida à região afetada.

Autor: SENADO FEDERAL - ANTONIO ANASTASIA

Relator: Deputado ARNALDO JORDY

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.067, de 2016, oriundo do Senado Federal, visa alterar duas normas: 1ª) o art. 5º da Lei nº 7.797, de 1989, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), para incluir a recuperação de áreas degradadas por desastres ambientais entre aquelas financiadas pelo FNMA; e 2ª) o art. 73 da Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), que dispõe sobre os crimes ambientais, para determinar que os recursos da multa por infração ambiental, aplicada em decorrência do evento que deu causa ao desastre, serão destinados integralmente a ações de resposta e de reconstrução da área afetada, independentemente da obrigação do infrator de reparar os danos causados. Os recursos oriundos das multas aplicadas pela

União deverão estar em conformidade com um plano de trabalho, incluída a recomposição do erário municipal perdido em função do desastre.

Estão apensados à proposição os seguintes Projetos de Lei:

- 3.707, de 2015, do Deputado Roberto Freire: altera os arts. 73 e 75 da Lei nº 9.605, de 1998, para determinar que, em caso de danos ambientais graves, o valor decorrente da cobrança de multas será destinado ao Município atingido, estendendo-se o valor máximo para um bilhão de reais. O autor justifica a proposição argumentando que o valor máximo das multas precisa ser aumentado;

- 3.816, de 2015, do Deputado Augusto Carvalho: altera o art. 75 da Lei nº 9.605, de 1998, para definir como valor mínimo e máximo das multas, respectivamente, R\$170,00 e R\$170.000.000,00. O autor justifica a proposição argumentando que o valor das multas está defasado e precisa ser corrigido;

- 3.931, de 2015, do Deputado Marcelo Belinati: altera o art. 73 da Lei nº 9.605, de 1998, para determinar que os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão integralmente revertidos ao FNMA, quando arrecadados pelo órgão federal de meio ambiente; ao Fundo Naval, quando arrecadados pelo órgão federal da Marinha; aos fundos estaduais de meio ambiente, quando arrecadados pelo Estado; e aos fundos municipais de meio ambiente, quando arrecadados pelo Município. No caso de recursos arrecadados pelos órgãos federais de meio ambiente e da Marinha, sua aplicação deverá se dar nos Municípios onde ocorreram os danos ambientais relacionados às multas impostas, conforme dispuser o órgão arrecadador, sendo vedada sua destinação para a reparação dos danos causados. O autor da proposição argumenta que, pelo texto em vigor da Lei, os valores arrecadados em multas retornam aos fundos referidos, mas não integralmente. Além disso, justifica, o valor da multa imposta por danos ambientais deve ser aplicado no Município onde ocorreram os danos relacionados à infração cometida;

- 4.286, de 2016, da Comissão Externa do Rompimento de Barragem na Região de Mariana – MG: altera os arts. 72 e 75 da Lei nº 9.605, de 1998, para determinar que o pagamento da multa não isenta o infrator da obrigação de

reparar integralmente os danos; que o valor da multa será estabelecido independentemente da obrigação de reparação integral dos danos pelo infrator; e que, em caso de desastre ambiental, a multa poderá ser aumentada em até cem vezes do valor máximo, a critério do órgão ambiental competente, de acordo com o grau dos danos causados à saúde humana ou ao meio ambiente. Os Deputados da Comissão justificam o projeto de lei argumentando que o teto da multa estabelecido pela Lei de Crimes Ambientais é baixo, no caso de desastre ambiental, sendo mais barato para os empreendedores deixar de adotar medidas preventivas e pagar as multas;

- 6.370, de 2016, do Deputado Carlos Henrique Gaguim: acrescenta parágrafo único ao art. 73 da Lei nº 9.605, de 1998, para determinar que os valores provenientes de multa, aplicada em decorrência de infração ambiental que tenha causado dano ambiental grave, serão destinados exclusivamente para ações de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente nas localidades afetadas. O autor justifica argumentando que, atualmente, o valor das multas é aplicado fora da área onde o dano ocorreu, o que procura corrigir com a proposição apresentada; e

- 5.513, de 2016, do Deputado Helder Salomão: promove as seguintes alterações, na Lei nº 9.605, de 1998: art. 54 – aumento das penas de reclusão e detenção, para quem cause poluição em nível que gere danos à saúde humana, mortandade de peixes e destruição significativa da flora, e determinação de que os representantes legais de pessoa jurídica causadora do dano estarão sujeitos às penas previstas na Lei; art. 55 – aumento da pena de detenção para quem executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida; art. 60 – inclusão das barragens entre as obras potencialmente poluidoras objeto do crime previsto nesse artigo (construção, reforma, ampliação, instalação ou funcionamento de obras e serviços sem licença ou autorização dos órgãos ambientais); art. 73 – definição de limite de recolhimento em 20% para a União, da arrecadação em multas; e art. 75 – elevação dos limites mínimo e máximo das multas ambientais para R\$1.000,00 e R\$10.000.000,00, respectivamente.

As proposições estão sujeitas a apreciação em Plenário.

II - VOTO DO RELATOR

Os projetos de lei em análise têm como objetivo principais:

- destinar recursos para ações de recuperação e resposta em áreas afetadas por desastres ambientais;
- garantir que recursos oriundos de multas por desastres ambientais sejam aplicados nos Municípios atingidos;
- elevar o teto das multas por infração ambiental;
- elevar as penas decorrentes de crimes de poluição e mineração sem as licenças e autorizações legais; e
- deixar claro que o pagamento da multa não isenta o infrator da obrigação de reparar integralmente os danos.

As proposições foram motivadas pelo desastre ambiental provocado pelo rompimento da Barragem de Fundão, da Samarco Mineração, em 5 de novembro de 2015. Esse desastre causou inúmeros impactos sociais, econômicos e ecológicos na bacia do rio Doce, já de todos conhecidos pelo noticiário nacional. Deixou evidente, também, a ausência de uma cultura de precaução e responsabilidade quanto à prevenção de riscos.

As multas por infração ambiental estão previstas no Capítulo VI da Lei de Crimes Ambientais, que afirma:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.

.....
Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

-
II - multa simples;
III - multa diária;
.....

§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

.....
 § 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

.....
 Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

.....
 Art. 75. O valor da multa de que trata este Capítulo será fixado no regulamento desta Lei e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

A multa por infração ambiental é uma punição aplicada àquele que deixa de cumprir com suas obrigações legais, assumindo o risco de causar a degradação. Essa punição deve ser maior no caso de desastres e de danos prolongados.

O valor previsto na Lei de Crimes Ambientais – com teto de R\$50 milhões – afigura-se muito baixo, para o caso de desastres ambientais com impactos de grande proporção e larga escala, prolongados por anos ou décadas. Essa constatação foi mencionada por vários participantes das audiências públicas da Comissão Externa do Rompimento de Barragem na Região de Mariana – MG (CEXBARRA), constituída em 2015 e com relatórios parciais já publicados.

Na ocasião do desastre de Mariana, a Samarco recebeu cinco multas do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), cobradas pelo valor máximo permitido na Lei de Crimes Ambientais, que totalizaram R\$250 milhões. Corroborando a fala de outros técnicos ouvidos pela Cexbarra, a então Presidente do Ibama, Sra. Marilene Ramos, em audiência pública da Comissão, afirmou que a Lei deveria ser revista quanto ao valor das multas, no caso de desastres ambientais.

Portanto, as propostas em tela, de elevação do valor das multas no âmbito da Lei de Crimes Ambientais, refletem os debates suscitados pelo desastre de Mariana. Dentre essas propostas, consideramos que a melhor seria aquela da própria Cexbarra, por meio do Projeto de Lei 4.286/2016, segundo a qual, em caso de desastre ambiental, a multa poderá ser aumentada em até cem vezes do valor máximo, a critério do órgão ambiental competente, de acordo com o grau dos danos causados à saúde humana ou ao meio ambiente. Essa sugestão não apenas eleva substancialmente o teto da multa, como determina que o valor será proporcional aos danos, conforme análise dos órgãos públicos.

Também consideramos correto garantir que os recursos oriundos de multas por desastres ambientais sejam aplicados nos Municípios atingidos. Reforçar a gestão ambiental das áreas que sofrem o desastre é não apenas justo, como necessário, como estratégia preventiva de novos eventos.

Conforme a Lei, os valores monetários decorrentes da cobrança das multas são destinados aos fundos do Sistema Nacional do Meio Ambiente e ao Fundo Naval. Entretanto, a reversão de recursos em favor desses fundos não é integral. Concordamos com a proposta em análise, de que a Lei de Crimes Ambientais seja corrigida, corroborando-se que os valores sejam integralmente destinados aos fundos públicos e aos Municípios onde os danos ambientais ocorreram. Nessa linha, rejeitamos a proposta de limite de 20% do valor arrecadado para a União.

Concordamos, ainda, com a alteração que visa garantir que o pagamento da multa não isenta o infrator da obrigação de reparar integralmente os danos, por ser esse um princípio basilar do Direito Ambiental. A multa tem função punitiva e educativa. Mas não elimina a obrigação de reparar os danos causados, ao meio ambiente e às pessoas atingidas, por aquele cuja ação ou omissão levou à ocorrência do dano.

Esse princípio está expresso na própria Constituição Federal, que afirma:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

.....
§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

No caso específico de desastre de Mariana, por exemplo, foi definido um acordo no valor de R\$20 bilhões, para as ações de recuperação da região atingida, em toda a sua extensão. Esse valor será provido pela Samarco Mineração, BHP Billiton e Vale. Os programas previstos no acordo visam tanto as comunidades atingidas quanto o meio ambiente.

Entretanto, justamente em obediência a esse princípio, discordamos da proposta que visa destinar recursos de qualquer fundo público para ações de *recuperação e resposta* em áreas afetadas por desastres ambientais. É certo que, na ocorrência de desastres de qualquer natureza, os órgãos de proteção e defesa civil, de saúde e outros atuam no sentido de prover o atendimento emergencial às comunidades atingidas.

Para o suprimento de ações emergenciais em situação de emergência e estado de calamidade pública, já estão previstos recursos públicos na Lei nº 12.340, de 2010, que “dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências”. Em caso de resposta (ações emergenciais), tais recursos são transferidos por meio de depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal. Em caso de recuperação, são repassados tanto por meio dessa conta específica, como por meio do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).

A Lei 12.340/2010 e seus regulamentos já prevê todo mecanismo de transferência de recursos para resposta e recuperação, quando pertinente. Porém, o que não se pode é, no caso de desastres de causas humanas, reverter recursos de fundos públicos para suprir ações de resposta e, principalmente, de recuperação, os quais são obrigação dos causadores do desastre.

Portanto, é válido destinar recursos das multas para áreas atingidas, mas tais recursos não serão aplicados em atividades de recuperação, que são obrigação daqueles que deram causa ao desastre. Os recursos públicos, conforme já mencionado, deverão destinar-se a ações de reforço da gestão ambiental e da conservação do meio ambiente na região, como forma de melhorar as condições de vida da população e aumentar a resiliência ecossistêmica em relação a novos eventos.

Quanto à elevação de penas para quem comete crime de poluição em nível que cause dano à saúde humana, mortandade de peixes e destruição significativa da flora, entendemos que a Lei de Crimes Ambientais possui coerência interna e que a elevação da pena para um tipo específico de crime poderá romper essa coerência. O mesmo argumento se aplica para elevação das penas em caso de mineração sem as licenças e autorizações legais previstas.

Deve-se considerar que nem todo dano resulta em impactos equivalentes a desastre ambiental. Além disso, a Lei já prevê elevação da pena em caso de dano irreversível ao meio ambiente, lesão corporal ou morte:

Art. 58. Nos crimes dolosos previstos nesta Seção, as penas serão aumentadas:

I - de um sexto a um terço, se resulta dano irreversível à flora ou ao meio ambiente em geral;

II - de um terço até a metade, se resulta lesão corporal de natureza grave em outrem;

III - até o dobro, se resultar a morte de outrem.

Parágrafo único. As penalidades previstas neste artigo somente serão aplicadas se do fato não resultar crime mais grave.

Consideramos, ainda, desnecessário explicitar as barragens entre as obras cuja construção, reforma, ampliação, instalação ou funcionamento possa causar poluição e resultar em crime. A Lei não se atém a empreendimentos específicos. Sua redação genérica abarca todas as obras, inclusive as barragens.

Por fim, consideramos desnecessária a determinação de que o representante de pessoa jurídica responda pelos crimes que esta cometeu, tendo em vista as determinações da própria Lei de Crimes Ambientais, segundo a qual:

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.

Em síntese, as proposições em tela contêm diversos dispositivos importantes, de aprimoramento da Lei de Crimes Ambientais, em relação a: garantia de que recursos oriundos de multas por desastres ambientais sejam aplicados nos Municípios atingidos; de elevação do teto das multas por infração ambiental; de destinação integral dos valores das multas para os fundos previstos na Lei; e de clarificação do fato de que o pagamento da multa não isenta o infrator da obrigação de reparar integralmente os danos. Entretanto, tais dispositivos necessitam ser consolidados em um Substitutivo.

Em vista desses argumentos, somos pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 6.370, 5.513, 5.067 e 4.286, de 2016, e dos Projetos de Lei nºs 3.931, 3.816 e 3.707, de 2015, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado ARNALDO JORDY
Relator

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.067, DE 2016

(Apensados: PL nº 3.707/2015, PL nº 3.816/2015, PL nº 3.931/2015, PL nº 4.286/2016, PL nº 5.513/2016 e PL nº 6.370/2016)

Altera os arts. 72, 73 e 75 da Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Dê-se ao § 4º do art. 72 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a seguinte redação:

“Art. 72.....

.....

§ 4º Sem prejuízo da obrigação de reparação integral dos danos pelo infrator, a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

.....(NR)”

Art. 2º Dê-se ao art. 73 da Lei nº 9.605, de 1998, a seguinte redação:

“Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão integralmente revertidos aos fundos adiante descritos, observados os seguintes critérios:

I – ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, quando arrecadados pelo órgão federal de meio ambiente;

II – ao Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, quando arrecadados pelo órgão federal da Marinha;

III – aos fundos estaduais de meio ambiente, quando arrecadados pelo Estado; e

IV - aos fundos municipais de meio ambiente, quando arrecadados pelo Município.

Parágrafo único. No caso de recursos arrecadados pelos órgãos federais de meio ambiente e da Marinha, sua aplicação deverá se dar nos Municípios onde ocorreram os danos ambientais relacionados às multas impostas, conforme dispuser o órgão arrecadador, sendo vedada sua destinação para a reparação dos danos causados. (NR)”

Art. 3º Acrescentem-se os seguintes parágrafos ao art. 75 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998:

Art. 75.

§ 1º O valor da multa será estabelecido independentemente da obrigação de reparação integral dos danos pelo infrator.

§ 2º Em caso de desastre ambiental, a multa poderá ser aumentada em até cem vezes do valor máximo, a critério do órgão ambiental competente, de acordo com o grau dos danos causados à saúde humana ou ao meio ambiente.

§ 3º Entende-se por desastre ambiental, para os fins desta Lei, o resultado de eventos adversos provocados pelo homem sobre um ou mais ecossistemas, causando significativos danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado ARNALDO JORDY
Relator