

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 641, DE 2019

Susta os efeitos da redação dada ao § 4º do artigo 41 da Portaria Ibama nº 24, de 16 de agosto de 2016, pelo art. 1º da Portaria nº 3.326, de 12 de setembro de 2019, que altera o Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental.

Autor: Deputado IVAN VALENTE

Relator: Deputado FREI ANASTACIO RIBEIRO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 641, de 2019, do Deputado Ivan Valente, objetiva sustar os efeitos da redação dada ao § 4º do artigo 41 da Portaria Ibama nº 24, de 16 de agosto de 2016, pelo art. 1º da Portaria nº 3.326, de 12 de setembro de 2019, que altera o Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental.

Sobre a tramitação do PL, ele foi distribuído às Comissões: de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), para análise do mérito; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise do mérito e para fins do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A proposição está em regime de prioridade de tramitação (art. 151, II, RICD)

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Portaria nº 24, de 16 agosto de 2016 aprova o regulamento interno da fiscalização ambiental exercida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Essa Portaria determinava no §4º do art. 41 o seguinte procedimento ao Agente Ambiental Federal (AFF):

§4º Quando o AAF identificar infração ambiental cuja prevalência de fiscalizar seja de outro órgão ambiental, deverá comunicar o ocorrido ao seu superior e ao Ministério Público.

Ocorre que, o IBAMA alterou alguns pontos do regulamento interno da fiscalização ambiental através da Portaria nº 3.326, de 12 de setembro de 2019. Entre os pontos alterados, está o § 4º do art. 41 que, até o momento, vigora com a seguinte redação:

§ 4º Quando o AAF identificar infração ambiental cuja prevalência de fiscalizar seja de outro órgão ambiental, deverá comunicar o ocorrido ao seu superior, que será responsável por comunicar oficialmente à instituição responsável e ao Ministério Público, quando for o caso.

Conforme bem explicou o nobre Deputado Ivan Valente, a redação dada ao § 4º do art. 41 pela Portaria nº 3.326/2019 coloca em risco a regularidade da fiscalização realizada pelo IBAMA, uma vez que ignora a competência comum dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental, conforme previsto no art. 23 da Constituição Federal:

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

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

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

..... (Grifou-se)

Paulo Affonso Leme Machado¹ enfatiza a característica aglutinadora da competência comum:

O art. 23 não exclui qualquer ente federativo do exercício da competência. A “competência comum” é aglutinadora e inclusiva, somando os intervenientes e não diminuindo ou tornando privativa a participação. A competência comum não é excludente. É de ser ressaltada que a primeira competência comum do art. 23 é a de “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas”.

Com razão, afirma o professor José Afonso da Silva que “competência comum significa que a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra – até porque aqui se está no campo da competência-dever, porque se trata de cumprir a função pública de prestação de serviços à população”.

É importante mencionar ainda, para sanar dúvidas, que o art. 17 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que 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, não proíbe a atuação dos diferentes entes federativos, conforme transcrito a seguir:

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.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la

¹ Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 26ªed. São Paulo: Malheiros. 2018.

ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo **não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor**, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*. (Grifos nossos).

Nesse sentido, o Poder Judiciário já se manifestou por diversas vezes afirmando que não se deve falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas, bem como o dever-poder de licenciamento e o dever-poder de fiscalização não se confundem:

"Não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo. O Poder de Polícia Ambiental pode - e deve - ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambiental é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração" (STJ, AgRg no REsp 1.417.023/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, DJe de 25/08/2015).

"4. O dever-poder de licenciamento e o dever-poder de fiscalização não se confundem, embora ambos integrem a esfera do chamado poder de polícia ambiental (rectius, dever-poder de implementação). Pacífico o entendimento do STJ de que a competência de fiscalização de atividades e empreendimentos degradadores do meio ambiente é partilhada entre União, Estados e Municípios, sobretudo quando o infrator opera sem licença ou autorização ambiental. Tal orientação jurisprudencial coaduna-se com o espírito da Lei Complementar 140/2011, editada após a lavratura do auto impugnado, e o arcabouço constitucional de organização e funcionamento do Poder Público no terreno ambiental.

5. Consoante a Lei Complementar 140/2011, "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" (art. 17, grifos acrescentados). Assim, o enxugamento de competências do dispositivo em questão incide apenas e tão somente em situação de existência de regular e prévia licença ou autorização ambiental. E, ainda assim, conforme o caso, pois, primeiro, por óbvio descabe a órgão ou nível da federação, ao licenciar sem competência, barrar ou obstaculizar de ricochete a competência de fiscalização legítima de outrem; e, segundo, a concentração orgânica da ação licenciadora e fiscalizadora restringe-se a infrações que decorram, de maneira direta, dos deveres e exigências da licença ou autorização antecedentemente expedida." (REsp 1728334/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 05/06/2018, DJe 05/12/2018)

"É pacífico nessa Corte que havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque não se pode confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar." (STJ, AgInt no REsp 1.484.933/CE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, Primeira Turma, DJe de 29/03/2017).

"A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado, o que, juntamente com a legitimidade ad causam do Ministério Público Federal, define a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento do feito." (REsp 1479316/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, julgado em 20/08/2015, DJe 01/09/2015).

Dessa forma, o IBAMA tem o dever-poder de fiscalização, e a redação dada § 4º do art. 41, pela Portaria nº 3.326/2019 da autarquia diminui a efetividade da fiscalização e aumenta o risco de dano meio ambiente. Infrações ambientais devem ser coibidas assim que o servidor público tiver conhecimento do fato, e não devem entrar em avaliação por um sistema burocrático, sob pena de graves riscos e danos ambientais.

Além disso, o dispositivo restringe a comunicação da infração ambiental ao Ministério Público, o que não é cabível perante a legislação brasileira, já que o *Parquet* tem legitimação para defesa do meio ambiente,

conforme determina o §1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o inciso I, do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o inciso III do art. 129 da Constituição Federal.

Conforme bem explica Talden Farias, é necessário que os órgãos ambientais comuniquem ao Ministério Público e à Polícia acerca da infração administrativa ambiental identificada, a fim de que a possível responsabilidade civil e criminal decorrente do mesmo fato possa ser apurada. Isso decorre do fato de que o § 3º do artigo 225 da Constituição Federal estabeleceu a tríplice responsabilização em matéria ambiental, fazendo com que cada lesão ao meio ambiente seja apurada de forma independente e simultânea nas esferas administrativa, cível e criminal².

Dessa forma, considerando todo o exposto, entendemos que a redação dada § 4º do art. 41 pela Portaria nº 3.326/2019 vai contra as determinações da legislação brasileira, além de criar um sistema burocrático que favorece o cometimento de infrações ambientais e aumenta os riscos de graves danos ao meio ambiente.

Assim, voto pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 641, de 2019, proposto pelo nobre Deputado Ivan Valente.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2019.

Deputado FREI ANASTACIO RIBEIRO
Relator

² Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-15/sancoes-administrativas-ambientais>. Acesso em: 12.nov.2019.