



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Marcelo Brum – PSL/RS

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2020
(Do Sr. MARCELO BRUM)

Altera a Lei Complementar nº 140, de 2011, para dirimir situação decorrente da lavratura de auto de infração e termo de embargo ambiental por mais de um órgão fiscalizador, prevalecendo o auto de infração e o termo de embargo ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização, independentemente de qualquer hipótese.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 17, da Lei Complementar nº 140, de 2011, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 17.

§ 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 em qualquer hipótese o auto de infração e o termo de embargo ambiental lavrado pelo órgão que detenha a atribuição para licenciar ou autorizar o empreendimento fiscalizado, este dispositivo é aplicado independentemente da estrutura do órgão que detenha a atribuição para licenciar ou autorizar o empreendimento fiscalizado, da ordem cronológica da autuação, da diferença do valor da multa aplicada e do fato do empreendimento fiscalizado ainda não ter licença ou autorização do órgão competente.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

A Lei Complementar 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”, estabelece, no seu art. 17, o que se segue (grifo nosso):

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Marcelo Brum – PSL/RS

§ 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.

É comum dois ou mais órgãos fiscalizadores ambientais promoverem a fiscalização do mesmo empreendimento e sob a mesma hipótese de incidência lavrar multas e embargos ambientais em sobreposição, em flagrante *bis in idem*, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.

Na prática, os Municípios, por meio de suas Secretarias Municipais de Meio Ambiente, os Estados por meio de suas Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e a União, por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, costumam fiscalizar os empreendimentos que causam poluição, e, na atividade comum de fiscalização, ao se depararem com infrações ambientais, lavram multas e embargos ambientais, muitas vezes em sobreposição.

O § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011 buscou rechaçar a dupla autuação, a sobreposição de multas ambientais e embargos sob a mesma hipótese de incidência, o *bis in idem*, dizendo: ***“prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.”*** Ou seja, não admitiu a manutenção da autuação por mais de um ente fiscalizador, determinando a prevalência da autuação aplicada pelo ente responsável pelo licenciamento ou autorização ambientais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Marcelo Brum – PSL/RS

Em flagrante falta de segurança jurídica, tanto os órgãos administrativos, principalmente o Ibama, quanto o judiciário têm dado várias interpretações para o § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011.

O Ibama (autarquia federal), no julgamento de seus processos administrativos ambientais, quando enfrenta situações de sobreposição de multas e embargos ambientais sob a mesma hipótese de incidência – quando ocorre autuação (multa e embargo ambiental) levado a efeito pela referida autarquia federal em sobreposição à autuação (multa e embargo ambiental) levado a efeito pelo órgão que detém a atribuição de licenciamento e autorização (órgão licenciador) –, costuma decidir que a multa e o embargo por ele aplicados devem prevalecer, mesmo que não detenha a atribuição de órgão licenciador, alegando que detém a melhor estrutura para proteger o meio ambiente;

Há casos em que o Ibama – autarquia federal – autua um empreendimento antes do órgão licenciador, que autua posteriormente, por esse motivo entende o Ibama que deve prevalecer sua autuação aplicando um critério cronológico;

Em outros casos o Ibama – autarquia federal – autua um empreendimento onde ainda não há licença ou autorização do órgão licenciador competente, o Ibama decide que sua autuação deve prevalecer em relação à autuação do órgão que detém atribuição de licenciamento sob o argumento de que o empreendimento não foi licenciado ou autorizado pelo órgão licenciador competente;

Ainda há casos em que o Ibama – autarquia federal – autua um empreendimento aplicando uma multa com valor maior que a autuação do órgão licenciador, nesses casos o Ibama decide que sua autuação deve prevalecer à autuação do órgão licenciador devido o fato de sua multa ser maior, algumas vezes até propõe a compensação do valor da multa, abatendo



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Marcelo Brum – PSL/RS

o valor da multa aplicada pelo órgão que detém a atribuição de licenciamento, prevalecendo sempre sua autuação. Criando sempre uma justificativa, sem qualquer amparo em lei, para fazer prevalecer a autuação do Ibama. Ocorre que a autuação do Ibama é levada a efeito de forma supletiva, sendo assim, o órgão licenciador que autua amparado na lei não é obrigado a cancelar sua autuação, pois autuou amparado na lei que o define como órgão licenciador, já o Ibama que deveria observar o disposto no § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011, também mantém sua autuação, submetendo o administrado à sobreposição de multas e embargos ambientais provenientes da mesma hipótese de incidência.

Submetido a essa insegurança jurídica, o administrado procura o Judiciário para aplicar o disposto no § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011, buscando fazer prevalecer apenas uma autuação, ou seja, a autuação do órgão que detém a atribuição de licenciamento ou autorização nos termos do mencionado dispositivo.

O Judiciário, principalmente a Justiça Federal, tem entendido que nos casos em que o empreendimento fiscalizado e duplamente autuado não é licenciado ou autorizado pelo órgão competente, não se aplica o disposto no § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011, permitindo assim a manutenção de multas e embargos ambientais sobrepostos, levados a feito pelo Ibama e pelo órgão que detém a atribuição de licenciamento ou autorização, entendendo que essa é a melhor interpretação do mencionado dispositivo;

O Judiciário ainda lança mão de um entendimento subjetivo, dizendo que quando o órgão que detém atribuição de licenciamento ou autorização não possui uma boa estrutura para garantir a melhor proteção ao meio ambiente, deve prevalecer a autuação do Ibama (autarquia federal), devido o fato de proteger melhor o meio ambiente, dada a sua estrutura, permitindo assim a manutenção de multas e embargos ambientais



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Marcelo Brum – PSL/RS

sobrepostos, levados a feito pelo Ibama e pelo órgão que detém a atribuição de licenciamento ou autorização, que atua amparado por lei. Ferindo frontalmente o § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011;

Algumas vezes o Judiciário também entende que a autuação do Ibama deve prevalecer, ante o fato de sua multa conter valor maior que a multa aplicada pelo órgão que detém a atribuição de licenciamento ou autorização, permitindo assim a manutenção de multas e embargos ambientais sobrepostos, levados a feito pelo Ibama e pelo órgão que detém a atribuição de licenciamento ou autorização, que atua amparado por lei. Ferindo frontalmente o § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011;

Outras vezes o Judiciário entende que a autuação do Ibama deve prevalecer por ter autuado primeiro que o órgão que detém a atribuição de licenciamento ou autorização, que autuou posteriormente, utilizando um critério cronológico, permitindo assim a manutenção de multas e embargos ambientais sobrepostos, levados a feito pelo Ibama e pelo órgão que detém a atribuição de licenciamento ou autorização, que atua amparado por lei. Ferindo frontalmente o § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011.

Ante o exposto, observa-se que o § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011 buscou impedir a manutenção da autuação por mais de um ente fiscalizador, determinando a prevalência da autuação aplicada pelo ente responsável pelo licenciamento ou autorização ambientais, porém, não é observado, pois seu texto é dúbio e comporta distintas interpretações, acarretando esse cenário de insegurança jurídica e desperdício dos recursos públicos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Marcelo Brum – PSL/RS

O jovem doutrinador da área ambiental, Doutor Eduardo Fortunato Bim¹, assim dispôs:

“No sistema da LC no 140/2011, previram-se duas formas de supletividade na atuação dos entes públicos: uma de forma categórica, em relação ao licenciamento ambiental (art. 15), e a outra, de forma menos incisiva, em relação à fiscalização (art. 17). Na primeira das formas, a LC no 140/2011 excluiu apenas a intervenção decisória de outros entes, mantendo a tomada de decisão no licenciamento ambiental em único nível (art. 13), mas não os alija do processo de licenciamento ambiental mediante participação meramente opinativa – não vinculante (art. 13, § 1o); na outra, apenas manteve a prevalência fiscalizatória do órgão licenciador ou autorizador (art. 17, § 3o), mas também **não admitiu a manutenção da atuação por mais de um ente ou a prevalência sobre o posicionamento do ente responsável pelo licenciamento ou autorização ambientais** (fiscalizador primário) (BRASIL, 2013, p. 10-11; BIM, 2016, p. 77; FARIAS, 2013, p. 127).”

Historicamente, sempre prevaleceu a atuação do órgão mais próximo do infrator:

O inciso I do art. 14, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 assim dispõe:

Veja-se:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, **vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.**

¹ BIM, Eduardo Fortunato. Fiscalização ambiental à luz do princípio da subsidiariedade: contornos da competência comum. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 85-114, jan./mar. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p85.pdf.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Marcelo Brum – PSL/RS

O art. 76 da Lei 9.605 de 1998, dispõe o seguinte: **“O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.”**

O § 3º do art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011, por sua vez diz:

*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.***

Para resolver a situação decorrente da lavratura de auto de infração e termo de embargo ambiental por mais de um órgão fiscalizador, deve prevalecer o auto de infração e o termo de embargo ambiental lavrados pelo órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização, independentemente de qualquer hipótese, mesmo em empreendimentos que ainda não tenham licença ou autorização ambiental, independente da estrutura do órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização, independente do valor da autuação, independente de quem tenha autuado primeiro, conferindo segurança jurídica.

Dada a relevância do tema, esperamos contar com o apoio dos nossos ilustres pares na Casa para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em de junho de 2020.

Deputado MARCELO BRUM
PSL/RS

Câmara dos Deputados | Anexo IV – 8º andar – Gabinete 828 | 70160-900 Brasília -DF
Tel (61) 3215-52828 | dep.marcelobrum@camara.leg.br