

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 10.494, DE 2018

Apensados: PL nº 2.313/2003, PL nº 3.876/2008, PL nº 10.412/2018, PL nº 153/2019 e PL nº 1.545/2022

Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), para permitir a exigência de seguro ambiental quando for necessária a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

**Autor:** SENADO FEDERAL – VALDIR RAUPP

**Relator:** Deputado EDUARDO BISMARCK

## I - RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 10.494, de 2018**, é oriundo do Senado Federal, onde foi autuado como PLS nº 767, de 2015. A proposição altera o art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, acrescentando-lhe os parágrafos 5º e 6º, que incluem entre os requisitos do licenciamento ambiental, mediante avaliação da necessidade pelo órgão ambiental, a contratação de seguro ambiental previamente ao início da operação de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente capazes de causar degradação ambiental. Estabelece que o valor segurado será fixado na fase inicial do licenciamento pelo órgão ambiental, conforme critérios objetivos constantes do regulamento.

Tramitam em apensado os seguintes projetos:

- a) **PL nº 2.313, de 2003**, da COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, que altera o Decreto-Lei nº 73, de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e



regula operações de seguro e resseguro, para acrescentar alínea ao art. 20, estatuinto a obrigatoriedade do seguro de responsabilidade civil do poluidor que exerça atividades econômicas potencialmente causadoras de degradação ambiental, por danos a pessoas e ao meio ambiente, seja em zona urbana, seja em zona rural. Estabelece que o valor do prêmio deve ser calculado pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB); que o seguro não abrange multas e fianças impostas ao poluidor; que os danos pessoais cobertos abrangem indenizações por morte, invalidez, assistência médica e suplementar, causadas por radiação ou contaminação por substâncias tóxicas. Preceitua que as indenizações por dano ambiental serão devidas às secretarias de meio ambiente dos Municípios. Fixa prazo de 15 (quinze) dias para o pagamento das indenizações. Esclarece que as indenizações independem da existência de dolo ou culpa. Impõe a observância do procedimento sumaríssimo previsto no Código de Processo Civil. Comina a sanção de suspensão da autorização da sociedade seguradora que infringir as disposições da lei para operar seguros de responsabilidade civil do poluidor. Veda a inscrição, provisão de registro, termo de vistoria, certificado de regularização da atividade ou alvará de funcionamento sem a comprovação da contratação do seguro. Sujeita aquele que deixar de contratar o seguro a multa, aplicada pela secretaria de meio ambiente do Município, equivalente ao dobro do prêmio anual por ano ou fração de ano. Por fim, estabelece que o Conselho Nacional Seguros Privados (CNSP) expedirá normas disciplinares do seguro, devendo destinar 58% da arrecadação do prêmio às sociedades seguradoras, 30% à União, aos Estados e aos Municípios e 12% ao Fundo Nacional do Meio Ambiente.



- b) **PL nº 3.876, de 2008**, do Deputado ROGERIO LISBOA, acrescenta § 5º ao art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981, para facultar ao empreendedor o seguro de risco e dano de responsabilidade civil ambiental, imediatamente após a concessão da licença prévia. A contratação do seguro autorizaria o empreendedor a dar início às obras após a licença prévia. O órgão licenciador seria responsável pelo “valor final da apólice”.
- c) **PL nº 10.412, de 2018**, do Deputado DELEY, acrescenta § 5º ao art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981, para estabelecer que o órgão licenciador pode exigir do empreendedor, como requisitos para a concessão ou renovação da licença ambiental: (a) a contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental; (b) a realização de audiências públicas sobre o impacto do empreendimento; (c) a realização periódica de auditoria ambiental de setores específicos ou de todo o empreendimento; (d) a manutenção de técnicos especializados em meio ambiente nos quadros funcionais da pessoa jurídica.
- d) **PL nº 153, de 2019**, do Deputado JOSÉ NELTO, que tem conteúdo similar ao do PL nº 10.412, de 2018, já descrito acima.
- e) **PL nº 1.545, de 2022**, do Deputado DR. JAZIEL, que acrescenta § 5º ao art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981, para exigir estudo prévio de impacto ambiental para as atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental. O referido estudo deve ser elaborado por equipe multidisciplinar que conte com pelo menos um profissional com qualificação em direito ambiental.

A tramitação da matéria nesta Casa Legislativa se iniciou com a conversão da Sugestão nº 43, de 2003, apresentada à Comissão de



Legislação Participativa (CLP). Em seu parecer, o órgão colegiado ressaltou a importância de haver um mecanismo capaz de assegurar a reparação de danos, especialmente na hipótese em que houver o risco de manutenção do prejuízo por falta de recursos do poluidor. Apontou, ainda, a existência do seguro de responsabilidade civil em outros países. A CLP aprovou a Sugestão, convertendo-a no PL nº 2.313, de 2003.

Em **2005**, este projeto recebeu **parecer favorável** na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Ali se concluiu que a instituição do seguro obrigatório de responsabilidade civil constituiria instrumento útil para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, sobretudo fazendo face a problemas de solvabilidade do agente poluidor. Reiterou a existência de seguros obrigatórios dessa natureza em outros países. Colacionou estudo da Universidade de Coimbra que consignava como vantagens: (a) o desincentivo a comportamentos desleixados por agentes causadores de danos; (b) redução da carga burocrática e da atividade estatal, tanto no controle prévio, quanto na fiscalização; (c) redução de recursos a tribunais em casos de sinistro, proporcionando rapidez e eficiência. Não obstante, apontou inconvenientes na proposição, como: (a) a inexecutabilidade de seguro obrigatório para todos os agentes, em razão da amplitude do conceito de poluidor, admitindo que critérios para a obrigatoriedade sejam estabelecidos por órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA); (b) o pagamento da indenização às secretarias de meio ambiente dos Municípios; (c) a fixação de percentuais de distribuição e arrecadação do prêmio. Foram apresentadas emendas para sanar tais vícios.

No ano de **2007**, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) proferiu **parecer pela rejeição** do PL nº 2.313, de 2003, por considerar que a responsabilidade integral do poluidor já funcionaria como mecanismo eficiente para encorajar a adoção de técnicas seguras para a minimização dos riscos de danos ao meio ambiente. Apontou que a questão securitária não depende exclusivamente da vontade do legislador, mas da oferta pelo mercado desse tipo de seguro de responsabilidade civil. Criticou a fixação do prêmio pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), por criar um impasse, uma vez que a seguradora não poderia ser obrigada a assumir determinado risco sem que



pudesse definir o prêmio. Considerou que o resultado final da obrigação instituída no projeto seria o aumento desnecessário de ônus sobre o setor produtivo, o que causaria o repasse do custo do seguro para os preços dos produtos colocados no mercado, em prejuízo dos consumidores. Aventou a possibilidade de que o seguro, por não estar adequadamente definido e estruturado no projeto, poderia, paradoxalmente, levar o poluidor a um possível relaxamento quanto às medidas que poderia adotar para prevenção de danos ambientais. Quanto à admissibilidade, votou pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da proposição.

Os demais projetos de autoria de Deputados foram apensados posteriormente, de modo que se aproveitou, em relação a eles, a manifestação das comissões antecedentes (CMADS e CFT). O mesmo se aplica ao projeto principal (PL nº 10.484, de 2018), que, em **2018**, encabeçou a árvore de apensados por ser de autoria do Senado Federal (consoante determinava o art. 143, II, *a*, do Regimento Interno, antes da entrada em vigor da Resolução nº 33, de 2022, que lhe conferiu nova redação).<sup>1</sup>

As proposições observam, quanto à tramitação, o regime de prioridade (RI, art. 151, II, *a*) e estão sujeitas à apreciação do Plenário (RI, art. 24, II, *e*, *g*).

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A essência das proposições em exame consiste em instituir, em determinadas hipóteses, seguro obrigatório como requisito para o licenciamento ambiental. As peculiaridades de cada projeto serão apresentadas adiante, quando da apreciação do mérito.

<sup>1</sup> Pela redação anterior à Resolução, a proposição do Senado Federal tinha precedência sobre as da Câmara; após a entrada em vigor da Resolução, tem precedência a proposição mais antiga. O apensamento ocorreu em 2018, antes da alteração regimental.



No que concerne à constitucionalidade, o projeto principal e seus apensados foram elaborados em obediência à competência legislativa da União para dispor sobre direito civil e processual civil e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII), bem como sobre a proteção do meio ambiente (CF, art. 24, VI). Cabe em relação a tais matérias a iniciativa parlamentar e a deliberação do Congresso Nacional (CF, art. 48). Foi eleita a espécie normativa adequada, a lei ordinária. Ademais, as disposições, em regra, não violam preceitos de natureza substancial estabelecidos na Constituição. Portanto, é de se reconhecer a constitucionalidade das proposições, com as seguintes ressalvas.

O PL nº 2.313, de 2003, é formalmente inconstitucional por atribuir competências ao Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) (art. 3º, parágrafo único), às secretarias de meio ambiente dos Municípios (art. 14), aos Ministérios do Meio Ambiente e da Fazenda (art. 14, §§ 1º e 2º) e ao Conselho Nacional de Seguros Privados (art. 15). Nesses casos, viola-se a reserva de iniciativa legislativa do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e c/c art. 84, VI).<sup>2</sup> Ao dispor sobre o funcionamento do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) (art. 15) e do IRB (art. 3º, parágrafo único), a proposição trata em lei ordinária matéria que a Constituição reservou à Lei Complementar (CF, art. 192).<sup>3</sup> No mesmo vício incorre a Emenda nº 2, da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

Da inconstitucionalidade do PL nº 2.313, de 2013, decorre a prejudicialidade das Emendas a ele ofertadas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

No que concerne à juridicidade, a proposição principal e os apensados são dotados dos atributos de generalidade, coercitividade,

<sup>2</sup> Nesse sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal: “Lei de iniciativa parlamentar a dispor sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de origem reconhecido. Inconstitucionalidade mantida” (EDcl no AI nº 643.926/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13 mar. 2012); “É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou, mesmo após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação” (ADI nº 3.252-2/ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Elie Gracie, julgado em 16 nov. 2005).

<sup>3</sup> Confira-se, a propósito o que decidiu o STF no julgamento da ADI nº 2.223-7/DF – MC: “A regulamentação do sistema financeiro nacional, no que concerne à autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão fiscalizador, é reservada à lei complementar” (Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 10 out. 2002).



abstração, inovação e se coadunam aos princípios gerais de direito, excetuado o apensado que julgamos ser inconstitucional e a Emenda nº 2, da CMADS.

Nada a reparar quanto à técnica jurídica empregada nas proposições, pois observados os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Em relação ao mérito, consideramos que a matéria se afigura conveniente e oportuna. Em que pese a responsabilidade objetiva do poluidor constitua um mecanismo jurídico importante no sentido de estimular a gestão criteriosa de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais, o estabelecimento de um seguro obrigatório atende ao interesse público e de particulares eventualmente prejudicados pela ocorrência de sinistros. É preciso considerar que, além da prevenção e da precaução que se espera do empresário, convém que a legislação conte com ferramentas de amparo efetivo para fazer face às lesões que eventualmente ocorram.

Além disso, como brilhantemente exposto no parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a contratação de seguro tende (1) a desincentivar comportamentos negligentes, pela aplicação de prêmios de seguro diferenciados para agentes mais ou menos confiáveis e também (2) a reduzir a carga burocrática de controle prévio e fiscalização do Estado, em razão das medidas acautelatórias providenciadas pelas seguradoras.

Nesse contexto, o que se busca é conferir mais efetividade à responsabilização integral dos responsáveis por danos ambientais, nos termos do que prescreve a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no seu art.14, § 1º, segundo o qual, sem obstar a aplicação das penalidades cabíveis, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade.

A responsabilidade integral por dano ambiental também consta expressamente no § 3º do art. 225 da Constituição Federal. De acordo com o dispositivo, “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”.

Cabe ponderar, todavia, que não parece adequado estabelecer a obrigatoriedade para todo e qualquer empreendimento, até mesmo em razão da amplitude do conceito de poluidor constante da Lei nº 6.938, de 1981, razão pela qual somos pela rejeição do PL nº 2.313, de 2005.

Tampouco se afigura razoável a exigência de vínculo empregatício com técnicos em meio ambiente ou em direito ambiental por parte das empresas. Cuida-se de ingerência desnecessária na decisão empresarial, que incrementa custos sem traduzir-se necessariamente em benefício do ponto de vista do interesse público ou da proteção ambiental. Rejeitam-se, portanto, o PL nº 10.412, de 2018 e o PL nº 153, de 2019.

Ambos os projetos também possibilitam ao órgão licenciador exigir do empreendedor a realização de audiências públicas sobre o impacto do empreendimento ou a realização de auditorias periódicas, o que independe de lei autorizativa para sua efetivação.

O PL nº 3.876, de 2008, por sua vez, traz a contratação do seguro por “risco e dano de responsabilidade civil ambiental” como mecanismo de liberação de início das obras, independentemente da emissão da licença de instalação pela autoridade competente. A proposta se concentra, dessa forma, em uma transferência de risco, visto que busca afastar a necessidade de análise do cumprimento das condicionantes da licença prévia pelo licenciador antes do início das obras, substituindo-a pelo seguro.

A proposta destoa do objetivo de fortalecer o licenciamento ambiental e a gestão de riscos associados às atividades ou empreendimentos com potencial degradador, razão pela qual merece ser rejeitada.

O PL nº 1.545, de 2022, por fim, pretende obrigar a inclusão de profissional com qualificação em direito ambiental nas equipes multidisciplinares que atuam na elaboração dos estudos prévios de impacto ambiental (EIA), o que não parece razoável, tendo em vista que, embora possua interface com direito ambiental em diferentes vertentes, o EIA é um documento eminentemente técnico.





Nessa linha, a inclusão de profissionais do direito na equipe multidisciplinar já é possível a partir da aplicação da legislação vigente, sendo desarrazoada previsão legal que obrigue tal prática em todos os casos.

A disciplina adequada da matéria, portanto, é veiculada na proposição principal, oriunda do Senado Federal. Nela se institui a obrigatoriedade de determinados empreendimentos de significativo impacto ambiental, de acordo com determinação do órgão licenciador, o que evita a generalização dessa modalidade de seguro, restringindo-a a situações de maior potencialidade lesiva. Ademais, o valor segurado será fixado de acordo com critérios objetivos fixados em regulamento.

Cabe mencionar que algumas leis estaduais já preveem regras relacionadas a seguros, como é o caso de Goiás, onde a Lei Estadual nº 20.694, de 2019, que dispõe sobre normas gerais para o licenciamento ambiental, estabelece em seu art. 15 que o órgão licenciador poderá exigir do empreendedor “a contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental, quando a atividade ou empreendimento for considerado de alto risco, definido no Estudo de Impacto Ambiental – EIA”.

Caso similar também é verificado na Lei Estadual nº 15.434, de 2021, do Rio Grande do Sul, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente e prevê que o órgão ambiental poderá exigir do empreendimento mineiro a contratação de seguro de responsabilidade civil de riscos ambientais, ou outra forma de garantia, conforme regulamentação (art. 190, § 1º). A definição de quais empreendimentos ou atividades consideradas de significativo impacto ambiental poderão ser objeto de contratação de seguro de responsabilidade civil de riscos ambientais, ou outra forma de garantia, cabe ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (art. 190, § 2º).

Uma regra geral, fixada na Política Nacional do Meio Ambiente, tende a conferir mais uniformidade e segurança jurídica à exigência de seguro ambiental no âmbito do licenciamento ambiental, otimizando a capacidade e a celeridade de recuperação de danos ambientais eventualmente causados por atividades ou empreendimentos submetidos ao procedimento.

Ante o exposto, votamos:



- a) pela inconstitucionalidade e injuridicidade, do Projeto de Lei nº 2.313, de 2003, e da Emenda nº 2 da CMADS;
- b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 10.494, de 2018, e de seus apensados, ressalvado o disposto na alínea antecedente;
- c) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das emendas apresentadas pela CMADS ao Projeto de Lei nº 2.313, de 2003, ressalvada a Emenda nº 2;
- d) no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 10.494, de 2018 e pela REJEIÇÃO dos demais projetos.\_

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

Deputado EDUARDO BISMARCK  
Relator

2024-2613

