

# 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 JOSÉ ROCHA

## 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.

O projeto foi distribuído às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 RICD).

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 inexequibilidade 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>

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em 03/06/2024, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Eduardo Bismarck (PDT-CE). O parecer não chegou a ser apreciado e o parlamentar deixou de compor a Comissão, razão pela qual a matéria me foi distribuída para relatar.

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.

2025-13849

<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.



\* C D 2 5 1 1 5 8 8 5 9 4 0 0 \*

## II – VOTO DO RELATOR

As propostas submetidas ao exame desta Comissão têm como objetivo central estabelecer, em certas situações, a exigência de seguro obrigatório para a obtenção do licenciamento ambiental, além de estabelecer outros requisitos relacionados ao procedimento. As especificidades de cada projeto serão detalhadas posteriormente, durante a avaliação do mérito.

Como registrado no relatório, esta matéria chegou a ser relatada em 2024 pelo ilustre Deputado Eduardo Bismarck, que embora tenha apresentado parecer, não teve a oportunidade de vê-lo votado. De todo modo, pela brilhante análise realizada na ocasião, incorporo em grande medida suas considerações, adicionando, pela relevância, uma atualização da abordagem em virtude da recente aprovação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025).

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

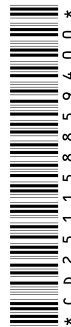
Nada a reparar quanto à técnica jurídica empregada nas proposições, pois observados os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Em relação ao mérito, cabe observar que a exigência de seguros no âmbito do licenciamento ambiental já foi objeto de debate no curso da tramitação do PL nº 2.159/2021, que se converteu na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. A esse projeto fora apensado o PL 5.435/2005, que pretendia alterar a altera a Lei nº 6.938, de 1981, para prever a exigibilidade de apresentação, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, de plano de gestão de riscos ambientais e de garantias reais para fazer face à recuperação de danos ambientais.

Ao tramitar pela Câmara dos Deputados, o texto adotado pela CMADS quando da aprovação do projeto naquela comissão em 2015 chegou a

<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).



contemplar dispositivo segundo o qual a autoridade licenciadora poderia exigir do empreendedor, após a emissão de parecer técnico fundamentado que demonstrasse a necessidade da medida e sem prejuízo das condicionantes ambientais, a “contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental, nos termos de resolução do órgão consultivo e deliberativo do Sisnama”.

Ao avançar para a votação em plenário, todavia, o dispositivo não prosperou, assim como também ocorreu na passagem do projeto pelo Senado Federal. Isso porque os debates trouxeram à tona um dilema relevante ao ponderar que a exigência de seguro atrelado ao licenciamento ambiental, ao mesmo tempo em que busca conferir mais efetividade à responsabilização integral dos responsáveis por danos ambientais, pode induzir comportamentos negligentes em função dessa garantia.

Assim, em consonância com o que já foi decidido na aprovação do PL nº 2.159/2021, optamos por rejeitar o projeto principal, oriundo do Senado Federal, que pretende instituir a obrigatoriedade de determinados empreendimentos de significativo impacto ambiental, de acordo com determinação do órgão licenciador.

Da mesma forma, nos parece ainda menos adequado estabelecer a obrigatoriedade de seguro de responsabilidade civil 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 e também já foi endereçado na tramitação do PL nº 2.159/2021.

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.

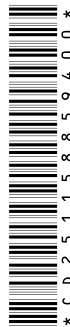
O PL nº 1.545, de 2022, por fim, pretende obrigar a inclusão de profissional com qualificação em direito ambiental nas equipes multidisciplinares que atuam na elaboração dos estudos prévios de impacto ambiental (EIA), o que não parece razoável, tendo em vista que, embora possua interface com direito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

Em qualquer caso, é importante destacar que a rejeição das propostas aqui analisadas não afasta, tampouco ameniza, a responsabilidade integral por dano ambiental que consta expressamente no § 3º do art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual “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”.

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 REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 10.494, de 2018, e dos projetos apensados.\_

Sala da Comissão, em        de        de 2025.

Deputado JOSÉ ROCHA  
Relator

2025-13849

