

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI Nº 3.598, DE 2000**

Dispõe sobre distribuição preferencial aos Municípios de parcela dos recursos provenientes de multas e autuações de natureza ambiental.

**Autor:** Deputado RONALDO VASCONCELLOS

**Relator:** Deputado PEDRO EUGÊNIO

#### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 3.598, de 2000, de autoria do ilustre Deputado Ronaldo Vasconcellos, tem por objetivo estabelecer que uma parcela da receita referente a multas arrecadadas por infrações à legislação ambiental seja destinada, preferencialmente, aos Municípios onde o dano ambiental tenha sido causado.

O Projeto foi, inicialmente, encaminhado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, que deliberou unanimemente pela sua aprovação, com uma emenda, que lhe acrescenta art. 2º, destinando preferencialmente aos Municípios afetados o produto da arrecadação de multas aplicadas por infração ao art. 73, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 - Lei de Crimes Ambientais.

O Projeto vem a esta Comissão para exame do mérito e da adequação orçamentária e financeira, tendo recebido uma emenda, de autoria do nobre Deputado Milton Monti, que estabelece a destinação preferencial aos Municípios, que tiverem seu meio ambiente prejudicado, de percentual fixo de cinquenta por cento do montante das multas decorrentes do cometimento das respectivas infrações. A seguir, o Projeto deverá ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Ainda que reconhecendo a pertinência da preocupação do nobre Autor do Projeto em beneficiar diretamente os Municípios que sofrerem danos ambientais resultantes de infrações à legislação, bem como a elevada intenção dos ilustres Autores das emendas destinadas a aperfeiçoar a proposição original, devemos, ao examiná-la, ter presente que, de acordo com a Constituição Federal, art. 165, § 2º, é à lei de diretrizes orçamentárias que cabe estabelecer as metas e as prioridades da administração pública federal, como também orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

A esse respeito, importa observar que a repetida utilização do termo “preferencialmente”, que se encontra tanto na redação original do Projeto, como nas duas Emendas a este apresentadas, traduz a nítida intenção de estabelecer prioridade para a alocação da receita proveniente de multas por infrações cometidas contra a legislação ambiental.

Ao ter em conta o aspecto aqui mencionado, deve restar claro que, se aprovado o Projeto, sua lei consectária seria inoperante diante de determinações divergentes das sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, cuja periodicidade, lembre-se, é anual.

Esta constatação é reforçada pelo que dispõe o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pela qual tanto *“a lei orçamentária como as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”*.

Cumpre, ainda, ressaltar a inocuidade do comando legal, tal como proposto, decorrente de seu caráter puramente sugestivo, portanto não-impositivo, destituído de qualquer sanção para a administração pública em caso de seu descumprimento.

Havemos, assim, de ser realistas no presente exame de conveniência e oportunidade da matéria, para não aprovarmos uma lei cuja letra seja natimorta, reconhecendo que de nada adiantaria estabelecermos uma vinculação de receita destituída de efetiva obrigatoriedade - tendo em vista os próprios termos em que é colocada -, quando sabemos perfeitamente que nem sequer as vinculações de receitas estabelecidas por Emenda Constitucional geram os efeitos benéficos adicionais pretendidos pelo Legislador, mostrando-se, até mesmo elas, no mais das vezes inócuas e inoperantes, como se constata, por exemplo, no âmbito da saúde, onde grassa o estratagema da “substituição de

receitas”, sem ganhos efetivos para o setor com a pretendida adição de receitas, que, na prática orçamentária, acaba jamais ocorrendo.

Na verdade, bem examinado, o comando legal proposto seria, em grande número de casos, francamente inaplicável, tendo em vista a extrema dificuldade operacional em criar projetos ambientais de âmbito municipal cujo valor corresponda precisamente ao total de multas arrecadadas em cada Município. Parece evidente que haverá Municípios onde o montante das multas arrecadadas não enseje a montagem de projetos viáveis, bem como outros onde, em determinadas situações, o montante das multas efetivamente recolhidas supere as efetivas necessidades, bem assim as prioridades de realização de projetos de preservação ou recuperação ambiental.

Acresça-se a isso a dificuldade em dar destinação à receita correspondente às multas recolhidas após o fechamento e encaminhamento da proposta orçamentária. Como se trata de receita dificilmente previsível, haveria necessidade de montagem de projetos durante o exercício financeiro a cada vez que viesse aquela a ser realizada, no âmbito específico do Município onde se tenha originado. O resultado prático - na verdade, claramente impraticável - terminaria sendo a apresentação de projetos de lei de abertura de créditos adicionais para cada nova multa ou conjunto de multas recolhidas, conforme as condições de cada Município. Como alternativa, restaria aplicar os recursos somente no segundo exercício subsequente, consignando os projetos correspondentes na proposta orçamentária do exercício seguinte. Soluções, todas elas, como se vê, pouco recomendáveis, especialmente à vista do art. 24 da LDO vigente, que determina *in verbis*:

*“Art. 24. Além da observância das prioridades e metas fixadas nos termos do art. 2º desta Lei, a lei orçamentária e seus créditos adicionais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente incluirão projetos ou subtítulos de projetos novos se:*

*I - tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtítulos em andamento; e*

*II - os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o inciso III do caput do art. 34 desta lei.”*

A propósito, o último dispositivo legal citado (LDO, art. 34, inciso III) trata precisamente da exigência de contrapartida dos Municípios para o recebimento de transferências de recursos da União, não prevista no projeto.

Por fim, não caberia pretender que os recursos provenientes das multas ambientais fosse simplesmente objeto de transferência automática e incondicionada aos

Municípios, portanto desvinculada da realização de projetos específicos - conforme uma das interpretações que se pode fazer da utilização das expressões “distribuição” aos Municípios dos recursos provenientes de multas (que se encontra na justificação), e “parcela dos recursos ... será preferencialmente distribuída aos Municípios”, que se pode ler no art. 1º do Projeto. Tal pretensão estaria, na verdade, em desacordo com o art. 165, § 7º, da Constituição Federal, que preconiza a função redutora de desigualdades inter-regionais dos orçamentos.

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou à adequação de seus dispositivos com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 32, IX, “h” e 53, II, bem assim da Norma Interna desta Comissão de Finanças e Tributação, datada de 29 de maio de 1996.

De acordo com o dispositivo regimental mencionado, somente aquelas proposições que importem aumento ou diminuição de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária, mesmo sentido em que dispõe o art. 9º da supracitada Norma Interna deste Órgão Técnico.

Sob este prisma, verifica-se que o Projeto em análise não contém qualquer dispositivo que acarrete impacto direto sobre o montante das receitas ou despesas da União, propondo simplesmente uma nova destinação para a receita arrecadada relativa às multas ambientais.

Pelas razões acima expostas, somos pela não-implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação orçamentária e financeira, e, quanto ao mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.598, de 2000, da Emenda adotada pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, e da Emenda nº 01/01, apresentada nesta Comissão.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2002.

**Deputado PEDRO EUGÊNIO**  
**Relator**