



CÂMARA DOS DEPUTADOS

RECURSO N.º 145, DE 2008

(Do Sr. Deley e outros)

Contra parecer terminativo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao Projeto de Lei 937/2003, do Sr. Deley, que Altera a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, prevendo o seguro de responsabilidade civil por dano ambiental, e dá outras providências

DESPACHO:

PUBLIQUE-SE. SUBMETA-SE AO PLENÁRIO.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

Senhor Presidente,

Os deputados abaixo assinados, com base no artigo 144, combinado com o art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, recorrem ao plenário contra o parecer terminativo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao Projeto de Lei **937/2003**, do Sr. Deley, que “Altera a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, prevendo o seguro de responsabilidade civil por dano ambiental, e dá outras providências”.

Sala das Sessões, 17 de outubro de 2007

Deputado DELEY

Proposição: REC 0145/08

Autor: DELEY E OUTROS

Data de Apresentação: 12/02/2008

Ementa: Requer contra parecer terminativo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao Projeto de Lei 937/2003, do Sr. Deley, que altera a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, prevendo o seguro de responsabilidade civil por dano ambiental, e dá outras providências.

Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Total de Assinaturas:

Confirmadas: 054

Não Conferem: 003

Fora do Exercício: 001

Repetidas: 000

Ilegíveis: 000

Retiradas: 000

Total: 058

Assinaturas Confirmadas

1-ARNALDO VIANNA (PDT-RJ)

2-DELEY (PSC-RJ)

3-ALEX CANZIANI (PTB-PR)

4-LUIZ FERNANDO FARIA (PP-MG)

5-JOSÉ OTÁVIO GERMANO (PP-RS)

6-SIMÃO SESSIM (PP-RJ)

7-JOSÉ ROCHA (PR-BA)

8-JUSMARI OLIVEIRA (PR-BA)

9-DR. ADILSON SOARES (PR-RJ)

10-SILVIO LOPES (PSDB-RJ)

11-BARBOSA NETO (PDT-PR)

12-PAULO PEREIRA DA SILVA (PDT-SP)
13-LOBBE NETO (PSDB-SP)
14-TAKAYAMA (PSC-PR)
15-JOÃO CARLOS BACELAR (PR-BA)
16-JOSÉ PAULO TÓFFANO (PV-SP)
17-DR. NECHAR (PV-SP)
18-ASDRUBAL BENTES (PMDB-PA)
19-MARCELO ORTIZ (PV-SP)
20-LEONARDO QUINTÃO (PMDB-MG)
21-HUGO LEAL (PSC-RJ)
22-REGIS DE OLIVEIRA (PSC-SP)
23-MARCELO ITAGIBA (PMDB-RJ)
24-LEONARDO PICCIANI (PMDB-RJ)
25-MÁRIO DE OLIVEIRA (PSC-MG)
26-EDUARDO AMORIM (PSC-SE)
27-FILIPPE PEREIRA (PSC-RJ)
28-ILDERLEI CORDEIRO (PPS-AC)
29-CARLOS EDUARDO CADOCA (PSC-PE)
30-EDSON DUARTE (PV-BA)
31-GERALDO PUDIM (PMDB-RJ)
32-SANDES JÚNIOR (PP-GO)
33-INDIO DA COSTA (DEM-RJ)
34-ROSE DE FREITAS (PMDB-ES)
35-EUGÊNIO RABELO (PP-CE)
36-SILVIO TORRES (PSDB-SP)
37-MARCELO TEIXEIRA (PR-CE)
38-JACKSON BARRETO (PMDB-SE)
39-PINTO ITAMARATY (PSDB-MA)
40-JOÃO PAULO CUNHA (PT-SP)
41-WOLNEY QUEIROZ (PDT-PE)
42-PEDRO CHAVES (PMDB-GO)
43-PAULO HENRIQUE LUSTOSA (PMDB-CE)
44-CAMILO COLA (PMDB-ES)
45-MANATO (PDT-ES)
46-JURANDY LOUREIRO (PSC-ES)
47-NEUCIMAR FRAGA (PR-ES)
48-PAULO PIAU (PMDB-MG)
49-CHICO DA PRINCESA (PR-PR)
50-ROCHA LOURES (PMDB-PR)
51-GIACOBO (PR-PR)
52-JOÃO LEÃO (PP-BA)
53-MARCOS MEDRADO (PDT-BA)
54-BRUNO ARAÚJO (PSDB-PE)

Assinaturas que Não Conferem

1-ALEXANDRE SILVEIRA (PPS-MG)
2-NELSON BORNIER (PMDB-RJ)
3-CLODOVIL HERNANDES (PR-SP)

Assinaturas de Deputados(as) fora do Exercício

1-MATTEO CHIARELLI (DEM-RS)

PROJETO DE LEI N.º 937-B, DE 2003 (Do Sr. Deley)

Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, prevendo o seguro de responsabilidade civil por dano ambiental, e dá outras providências; tendo pareceres: da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, pela aprovação (relator: DEP. SARNEY FILHO); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inconstitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa (relator: DEP. MOREIRA MENDES).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54)

APRECIACÃO:

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24, II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer vencedor
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

“Art. 10.

“§ 5º Sem prejuízo de outras exigências

estabelecidas no âmbito do processo de licenciamento ambiental, o órgão licenciador pode estabelecer como condição para a concessão da licença ambiental:

I – a contratação, pelo empreendedor, de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental;

II – a realização periódica, pelo empreendedor, de auditoria ambiental;

III – a manutenção de técnicos especializados em meio ambiente, nos quadros funcionais da pessoa jurídica responsável pelo empreendimento licenciado, para acompanhar o funcionamento deste, ou a contratação de terceiros, em caráter permanente, com a mesma finalidade. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei traz um aperfeiçoamento extremamente importante para a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, mais especificamente em seu dispositivo que trata do processo de licenciamento ambiental perante os órgãos competentes do SISNAMA.

Em primeiro lugar, pretende-se explicitar na lei a possibilidade dos órgãos ambientais requererem, como requisito da licença ambiental, a contratação, pelo empreendedor, de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental.

O seguro de responsabilidade civil por dano ambiental é praticamente a única forma de assegurar que danos de maior gravidade eventualmente causados sejam, de fato, reparados. O capital das empresas responsáveis, na maior parte dos casos, é insuficiente para arcar com as despesas de recomposição do meio ambiente ao *status quo ante*. O seguro com essa finalidade é bastante difundido em países mais desenvolvidos e, infelizmente, quase

não existe em nosso País. Aqui, quando os acidentes ocorrem, parte considerável dos custos da recomposição ambiental acabam recaindo sobre toda a sociedade.

Além disso, propõe-se explicitar que o empreendedor pode exigir a realização periódica de auditorias ambientais, bem como a manutenção de técnicos especializados em meio ambiente acompanhando o empreendimento de forma sistêmica.

A inserção desses pontos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente evitará qualquer tipo de questionamento administrativo ou judicial a respeito das prerrogativas dos órgãos do SISNAMA no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

Diante da alta relevância da proposta para a garantia do desenvolvimento sustentável, conta-se, desde já, com o pleno apoio dos Srs. Parlamentares para a sua rápida aprovação.

Sala das Sessões, em 07 de maio de 2003.

Deputado Deley

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus Fins e Mecanismos de Formulação e Aplicação, e dá outras Providências.

.....

Dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

.....

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do

Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

** Artigo com redação determinada pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989.*

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, este em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

** § 4º com redação determinada pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989.*

Art. 11. Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

§ 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

§ 2º Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

.....
.....

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS

I – RELATÓRIO

A proposição em exame altera a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, mais especificamente o artigo dessa lei que trata do licenciamento a cargo dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), tendo em vista explicitar que o licenciador pode exigir: (1) a contratação, pelo empreendedor, de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental; (2) a realização periódica, pelo empreendedor, de auditoria ambiental; e (3) a manutenção de técnicos especializados em meio ambiente nos quadros funcionais da pessoa jurídica responsável pelo empreendimento licenciado, para acompanhar o

funcionamento deste, ou a contratação de terceiros, em caráter permanente, com a mesma finalidade.

Em sua Justificação, o ilustre Deputado Deley defende que o seguro de responsabilidade civil por dano ambiental é praticamente a única forma de assegurar que os danos de maior gravidade eventualmente causados sejam, de fato, reparados. Além disso, entende que a inserção dos três referidos pontos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente evitará questionamentos administrativos ou judiciais a respeito da possibilidade dos órgãos do SISNAMA fazerem esse tipo de exigência no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto de lei nesta Câmara Técnica.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Certamente, são muito bem-vindos os aperfeiçoamentos à Lei da Política Nacional do Meio Ambiente trazidos pelo PL 937/03.

A legislação ambiental brasileira já deixa bem clara a definição de responsabilidades no que se refere a danos ambientais. A Constituição Federal, no § 3º de seu art. 225, estabelece que “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 o dano causado”. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, no § 1º de seu art. 14, dispõe que “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”, consolidando no País a chamada responsabilidade objetiva pelo dano ambiental.

Essas disposições legais podem ser, todavia, de pouca ou nenhuma eficácia, quando ocorrem danos ambientais de grandes proporções e os responsáveis não dispõem dos recursos necessários para cobrir os gastos com a reparação. Diante dessas situações, o seguro de responsabilidade civil por dano ambiental constitui, sem dúvida, um instrumento valioso.

Além dessa vantagem, deve ser enfatizado que esse seguro pode ser uma ferramenta auxiliar relevante no controle ambiental a cargo dos órgãos do SISNAMA. As próprias empresas seguradoras tenderão a aplicar prêmios de seguro diferenciados para empreendedores mais ou menos merecedores de confiança, o que incentivará comportamentos mais cuidadosos em relação à proteção ambiental e a implantação dos chamados sistemas de gestão ambiental (SGA). Tenderão, também, a acompanhar as atividades dos empreendimentos segurados, com base no direito-dever da seguradora de fiscalizar o objeto do contrato.

Destaque-se que não há necessidade de contratação do seguro de responsabilidade civil por dano ambiental em todos os inúmeros tipos de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, o que configuraria uma modalidade de seguro obrigatório. Parece-me que o caminho correto para a inserção desse instrumento na nossa legislação é exatamente o sugerido pelo nobre Deputado Deley: deixar a cargo do órgão ambiental responsável pelo licenciamento a exigência do seguro, ou não, de acordo com o risco ambiental associado ao empreendimento a ser licenciado.

Deve ser dito que o seguro de responsabilidade civil por dano ambiental é adotado em vários países. Nos Estados Unidos, há dois modelos de seguro com esse escopo: PLLCF (*Pollution Liability Limited Coverage Form*), que cobre apenas danos corporais e materiais, e PLCF (*Pollution Liability Coverage Form*), que cobre também os custos de recomposição das áreas afetadas. Na França, a cobertura é feita por meio de uma convenção de co-seguro, a Assurpol, instituída em 1988 com a adesão da maioria das empresas seguradoras e resseguradoras em atividade. São cobertos pela Assurpol o conjunto dos danos materiais e imateriais causados a terceiros, as despesas com os processos civis e penais, e as despesas de despoluição. Na Suécia, esses seguros têm sido explorados por dois consórcios de empresas seguradoras já há vários anos. Os exemplos possíveis são muitos.

Também merece total apoio desta Casa a proposta do PL 937/03 de assegurar ao licenciador a possibilidade de exigir a realização periódica de auditorias ambientais. A auditoria ambiental é um processo sistemático de avaliação do tratamento que uma empresa destina ao tema proteção ambiental. São

analisados o desempenho dos SGA implantados, a observância das normas e padrões ambientais, o relacionamento da empresa com a comunidade e com os órgãos ambientais, entre outros pontos. A implementação de auditorias ambientais no País tem crescido bastante nos últimos anos. Diferentemente dos seguros de responsabilidade civil por dano ambiental, elas não constituirão uma novidade para o setor produtivo. Faz-se importante, contudo, sua inserção em nossa legislação ambiental.

Por fim, no que se refere à exigência de contratação de técnicos especializados em meio ambiente, a proposta não é passível de questionamento, uma vez que o texto abre a possibilidade dos serviços serem prestados por terceiros.

Diante dos inegáveis efeitos positivos associados às propostas aqui analisadas, meu Voto é pela aprovação, com louvor, do Projeto de Lei nº 937, de 2003.

Sala da Comissão, em 24 de julho de 2003.

Deputado Sarney Filho

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 937/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Sarney Filho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Givaldo Carimbão - Presidente, Nelson Bornier, Julio Lopes e Luiz Alberto - Vice-Presidentes, Alex Canziani, Anselmo, Casara, Celso Russomanno, César Medeiros, Davi Alcolumbre, Fernando Gabeira, Janete Capiberibe, João Alfredo, José Borba, Júnior Betão, Luciano Zica, Luiz Bittencourt, Miguel Arraes, Pastor Reinaldo, Renato Cozzolino, Ricarte de Freitas, Sandro Matos, Sarney Filho, André Luiz e Gervásio Silva.

Sala da Comissão, em 27 de agosto de 2003.

Deputado GIVALDO CARIMBÃO

Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PARECER VENCEDOR**

O Projeto de lei nº 937/2003 pretende alterar a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de forma a permitir ao órgão ambiental competente, no curso do processo administrativo de licenciamento ambiental, impor aos empreendedores três novas exigências: a) a contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental; b) a realização periódica de auditoria ambiental; e c) a manutenção de técnicos especializados em meio ambiente, em quadros próprios ou terceirizados, para acompanhar os empreendimentos licenciados.

O Projeto recebeu parecer favorável na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, e vem à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Coube a relatoria ao nobre Dep. Marcelo Ortiz, o qual opinou favoravelmente ao texto da proposição.

É o relatório.

Passo a expor as razões que me levam a dissentir do ilustre colega Dep. Marcelo Ortiz.

A Constituição Federal em seu Título VII - *Da Ordem Econômica e Financeira*, enumera os princípios gerais da atividade econômica, dentre os quais se destacam, pela pertinência com o objeto do projeto de lei ora em apreço, a **liberdade de iniciativa** e a **defesa do meio ambiente**:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

.....;
Parágrafo único. É assegurado a todos o **livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” (grifamos)

Tem-se que a liberdade de iniciativa e a defesa do meio ambiente são princípios que devem ser compatibilizados pela legislação e Administração Pública, de forma a resguardar e promover a **máxima efetividade** de ambos. Esse é o magistério dos insignes constitucionalistas portugueses J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, quando identificam os **princípios e regras da interpretação das normas constitucionais**. Da relação formulada pelos doutos constitucionalistas merecem ser transcritos os princípios da 1) *unidade da Constituição*, de forma a evitar contradições entre suas normas, interpretando-se a Constituição como sistema unitário e integrado de normas e princípios; da 2) *máxima efetividade*, que busca conferir à norma constitucional o sentido que lhe confere maior eficácia; e da 3) *harmonização*, segundo o qual se deve coordenar os bens jurídicos em conflito, no caso, livre iniciativa e defesa do meio ambiente, de forma a evitar o sacrifício total de qualquer um deles¹.

É nesse sentido que as exigências impostas aos empreendedores de contratação de empregados ou terceiros especializados em meio ambiente, bem como a obrigatoriedade de contratação de seguro ambiental – em que pese a justiça da preocupação ambiental que lhe serviu de causa - ferem a liberdade do exercício da atividade econômica, pois **atentam contra a liberdade da gestão de bens e meios de produção**. A mesma crítica aplica-se à realização de auditorias periódicas, instrumentos de *natureza* gerencial. Tais determinações implicam

autorizar ao **Estado-Administração** imiscuir-se na intimidade da organização empresarial.

Tal intromissão não é chancelada pela ordem constitucional, que conforma a intervenção do Estado na atividade econômica pautada pelo reconhecimento da **liberdade da iniciativa econômica**. O âmbito da atuação estatal legítima, neste caso, desdobra-se e densifica-se nas atividades normatização, regulamentação fiscalização, incentivo e planejamento, conforme prescreve o art. 174, *caput*, da Constituição:

*Art. 174. Como **agente normativo e regulador** da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de **fiscalização, incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

.....”

As alterações pretendidas pelo projeto de lei **extrapolam os limites constitucionais** da normatização e do exercício do poder de polícia pelo Estado, eis que invadem a esfera de **liberdade empresarial na organização do trabalho e dos meios de produção**. O Estado, por avaliação do órgão administrativo competente, estaria determinando quem a empresa deve contratar e de quando em quando deveria realizar auditorias. A proposição é inconstitucional por afronta aos arts. 170 e 174 da Constituição Federal.

Mas há ainda outro aspecto a se assinalar: tratam-se de imposições dezarrazoadas para os fins a que se destinam. A melhor hermenêutica constitucional nos informa que a restrição ao exercício de qualquer direito submete-se ao **princípio da proporcionalidade**, o qual requer a verificação de **adequação** e **necessidade** da restrição ou do condicionamento aos fins visados pela norma restritiva.

Sobre esse aspecto, são valiosas as considerações de Gilmar Ferreira Mendes, ao examinar a aplicação do princípio da proporcionalidade – reconhecido, de longa data, pelo Supremo Tribunal Federal, trata especificamente do vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso do poder legislativo:

¹Cf, CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 136; e CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*.

Cuida-se de **aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos** ou de **constatar a observância** do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*), isto é, de se proceder à censura sobre a **adequação** (*Geeignetheit*) e a **necessidade** (*Erforderlichkeit*) do ato legislativo. O excesso de poder como manifestação de inconstitucionalidade configura afirmação da censura judicial no âmbito da discricionariedade legislativa ou, como assente na doutrina alemã, na esfera de liberdade de conformação do legislador (*gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit*). (...) Não se trata, propriamente, de sindicat os *motivi interiori della volizione legislativa*. Também não se cuida de investigar, exclusivamente, a finalidade da lei, invadindo seara reservada ao Poder Legislativo. Isto envolveria o próprio mérito do ato legislativo. (...) O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, idéia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o **poder de conformação dentro de limites estabelecidos pela Constituição**. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas. Veda-se, porém, o excesso de poder, em qualquer de suas formas (*Verbot der Ermessensmissbrauchs; Verbot der Ermessensüberschreitung*).² (grifo nosso)

Adiante, o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal transcreveu trecho decisão do Tribunal Constitucional alemão, que explicitou a doutrina aqui esposada:

*“os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é **adequado** se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é **necessário** se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais.”*³ (grifo nosso)

E também nesse ponto, padece o projeto de vícios de inconstitucionalidade e de injuridicidade. Primeiramente porque resulta na violação do direito de livre iniciativa, sem que sequer se possa daí extrair a desejada

Coimbra: Almedina, 7^a ed., 2003, p. 1223-1226.

² MENDES. Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, IDP, 2002, p. 246-247.

³ *Idem*, p. 248.

salvaguarda do meio ambiente. Não há relação de necessidade e adequação entre a disciplina legal proposta – que restringe o direito de liberdade de iniciativa - e a defesa do meio ambiente. O acompanhamento da execução – que ora se pretende por meio de técnicos especializados contratados pela empresa e por meio de auditorias periódicas – são fins para os quais própria **fiscalização pelos órgãos do Estado** é suficientemente **adequada, imparcial, e menos gravosa ao exercício do direito de livre exercício da atividade econômica**. Não há justificativa para se reduzir a esfera de exercício do direito de livre iniciativa – fundamento constitucional da ordem econômica – se o Estado já dispõe de amplos meios para, no exercício do poder de polícia, promover a defesa do meio ambiente.

Ademais, o projeto autoriza a imposição **discricionária** de tais deveres, na medida em que **não se apontam parâmetros objetivos para sua incidência**. Uma vez que o cumprimento desses obrigações representarão maiores **custos** operacionais para aqueles empresários a elas submetidos por determinação do órgão federal competente, a **indicação de critérios objetivos** para a Administração reduziria o risco de que a discricionariedade viesse a resultar em atentado à **isonomia**, à **livre concorrência** (art. 170, IV, CF), e à **competitividade** de algumas empresas em benefício de outras.

O projeto peca, também, ao desconsiderar a realidade do mercado de seguros. A modalidade que se pretende exigir - **seguro de responsabilidade civil para cobertura de danos provocados no meio ambiente** – não vem sendo oferecida no mercado brasileiro, ainda que de todo desejável que sua oferta fosse estimulada. O passo seguinte seria impor-se-á às empresas de seguro a disponibilização de tal contrato? Mas, não sendo possível a contratação, paralisar-se-ia o processo de licenciamento ambiental? Não seria o caso de se admitir a avaliação, pelo órgão competente, quanto a possibilidade econômica de a empresa suportar os ônus resultantes dos danos ambientais decorrentes de sua atividade? Ou incrementar, acompanhar a execução e fiscalizar com maior rigor o exercício dessas atividades?

A esse respeito consultei um dos maiores especialistas na área de seguro ambiental do país, Dr. Walter Antônio Polido que é Diretor Técnico de uma das maiores resseguradoras do mundo, em artigo de sua lavra, publicado na revista de direito ambiental RT nº 45 de maio de 2007, em que afirma:

“no Brasil os seguros referentes aos riscos ambientais existem de forma bastante singela, com raras exceções, sendo que determinadas parcelas de riscos vêm sendo acobertadas através de vários ramos e cada qual de acordo com os riscos e as atividades desenvolvidas pelos segurados. Novos modelos deverão surgir no futuro próximo com novos conceitos e tratamentos diferenciado. Tudo que existe hoje carece de profunda reformulação”.

E ainda,

“no plano da natureza do contrato de seguro ambiental, deve ser afastada qualquer medida impositiva, em particular aquela que torna a contratação do seguro obrigatória, por ser totalmente incompatível com a natureza do risco e o estágio de desenvolvimento ainda precário deste segmento de seguro do país. (...)

quando se advoga pela obrigatoriedade deste segmento de seguro, pode-se cometer um grande equívoco, pois que tal medida em nada ajudaria o desenvolvimento do seguro ambiental no país. Seguro não é tributo e, como tal, não deveria ser compulsória a sua contratação, notadamente para um segmento tão complexo como este. Se a obrigatoriedade legal acontecer, certamente o Mercado Segurador Privado Nacional não oferecerá o melhor produto”. (grifo nosso)

O Projeto de lei em exame não oferece resposta a essas incertezas e subverte a conformação constitucional da ordem econômica. Viola o princípio da livre iniciativa e não é capaz de atender aos imperativos de defesa do meio ambiente. **Instala-se um cenário de insegurança jurídica** quando se permite ao Estado adentrar inclusive em decisões gerenciais de contratação de pessoal e determinar às empresas a realização de auditorias periódicas. Dessa forma, as propostas veiculadas no PL 937/2003 - exigência de contratação de pessoal especializado, de contratação de seguro para cobertura de danos ambientais, e de realização de auditorias periódicas - são inconstitucionais e injurídicas. O Projeto mereceria ainda reparos quanto à redação de seu artigo 1º, o qual deveria explicitar

o conteúdo da alteração legislativa, de modo a adequá-lo às exigências da LC 95/1998.

Meu voto é, portanto, pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa do PL 937/03.

Sala das Comissões, em 19 de junho de 2007.

**Deputado Moreira Mendes
PPS/ RO**

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Leonardo Picciani, Alexandre Santos, Marcelo Ortiz, Chico Lopes, Magela, Flávio Dino, Ayrton Xerez, José Genoíno, Paulo Teixeira e Regis de Oliveira, pela inconstitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 937-A/2003, nos termos do Parecer do Deputado Moreira Mendes, designado Relator do vencedor. O Parecer do Deputado Marcelo Ortiz, primitivo Relator, passou a constituir voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Leonardo Picciani - Presidente, Mendes Ribeiro Filho, Neucimar Fraga e Marcelo Itagiba - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Magalhães Neto, Benedito de Lira, Bruno Araújo, Cezar Schirmer, Colbert Martins, Edmar Moreira, Edson Aparecido, Felipe Maia, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, Gerson Peres, Ibsen Pinheiro, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, José Mentor, Jutahy Junior, Magela, Marcelo Guimarães Filho, Marcelo Ortiz, Márcio França, Maria Lúcia Cardoso, Maurício Quintella Lessa, Mauro Benevides, Mendonça Prado, Moreira Mendes, Nelson Pellegrino, Nelson Trad, Odair Cunha, Paes Landim, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Paulo Teixeira, Professor Victorio Galli, Regis de Oliveira, Roberto Magalhães, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Valtenir Pereira, Vicente Arruda, Vilson Covatti, Vital do Rêgo Filho, Wolney Queiroz, Zenaldo Coutinho, André de Paula, Edmilson Valentim, Eduardo Cunha, Fernando Coruja, Hugo Leal, João Almeida, Matteo Chiarelli, Pastor Manoel Ferreira, Pinto Itamaraty, Ricardo Barros, Rubens Otoni, Severiano Alves e William Woo.

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 2007.

**Deputado LEONARDO PICCIANI
Presidente**

VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe altera o processo de licenciamento ambiental para facultar aos órgãos competentes impor aos empreendedores três novas exigências, a saber: a) a contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental; b) a realização periódica de auditoria ambiental; c) a manutenção de técnicos especializados em meio ambiente, em quadros próprios ou terceirizados, para acompanhar os empreendimentos licenciados.

Justificando sua iniciativa, o Deputado Deley aduz que o seguro ambiental assegura que os danos ambientais sejam efetivamente reparados, evitando que os custos da recomposição recaiam sobre a sociedade. O projeto explicita ainda outras competências dos órgãos que atuam na área ambiental, impedindo questionamentos administrativos ou judiciais sobre as prerrogativas desses órgãos no processo de licenciamento ambiental.

O projeto recebeu parecer pela aprovação, com louvor, na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.

Esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram oferecidas emendas ao projeto, conforme atesta a Secretaria desta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos regimentais, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto.

De seu exame, verifica-se que foram obedecidos os ditames constitucionais relativos à competência legislativa da União (CF, art. 24, VI), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), mediante iniciativa legislativa concorrente (CF, art. 61, *caput*).

No que tange à constitucionalidade material, o projeto tem o mérito de dar consequência ao disposto no art. 225 da Constituição Federal –

especialmente o seu § 3º, que determina a obrigação de reparar danos causados ao meio ambiente.

Nada tendo a opor quanto à juridicidade e à técnica legislativa da proposição, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 937, de 2003.

Sala da Comissão, em 03 de junho de 2004.

Deputado MARCELO ORTIZ

Relator

REFORMULAÇÃO DE VOTO

Apresentamos a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania nosso parecer ao Projeto de Lei n.º 937, de 2003, favorável a sua aprovação.

Acatamos, todavia, após profunda discussão, sugestões apresentadas pelos ilustres Deputados presentes.

Assim, apresentamos Substitutivo, sanando as eventuais inconstitucionalidades e injuridicidades apontadas no Projeto, excluindo os incisos II e III e alterando a redação do parágrafo 5º a ser acrescentado ao artigo 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Voto, deste modo, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 937, de 2003, na forma do substitutivo que apresento.

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 2007 .

Deputado Marcelo Ortiz

SUBSTITUTIVO

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de

formulação e aplicação, e dá outras providências”, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

“Art. 10.

“§ 5º Sem prejuízo de outras exigências estabelecidas no âmbito do processo de licenciamento ambiental, o órgão licenciador pode estabelecer como condição para a concessão da licença ambiental a contratação, pelo empreendedor, de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental.(NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em 03 de junho de 2007

Deputado Marcelo Ortiz

FIM DO DOCUMENTO
