

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC

Projeto de Lei nº 80, DE 2007.

Altera a pena cominada a crimes ambientais, previstos na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

VOTO EM SEPARADO

(Do Senhor Deputado Moreira Mendes)

O Projeto de lei nº 80, de 2007, de autoria do ilustre Dep. Antônio Carlos Mendes Thame, visa alterar a Lei nº 9605/1998 - Lei de Crimes Ambientais, para agravar as sanções cominadas aos ilícitos ambientais. Para tanto, dá nova redação aos arts. 33, 38 e 39, modificando-lhes as penas atuais de detenção para reclusão, e arts. 44, 46, 50 e 55, aos quais, além dessa substituição, propõe o aumento do tempo de pena. Os artigos referidos atinham à poluição hídrica, às áreas de preservação permanente, às atividades de mineração e às florestas.

O PL foi aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 30 de maio de 2007. Após sua aprovação, foram-lhe apensados os Projetos de lei nºs **1.795/2007**, que agrava a pena dos delitos previstos nos arts. 38 e 50; **3.057/2008**, que agrava a punição dos delitos descritos nos arts. 38, 38-A, 39, 44, 45, 50 e 55, além de estabelecer a inafiançabilidade para todos os crimes constantes dos Capítulos I, II e III da referida Lei, e **3639/2008**, agrava a pena estabelecida nos arts. 33 e 54.

A matéria vem a Comissão para exame quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

VOTO

No Brasil a preservação ambiental goza de proteção constitucional, tendo a Constituição de 1988 dedicado-lhe capítulo específico. O §3º do art. 225 adota a responsabilização de natureza tríplice - penal, civil e administrativa:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 3º - 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.

Tratando da responsabilização penal, o PL 80/2007 e seus apensados têm por objetos o agravamento de penas e o estabelecimento da inafiançabilidade da maioria dos delitos ambientais. A juridicidade de tais pretensões deve ser avaliada à luz dos **princípios** que regem o **direito ambiental** e as normas de **direito penal** e de **direito processual penal** que têm aplicação subsidiária (art. 79, Lei de Crimes Ambientais).

A preservação da **sistematicidade e coerência** do sistema jurídico exigem o recurso à interpretação principiológica das regras ambientais e penais visando evitar que a resposta legislativa motivada por circunstâncias políticas ocasione alterações legais que possam comprometer a integridade do nosso **sistema de direitos e garantias individuais** e, em especial, o **princípio da dignidade da pessoa humana**.

Nesse sentido é a advertência de Paulo de Bessa Antunes, especialista em direito ambiental, “**o direito estabelecido no artigo 225 da Constituição é fundado no princípio da dignidade da pessoa humana e somente nele encontra a sua justificativa final**¹”. Prossegue o jurista:

¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 11ª ed. 2008, p. 22.

É indiscutível que as justas necessidades da proteção do meio ambiente precisam se compatibilizar com os princípios constitucionais que regem a ordem jurídico democrática, muito embora nem sempre isso ocorra. A proteção ao meio ambiente devem ser entendida dentro do conjunto de normas e princípios constantes da Constituição e da ordem jurídica em geral, harmonizando-se com o texto constitucional. (...)

A CF, por força do artigo 1º, III, erigiu a “dignidade da pessoa humana” como um dos princípios fundamentais da nossa República. Isso significa que, do ponto de vista jurídico-ambiental, o constituinte originário fez uma escolha indiscutível pelo chamado antropocentrismo, ou seja, entendeu que o Ser Humano é o centro das preocupações constitucionais e que a proteção do meio ambiente se faz como uma das formas de promoção da dignidade humana. (...)

Os princípios do direito ambiental, quando analisados sob o ponto de vista constitucional são princípios setoriais (...) e que devem se submeter aos princípios constitucionais mais amplos. (...)²

Dessa forma, **as normas de direito ambiental não constituem um fim em si mesmo.** É necessário, pois, considerar a especificidade de princípios que norteiam a criação e a aplicação do direito ambiental: **princípio da precaução**³ (prevenção dos riscos e danos) e **princípio da responsabilidade** (de caráter repressivo e pedagógico). Segundo Paulo de Bessa Antunes, no direito ambiental, “a primeira idéia que deve ser associada à de responsabilidade é a da composição pelo dano sofrido”⁴. A obrigatoriedade de reparação do dano que emerge do próprio texto constitucional (art. 225, §3º, CF).

A Lei de Crimes Ambientais que ora se pretende alterar representou um **marco no direito ambiental brasileiro**, na medida em que alterou a essência do regime de

² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 11ª ed. 2008, p. 36.

³ Originado no direito alemão, o princípio da precaução ganhou positividade na Declaração do Rio, em 1992, que, em seu art. 15 formula a seguinte definição: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.” Outros documentos internacionais que reconhecem o princípio da precaução são o Protocolo de Cartagena, promulgado pelo Dec. 5705/2006 e a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, promulgada pelo Dec. 5472/2005. (Cf. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 11ª ed. 2008, p. 28-34)

regras anteriormente vigente, para **aumentar os valores das multas** e possibilitando a cominação de **pena privativa de liberdade** para delitos nela previstos. O recrudescimento das penas aplicáveis aos responsáveis por condutas lesivas ao meio ambiente se somou às demais medidas de efetiva a proteção exigida pela Constituição.

Hoje, entretanto, nova pretensão legislativa de **exarcebamento** das penas e de vedação à concessão de fiança contraria os princípios de **política penal** que vêm sendo adotados no ordenamento penal brasileiro, bem como os princípios inspiradores da **legislação ambiental**. Vejamos:

Por definição, as normas penais visam proteger bens jurídicos relevantes para a sociedade. No campo da responsabilidade jurídica, a **sanção penal tem caráter subsidiário**, como ***ultima ratio***, aplicável quando a responsabilização administrativa e civil são insuficientes para proteger o bem jurídico tutelado pelo ordenamento. Para Luiz Regis Prado, “*o uso excessivo da sanção criminal (inflação penal) não garante uma maior proteção de bens; ao contrário, condena o sistema penal a uma função meramente simbólica e negativa*”⁵.

Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1998, o direito penal pátrio já sinalizava a adoção de uma política criminal de valorização da liberdade, como se depreende desde a **Exposição de Motivos** da Reforma do Código Penal promovida em 1984:

Das Penas

26. *Uma política criminal orientada no sentido de proteger a sociedade terá de restringir a pena privativa de liberdade aos casos de reconhecida necessidade, como meio eficaz de impedir a ação criminógena cada vez maior do cárcere. Esta filosofia importa obviamente na busca de sanções outras para delinquentes sem periculosidade ou crimes menos graves. Não se trata de combater ou condenar a pena privativa de liberdade como resposta penal básica ao delito. (...) O que por ora se discute é a sua limitação aos casos de reconhecida necessidade.*

A afirmativa acima, identificada com o **princípio da intervenção penal mínima**, tem por alicerce o reconhecimento da **liberdade** como **direito fundamental**,

⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 11ª ed. 2008, p. 202.

passível de limitação apenas *na justa medida em que* tal cerceamento se revelar necessário para a proteção dos bens jurídicos. A Constituição Federal protege o direito à liberdade:

Art. 5º

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;(...)

No âmbito da política penal, é a **efetividade e a certeza da punição**, e não a gravidade da pena, que melhor contribuem para a proteção dos bens jurídicos eleitos pelo ordenamento. Porém, as Proposições em exame padecem da mesma **insensibilidade**: acreditam equivocadamente que o mero agravamento de penas ofereceria solução para o problema essencialmente complexo como a proteção do meio ambiente. Complexo porque, no direito ambiental, o significado da punição penal é relativizado, pois a **efetiva proteção** decorre primordialmente da aplicação de normas fundadas no **princípio da prevenção** e da **imediata e eficaz reparação do dano**.

Eis a **mudança paradigmática** que desafia os operadores do direito ambiental. Em função da especificidade do bem jurídico de interesse difuso tutelado – direito ao meio ambiente equilibrado-, a Constituição veicula normas que constituem desdobramentos a **aplicação do princípio da prevenção**, ao dispor, por exemplo, sobre a exigência de **estudo prévio de impacto ambiental** (art. 225, § 1º, IV), as atividades de preservação e fiscalização ou ações de caráter pedagógico, como promover a **educação ambiental** em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, § 1º, VI); e do **princípio da reparação do dano** (art. 225, §3º, CF).

Do mesmo modo, a Lei de Crimes Ambientais prevê, ao lado das medidas repressivas, penais, entre as atenuantes do art. 14, o arrependimento do infrator, manifestado pela **espontânea reparação do dano**, ou limitação significativa da degradação

⁵ PRADO. Luiz Regis. Curso de direito penal brasileiro. V. 1, Parte Geral. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 3^a ed., 2002, p. 120.

ambiental causada; a **comunicação prévia** pelo agente do perigo iminente de degradação ambiental; e a **colaboração** com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental. Além disso, prevê a celebração de **termo de compromisso** destinado a permitir que as pessoas físicas e jurídicas possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes (art. 79-A).

Em direção oposta, caminham as proposições legislativas em análise.

É fácil perceber que a **reparação do dano** ou o **ajuste de conduta** previstos na legislação ambiental são dificultados pela **prisão** do acusado, pois dificulta a adoção de medidas de reversão da agressão ao meio ambiente. Entretanto, o Substitutivo formulado pelo nobre relator, Deputado Sarney Filho, inspirado pelo PL nº 3057/2008, estabelece **vedações à concessão de fiança**, nos seguintes termos:

Art. 61-A. São inafiançáveis os crimes puníveis com pena de reclusão, previstos nas Seções I, II e III, deste Capítulo.

Ora, as Seções referidas no artigo que se quer acrescentar são as seguintes: Seção I - Dos crimes contra a fauna, Seção II - Dos crimes contra a flora; Seção III - Da poluição e outros crimes ambientais. Apenas estão excluídos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e os crimes contra a administração ambiental. Aprovada a inovação legislativa proposta, seriam não passíveis de fiança a **quase totalidade** dos delitos ambientais!

Tal previsão é estarrecedora, pois na Lei de Crimes Ambientais encontramos diversos **tipos penais de conformação aberta**, ou seja, que requerem a complementação normativa regulamentar para sua aplicação. Em outras palavras, descrevem condutas que só são ilícitas quando praticadas em desconformidade com outras normas ambientais de natureza regulamentar ou administrativa. Por exemplo:

Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:

.....
*§ 4º A pena é aumentada de metade, se o crime é praticado:
I - contra espécie rara ou considerada ameaçada de extinção,
ainda que somente no local da infração;*

Art. 34. Pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente:

.....
Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem:

I - pesca espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos;

II - pesca quantidades superiores às permitidas, ou mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos;

Art. 35. Pescar mediante a utilização de:

.....
II - substâncias tóxicas, ou outro meio proibido pela autoridade competente:

Art. 36. Para os efeitos desta Lei, considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extraír, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora.

Art. 37. Não é crime o abate de animal, quando realizado:

.....
IV - por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.

Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Art. 45. Cortar ou transformar em carvão madeira de lei, assim classificada por ato do Poder Público, para fins industriais, energéticos ou para qualquer outra exploração, econômica ou não, em desacordo com as determinações legais:

Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos:

.....
§ 1º Nas mesmas penas incorre quem abandona os produtos ou substâncias referidos no caput, ou os utiliza em desacordo com as normas de segurança.

Aquele que milita no direito penal deve reconhecer que tais tipos guardam singularidade dentre os demais tipos penais. E no direito ambiental, tais tipos são insuprimíveis. É certo que a ninguém é dado desconhecer o direito, porém, indubitavelmente a **remissão à norma administrativa**, submetida a constantes **alterações** em função da própria dinâmica do objeto de proteção legal, resulta por dificultar o conhecimento exato

acerca das circunstâncias do ilícito por parte do cidadão comum, que, sem dolo, muitas vezes age em desobediência ao ordenamento. A idealidade e a literalidade da lei que pressupõe a onisciência da legislação infralegal, não podem prevalecer contra **princípio da dignidade da pessoa humana**, que recomenda reconhecer a especificidade das normas ambientais e **repugnar o trancafiamento como regra**, para assegurar ao indivíduo o direito de produzir sua defesa em liberdade.

Deve-se ter presente que a não concessão de fiança implica **o imediato cerceamento da liberdade do acusado**, enquanto ainda não definitiva a condenação. Por essa razão, a inafiançabilidade deve ter caráter excepcional. Nos termos propostos pelo Substitutivo, a não-concessão de fiança perde seu caráter de **medida extrema** para adquirir feições de **regra geral**.

Colacione-se o recente julgado do **Supremo Tribunal Federal**, que declarou a **inconstitucionalidade material** dos art. 14 e 15 do Estatuto do Desarmamento, que prescreviam a **inafiançabilidade** dos crimes de porte ilegal de arma de fogo de uso permitido e de disparo de arma de fogo, por aplicação dos princípios constitucionais de **presunção de inocência** (art. 5º, LVII, CF); de **imprescindibilidade de a prisão ser decretada por ordem judicial escrita e fundamentada** (art. 5º, LXI, CF); e do **direito fundamental à liberdade, com ou sem fiança** (art. 5º, LXVI, CF). Tratar-se-ia, decidiu o Tribunal, de proibição desarrazoada, “porquanto são crimes de mera conduta, que não se equiparam aos crimes que acarretam lesão ou ameaça de lesão à vida ou à propriedade”.⁶

Também aqui se aplica, a toda evidência, o entendimento exarado pela Suprema Corte naquela oportunidade. A vedação genérica à concessão de fiança ofende o **princípio da proporcionalidade** e de **proibição do excesso**, devendo ser reservada, como medida extrema e excepcional, os delitos de maior gravidade, em respeito ao **direito público subjetivo individual de liberdade** e ao **princípio da dignidade da pessoa humana**.

Nesse sentido, nosso voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do PL nº 80/2007.

⁶

ADI 3112/DF.

Sala das Comissões, em 11 de novembro de 2008.

Deputado Moreira Mendes
PPS/ RO