

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 4.820, DE 2009

Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”.

Autor: Deputado JOÃO HERRMANN

Relator: Deputado FERNANDO GABEIRA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) em epígrafe visa alterar a Lei nº 9.605/1998 com o intuito de dispor sobre a recomposição de áreas degradadas. O PL visa alterar o art. 73 e inserir dois artigos (66-A e 72-A) no corpo da lei.

O art. 72-A determina que o infrator que comete crime ambiental é obrigado a recompor a área degradada, cabendo ao órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), elaborar o Plano de Recuperação de Área Degradada (PRADE). O Plano deve detalhar as medidas necessárias para recomposição da área. O PL estabelece prazo para recurso e para o início da execução do Prade e determina ao órgão competente do Sisnama que fiscalize a sua aplicação. A não implantação do Plano sujeita o infrator às penalidade previstas na lei.

O art. 66-A institui pena para o funcionário público que não fizer constar no Prade as medidas necessárias para a completa

recomposição da área, bem como para aquele que deixar de fiscalizar a execução do Prade. A pena é multa e reclusão de um a três anos.

Por fim, o art. 73, com a nova redação do PL, determina que 50% dos valores arrecadados em multas serão revertidos para o Fundo Nacional do Meio Ambiente, ao Fundo Naval e a fundos estaduais e municipais de meio ambiente. Os demais 50% serão revertidos para o órgão ambiental competente encarregado de fiscalizar e controlar a reparação ambiental.

O autor justifica a proposição argumentando que a Lei de Crimes Ambientais (LCA) refere-se pouco à recomposição de área degradada. O art. 5º, que tratava da matéria, recebeu veto presidencial. Da mesma forma, a Lei nº 6.938/1981 não dispõe sobre o tema, restando uma lacuna na legislação, sobre quem é responsável pela recomposição e quem a financia. O autor ressalta que o PL tem por fim estabelecer o procedimento administrativo sobre como a recomposição será feita, bem como definir a não recomposição e a não fiscalização como tipos penais. O PL também destina parte dos recursos auferidos com as multas para o fortalecimento do setor de fiscalização e controle dos órgãos ambientais. Por fim, o autor destaca que a proposição já foi apresentada em tempo pretérito e aprovada pela Comissão de Defesa do Consumidor. O PL antigo foi arquivado, devido ao fim da legislatura, mas o autor considera que, por sua importância, ele deve voltar à tramitação.

Encaminhado à Cmad, o projeto de lei não recebeu emendas, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

A obrigatoriedade da reparação civil de danos ambientais constitui um dos maiores avanços do ordenamento jurídico brasileiro. Ela está prevista na Constituição Federal, art. 225, § 3º, 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".

Anteriormente, a Lei nº 6.938, de 1981, que dispõe a Política Nacional do Meio Ambiente, já havia instituído essa obrigatoriedade. Diz a Lei:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

.....

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

.....

Art. 14.....

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, 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. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (grifo nosso).

Verifica-se que, conforme a Lei nº 6.938/1981, é obrigação do poluidor indenizar e/ou reparar os danos por ele causados. O conceito de poluidor expresso na Lei, art. 3º, IV, refere-se a toda “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

A degradação ambiental, por sua vez, é definida pela Lei nº 6.938/1981, art. 3º, II, como a “alteração adversa das características do meio ambiente”. A poluição constitui “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos” (art. 3º, III).

Ressalte-se que a Lei nº 6.938/1981 obriga o poluidor a indenizar e/ou reparar os danos causados, o que não significa que o agente da degradação pode “escolher” a alternativa que mais lhe convém. Conforme ressalta o jurista Celso Fiorillo, em seu “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, “[...] *primeiramente*, deve-se verificar se é possível o retorno ao *statu quo ante* por via da *específica reparação*, e só depois de infrutífera tal possibilidade é que deve recair a condenação sobre um *quantum pecuniário*” (grifos do autor).

No mesmo sentido, Édis Milaré, o autor da obra “Direito do Ambiente”, destaca que a reparação e a indenização “não estão hierarquicamente em pé de igualdade. A modalidade ideal – e a primeira que deve ser tentada, mesmo que mais onerosa – de reparação do dano ambiental é a *reconstituição* ou *recuperação* do meio ambiente agredido, cessando-se a atividade lesiva e revertendo-se a degradação ambiental. É, pois, imperioso que o aplicador da lei atente para esta constatação [...]” (grifos do autor). Édis Milaré salienta, mais adiante, que o poluidor é obrigado a reparar integralmente o dano, em obediências às disposições do art. 14, § 1º.

A reparação civil também está prevista no Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), art. 927, segundo o qual “aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. O art. 186 define o ato ilícito como aquele que viola direito e causa dano a outra pessoa, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência. Nesse sentido, podemos entender como ato ilícito aquele que viola o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no *caput* do art. 225 da Carta Magna.

Segundo o art. 187, também constitui ato ilícito aquele que excede os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. Preceitua, ainda, o Código Civil, art. 927, parágrafo único, que a obrigação de reparar o dano independe de culpa, “nos casos

especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem".

Destarte, a análise conjunta do Código Civil e da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente apontam que, independente de culpa, o poluidor é obrigado a reparar o dano, mediante a recuperação da área degradada. Somente quando houver impossibilidade técnica de recuperação ambiental é que esta poderá ser substituída pela indenização.

Em vista desses argumentos, consideramos que o art. 72-A proposto pelo Projeto de Lei nº 4.820/2009 não inova o ordenamento jurídico nacional. A obrigação de recompor a área degradada já está consolidada na Constituição Federal, na legislação de meio ambiente e no Código Civil.

Note-se que o § 1º do art. 72-A, previsto na proposição, remete ao órgão ambiental a obrigação de elaborar um Plano de Recuperação de Área Degradada. Esse dispositivo subverte as normas vigentes, pois desonera o poluidor da tarefa de planejar e estabelecer os procedimentos necessários para a recuperação da área que ele degradou.

O art. 72-A, § 4º, proposto pelo Projeto de Lei nº 4.820/2009, define a obrigação, ao órgão ambiental, de fiscalizar a recomposição da área degradada. No entanto, essa obrigação já consta da Lei nº 6.938/1981, art. 11, § 2º.

Já o art. 66-A, parágrafo único, proposto pelo Projeto de Lei nº 4.820/2009, estabelece penalidade para o funcionário que deixar de fiscalizar a recuperação da área degradada. Esse dispositivo já está previsto na própria LCA, arts. 68 e 69.

O art. 72-A, § 5º, previsto no Projeto de Lei, visa determinar que incorrerá em infração administrativa quem não cumprir o estabelecido no Plano de Recuperação de Área Degradada. A Lei de Crimes Ambientais, art. 70, já contempla essa determinação, ao definir como infração administrativa ambiental "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente".

Por fim, a proposição visa, ainda, alterar o art. 73 da LCA, segundo o qual os recursos arrecadados com as multas devem ser destinados ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), aos fundos estaduais e municipais de meio ambiente e ao Fundo Naval. Conforme a nova redação do

art. 73, essas entidades ficariam com 50% dos recursos arrecadados. O restante deveria ser destinado aos órgãos ambientais, para os setores de fiscalização e controle da reparação.

O FNMA foi criado pela Lei nº 7.797, de 1989, com o objetivo de “desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira” (art. 1º, grifo nosso). Os recursos que o constituem devem ser aplicados por meio dos órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas sem fins lucrativos. A Lei nº 7.797/1989, art. 5º, indica as aplicações prioritárias do FNMA, entre as quais incluem-se aquelas voltadas para o desenvolvimento institucional.

Sendo assim, consideramos que o art. 73 da LCA não deve ser alterado, tendo em vista os benefícios efetivos que os projetos financiados pelo FNMA promovem na conservação dos recursos naturais do País. Entendemos que o fortalecimento da estrutura de fiscalização dos órgãos ambientais poderá ocorrer por meio do próprio Fundo, que, como mencionado, tem o fortalecimento institucional como uma de suas ações prioritárias.

Em vista do exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.820/2009, no âmbito desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado FERNANDO GABEIRA
Relator