

MENSAGEM Nº. 009/2024

Itaguaí, 17 de maio de 2024

Excelentíssimo Senhor Vereador Presidente,

Venho à presença de Vossa Excelência, bem como de seus Ilustríssimos pares, para encaminhar o Projeto de Lei que **“PROPÕE ALTERAÇÕES NA LEI MUNICIPAL Nº. 3.926, DE 25 DE MARÇO DE 2021 (CÓDIGO DE MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**, a fim de que o mesmo seja apreciado conforme preveem o art. 79 da Lei Orgânica do Município de Itaguaí e o art. 182 do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

JUSTIFICATIVA:

Considerando o direito fundamental prescrito no art. 225 da Constituição Federal ao meio ambiente equilibrado, reconhecido como Direito Fundamental;

Considerando o art. 295 da Lei Orgânica do Município de Itaguaí que reproduziu o dispositivo constitucional supracitado;

Considerando o dinamismo da necessidade de adequação da tutela ambiental para atingir a finalidade estabelecida no citado dispositivo constitucional;

Considerando a competência material do Município, atribuída pelo art. 23 da Constituição Federal, para preservar o meio ambiente;

Considerando a competência legislativa para assuntos de interesse local atribuída ao ente municipal, conforme o art. 30, I, da Constituição Federal;

Considerando a atribuição administrativa para conduzir o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que gerem impacto local, conferida pelo art. 9º, XIV, da Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011;

Considerando que a Lei federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, elenca o Órgão municipal como participante do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), mais especificamente no art. 6º, VI;

Considerando o reconhecimento do Supremo Tribunal Federal, em matéria de direito ambiental, que o Município pode ter regramento próprio e, inclusive, possuir legislação mais rígida, conforme consagrado no julgado do ARE 955846;

Considerando a necessidade do desenvolvimento sustentável do Município de Itaguaí, além de manter o controle das especificidades do setor produtivo, industrial e portuário, que são sua maior fonte de renda, garantindo a tutela ambiental; e

Considerando, finalmente, o dinamismo da tutela ambiental e das degradações que têm se afigurado tanto no cenário municipal, assim como em outros níveis federativos e, por conseguinte, a necessidade premente de garantir a efetividade da legislação local;

Justifica-se o presente Projeto de Lei ora apresentado sobre as seguintes premissas. Vejamos:

O Código Ambiental Municipal, que foi instituído pela Lei municipal nº. 3.926, de 25 março de 2021, é norma que tem demonstrado sua eficácia para promover a correta tutela ambiental do âmbito deste Município. No entanto, como qualquer legislação recente, carece de alguns ajustes para que esta municipalidade alcance a determinação prescrita no art. 225 da Constituição Federal, que é atingir o equilíbrio ambiental, o qual é direito/dever de todos.

Diante disso, algumas alterações são necessárias no Código Ambiental municipal para que se torne mais adequado à realidade desta edilidade, após colheita de informações com o Órgão ambiental local, que é o executor da Política Municipal de Meio Ambiente. Iniciamos pela necessidade de ampliação do art. 8º, que versa a respeito da Política Municipal de Meio Ambiente (PNMA) e a necessidade de inclusão de 02 (duas) figuras, quais sejam, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Sistema de Compensações Ambientais Municipais.

A avaliação de impacto ambiental já é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, como consta no art. 9º, III, da Lei federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, de forma que apenas foi integrado à norma local para conferir mais estofa aos laudos produzidos pelo Órgão ambiental local. No que se refere ao Sistema de Compensações Ambientais, da mesma forma, apenas foi inserido no rol de elementos da Política Municipal o que já constava no rol do art. 121 do Código Ambiental municipal, além de ser instituto presente na Lei federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (art. 4º) e na Lei federal nº. 9.985, de 18 de julho de 2000 (art. 36).

Por certo, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e a compensação ambiental têm profundos laços, tendo em vista que o impacto é uma das hipóteses deflagradoras da necessidade de compensar. Em sequência, a proposta de alteração dos arts. 13 e 173 é somente por questão de nomenclatura, para que passasse a constar "Órgão ambiental municipal" em vez do nome atribuído a este, para que não fosse necessária a alteração sempre que houver alguma mudança, como ocorreu, por exemplo, através da Lei municipal nº. 4.147, de 27 de dezembro de 2023.

No art. 14, entendeu-se pela necessidade de ampliar o rol de conceituação para definir o que é impacto ambiental e o passivo ambiental, pois estes conceitos são fundamentais no caso, por exemplo, de impedimentos para emissão de instrumentos de controle ambiental no caso de ainda haver passivo ambiental não sanado. Outrossim, o Código Ambiental municipal possuía a definição de poluição e degradação, mas não tinha a definição de impacto ambiental, mesmo se tratando de institutos distintos. Com essa inclusão, a questão está sanada.

No que concerne às alterações do art. 16, estas foram realizadas para se adequar ao que passou a cominar a Lei municipal nº. 4.147, de 27 de dezembro de 2023, que trouxe significativas reformas administrativas, especialmente de atribuições ao Órgão ambiental local. Assim, com estas alterações, se evita a antinomia entre o Código Ambiental e a norma mais recente. Versando sobre as alterações propostas para o art. 17, o qual trata a respeito do Conselho Municipal de Meio Ambiente, a proposta é de revogação de toda a normatização, permanecendo apenas o *caput*, que confere base legal para a existência daquele.

Em contrapartida, se definiu que seria mais eficaz se esta normatização fosse inserida na ordem jurídica municipal através de Decreto, pois o Conselho é organismo dinâmico, com participação ativa da sociedade civil e, portanto, sujeito a necessidade de alteração, por exemplo, no caso de extinção de uma das instituições ali anteriormente indicadas. Desta maneira, é muito mais viável que a questão seja enfrentada por meio de Decreto, para que estas alterações possam ser olhadas pela ordem jurídica de forma mais rápida, a fim de não passar pelo formalismo do processo legislativo.

Como justificativa para a inserção do Parágrafo Único ao art. 30 do Código Ambiental municipal, havia carência de tutela ambiental para aqueles imóveis que, embora concebidos como residenciais, têm sido empregados sistematicamente como forma de aferição de lucro, tornando necessário controle ambiental mais efetivo, especialmente em virtude da constante geração de resíduos sólidos em quantidade acima da média do uso residencial.

Como justificativa para a inserção do art. 35-A, que tutela a compensação pelo uso de recursos ambientais municipais (Princípio do Usuário-Pagador, art. 4º, VII, da Lei federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981), este dispositivo já estava inserido no Código Ambiental municipal, porém como um dos Parágrafos do art. 35. A alteração foi apenas para que passasse a ser um artigo autônomo, para melhor atender a boa técnica legislativa preceituado na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998. A mesma lógica se aplicou ao art. 41-A, assim como aos arts. 141-A e 141-B.

Em ambos os dispositivos, a saber, o art. 35-A e o art. 41-A, também foram acrescentados Parágrafos a fim de conferir critérios objetivos de cálculo para a compensação pelo uso de recursos naturais, em prestígio ao Princípio da Legalidade. Na mesma linha de inteligência, acrescentou-se Parágrafo ao art. 139 do Código Municipal ambiental. Em salto para o art. 58 e a proposta de alteração do § 1º, apenas houve adequação entre mínimo e o máximo da sanção pecuniária existente, pois anteriormente gravitavam entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e com esta proposta, a sanção pode ser arbitrada entre R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a fim de conferir mais proporcionalidade.

No que se refere a alteração de redação do § 1º do art. 106 do Código Ambiental municipal, este se afigurou necessário para também responsabilizar os municípios

pela integridade dos indivíduos arbóreos, já que o art. 225 da Constituição Federal também atribuiu à coletividade o dever de manter o ambiente em equilíbrio. A respeito do Capítulo sobre compensação ambiental, há proposta de inserir os incisos XXIV e XXV para que duas atividades antrópicas fossem inseridas no rol daquelas que são passíveis de compensação.

A primeira delas é a movimentação de terra, pois esta atividade causa alteração adversa, em razão do substancial revolvimento do solo, principalmente na construção civil. O art. 3º, II da Lei da Política Municipal de Meio Ambiente consagra que essa alteração tem o potencial de ser adversa, logo, há que ser compensada. Em complemento, justifica-se a inclusão do art. 132-A, que é exatamente a metodologia objetiva de cálculo da medida compensatória por movimentação de terra.

Outro dispositivo que esta proposta visa inserir é a compensação pela demolição, que é uma atividade potencialmente poluidora, tendo em vista a alta geração de resíduo sólido da construção civil e o objetivo trazido pelo inciso II, do art. 7º da Lei federal nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010, que é a “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos”.

Ora, se há uma determinação legal de que não sejam gerados resíduos sólidos, então a geração espontânea, através da demolição, deve ser compensada, por ir contra o conceito legal positivado. Como ideia complementar, foi inserido o art. 132-B, que define critérios objetivos para o cálculo da medida compensatória por demolição. Em prosseguimento ao Capítulo das compensações ambientais, a inserção do art. 132-C está em alinhamento com a Súmula nº. 613 do Superior Tribunal de Justiça, a qual preconiza que “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”. O citado artigo nada mais é do que a absorção do entendimento já sumulado pelo STJ.

Ingressando no Capítulo de compensações ambientais, a proposta é de inclusão do inciso XIII ao § 1º do art. 141 do Código Ambiental municipal, a fim de que o beneficiamento da política pública de bem-estar e proteção animal seja alvo, também, da conversão de compensações ambientais, por dois principais motivos. O primeiro deles é que a proteção animal é pauta em voga inclusive no arcabouço jurídico municipal, tendo em vista inúmeras legislações produzidas pela Casa de Vereadores voltadas à proteção contra maus-tratos, sendo certo que a política pública de bem estar animal contempla não apenas a tutela a animais domésticos, mas abrange fauna silvestre, que também é alvo de proteção da

Constituição Federal, mais precisamente nos arts. 23, VI, e 225, § 1º, I e VII, além da Lei federal nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

O segundo argumento é a edição da Lei municipal nº. 4.147, de 27 de dezembro de 2023, que em seu art. 38, XX, atribuiu também ao Órgão municipal local a competência material para tutelar a proteção animal. Feitos estes esclarecimentos, outra alteração é a proposta de nova redação aos arts. 145 e 146 do Código Ambiental municipal, que tutela exatamente o controle ambiental, especialmente no que diz respeito ao licenciamento.

Todas as tipologias passíveis de controle ambiental estavam tipificadas em Lei, o que traz uma espécie de engessamento, diante do formalismo de alteração. Novamente afirmamos que o controle ambiental é dinâmico e necessita de constante revisão de tipologias e até mesmo a inclusão de tipologias novas. Há um grande receio, por exemplo, de que uma atividade não abarcada pelas tipologias seja iniciada em âmbito municipal e, simplesmente por não estar ali relacionada, opte por não se licenciar, sob o amparo do Princípio da Legalidade. Obviamente que o Poder Público não cometerá desmandos e não exigirá nada que o ordenamento não o faça, mas se as tipologias passíveis de controle forem definidas por espécie normativa de edição mais simples, desta forma o Município estará sempre mais próximo a real necessidade.

Um exemplo claro é o Estado do Rio de Janeiro, que mantém todo o sistema de controle ambiental por meio do Decreto estadual nº. 46.890, de 23 de dezembro de 2019 (Sistema Estadual de Licenciamento e demais Procedimentos de Controle Ambiental – SELCA). Superada a questão da compensação e do licenciamento ambiental, passemos às propostas de alterações no Capítulo das infrações.

A primeira sugestão é a inclusão do inciso V ao art. 157 para que a capacidade econômica do ofensor atue como elemento de valoração da sanção, para que a multa atinja satisfatoriamente o viés punitivo-pedagógico-preventivo, pois é inconteste que a aplicação de multa no mesmo valor não surtiria o mesmo efeito para indivíduos de posses diferentes. Outra propositura é a supressão da expressão “escolaridade” do art. 157, V, do Código Ambiental municipal, para que o grau de instrução não seja utilizado como valoração da sanção, para que se garanta o tratamento isonômico, por sermos sabedores que nem

todos têm acesso à educação satisfatória e, também, que o grau de instrução não significa afirmar pleno conhecimento da legislação ambiental.

Por seu turno, a proposta de inclusão do inciso VII ao art. 166 é a possibilidade de comunicação de atos oficiais por via digital, o que é totalmente de acordo com o tempo em que vivemos, eis que é inegável que todos têm acesso irrestrito aos meios digitais, logo, não há razão plausível para não os utilizar com forma de comunicação oficial.

A inserção do Parágrafo Único ao art. 171 não traz muita inovação à ordem jurídica, pois a ausência de instrumento de controle sempre foi suficiente para a interdição e/ou embargo. Apenas inseriu-se a disposição legal, agora de maneira formal. Sobre as interdições e embargos, a legislação municipal não continha tipificação específica para o descumprimento destas ordens, pelo que o Órgão ambiental sempre utilizou o art. 235, que sanciona o descumprimento de notificações simples. Com a inserção do art. 235-A a questão foi sanada, pois a inobservância passou a ser tratada de forma mais gravosa, como deveria.

A alteração do art. 242, com o acréscimo do § 1º, visou a correta alocação da sanção que anteriormente se encontrava tipificada no art. 222, que ora se propõe a revogação. O art. 222 ficava topograficamente alocado no Capítulo que trata sobre poluição, mas na verdade seu conteúdo é a inobservância ao devido licenciamento ambiental. Desta forma, muito mais correto mover a ideia para o art. 242, que relata exatamente a sanção para a instalação de atividades sem que haja o correto licenciamento ou que não cumpram as condicionantes específicas de validade.

Por fim, o art. 254 do Código Ambiental municipal não continha a multa pecuniária para quem o descumprisse (movimentação de terra sem a devida autorização), pelo que era necessária uma conjugação com o art. 258. Com a proposta deste Projeto, a omissão foi sanada. No que tange ao Anexo I da Lei municipal nº. 3.926, de 25 de março de 2021, desde que passou a vigorar, o Município de Itaguaí deu importante passo para o controle ambiental dentro de seus limites territoriais.

É cediço que o Município adotou posição mais restritiva ao controle ambiental exercido pelo Estado do Rio de Janeiro, em perfeito diapasão com o que entende o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do ARE 748206 AgR/SC, Relº. Minº. Celso de Mello, julgamento em 14/032017. Neste sentido, o Ministro em comento asseverou que “Os

Municípios podem legislar sobre Direito Ambiental, desde que o façam fundamentadamente. Com base nesse entendimento, a Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-Membros e à União. No entanto, é necessário que a norma tenha a devida motivação.”.

Diante disso, o Poder Executivo municipal observou que Itaguaí possui grandes empreendimentos, indústrias, Portos de grande vulto, vasta atividade de extração mineral confrontando com sua extensa beleza natural, suas praias, ilhas, além de diversas áreas de proteção ambiental, e colocou como lema da Prefeitura “Itaguaí Grande e Sustentável.”, deixando claro aos munícipes sua inclinação à proteção natural e do meio ambiente. O Código Ambiental municipal criou obrigatoriedade de licenciamento ambiental a muitos empreendimentos, que antes, pelas Leis municipais nº. 2.392, de 09 de dezembro de 2003, e nº. 3.191, de 26 de novembro de 2013, e conjugados com o extinto Decreto estadual nº. 44.820, de 02 de junho de 2014, não eram exigíveis e sendo mais restritivo que o Decreto estadual nº. 46.890, de 23 de dezembro de 2019.

Com a edição do novo Código Ambiental, a tabela das taxas de licenciamento constante na revogada Lei municipal nº. 3.191, de 26 de novembro de 2013, foi incorporada como o Anexo I do novo Código Ambiental, a fim de evitar quaisquer dúvidas quanto à existência de tributo. Entretanto, o volume de empresas a serem licenciadas aumentou consideravelmente, atingindo uma vasta gama de empreendimentos que devem obter controle ambiental municipal e atingindo, em certos casos, empresas com baixo poder aquisitivo. Em pormenorizando a anamnese, a balança do binômio Desenvolvimento–Sustentabilidade, penderia mais para a sustentabilidade do que para o desenvolvimento, uma vez que impactaria diretamente nas finanças do pequeno e microempresário o que poderia gerar decréscimo na abertura de pequenos negócios e possível perda de arrecadação de outros tributos.

Dessa forma, com a redução do valor das licenças e o aumento exponencial do volume emitido, a arrecadação tenderia a ser imensamente maior, em uma que fomenta o controle ambiental (licença barata atrai a legalidade) e em duas que não há perda de arrecadação (licença cara atrai ilegalidade e falta de arrecadação). Diante das justificativas elencadas no presente instrumento, entende-se que não existam razões para a ocorrência de renúncia de receita, uma vez que as contas municipais servem como prova para demonstrar que há aumento exponencial na emissão de boletos decorrentes de

licenciamento municipal, ou seja, nos anos anteriores a edição da Lei municipal nº. 3.926, de 25 março de 2021, pouquíssimo se arrecadou com a taxa de licenciamento, o que agora tem fluxo intenso e progressivo.

A renúncia de receita compreende tanto anistia, remissão de subsídio e isenção de crédito, quanto a alteração na alíquota ou modificação na base de cálculo – que gera redução de taxas e contribuições – e aplicada de maneira responsável, a renúncia fiscal é considerada política pública, o que é o caso em concreto. A redução dos valores das taxas, de acordo com tudo o acima explanado, estaria em perfeita sincronia com os princípios basilares constantes no art. 37 da Constituição Federal, especialmente o da eficiência, consagrado no aumento da emissão de licenças por parte do ente municipal.

Trazendo estes entendimentos em números frios para a realidade atual, em 2020 foram emitidas apenas 03 (três) licenças de operação, Classe 2B, que somariam o total de 2.580 (dois mil quinhentos e oitenta) UFIR's, que, convertidas ao valor atual, dariam a monta de R\$ 11.706,23 (onze mil setecentos e seis reais e vinte e três centavos). Após a vigência da Lei municipal nº. 3.926, de 25 março de 2021, somando os anos de 2021, 2022 e 2023, foram emitidas 1.008 (mil e oito) licenças, aumentando em muito a arrecadação e não se vislumbrando perda de receita dos anos anteriores, uma vez que o quantitativo aumentou, entretanto, os altos valores da taxa de licenciamento ainda afastam os empreendedores de obterem seus instrumentos de controle.

Some-se isso ao efeito devastador da pandemia do Novo Coronavírus, na qual segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que durante a primeira onda da doença, até junho de 2020, 716.372 (setecentos e dezesseis mil trezentos e setenta e duas) empresas encerraram suas operações, sendo 99,8% delas de menor porte. Esse impacto resultou em uma perda expressiva de estoque de capital.

Com base nos dados do IBGE, o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulado "COVID deixa sequelas: a destruição do estoque de capital das micro e pequenas empresas como consequência da pandemia de COVID-19", apresenta o total de estoque de capital das empresas brasileiras por porte e setor. Para medir o impacto da pandemia nas empresas de menor porte, os pesquisadores produziram inicialmente uma estimativa inédita do estoque de capital das micro e pequenas empresas: R\$ 240.000.000.000,00 (duzentos e quarenta bilhões reais) em dezembro de 2018. Esse

balanço revela que apenas na primeira onda da doença, as micro e pequenas empresas perderam entre R\$ 9.100.000.000,00 (nove bilhões e cem milhões de reais) e R\$ 24.100.000.000,00 (vinte e quatro bilhões e cem milhões de reais) em estoque de capital, sendo os setores de comércio e serviços os mais afetados.

O que se busca com tal proposta, através de conhecimento empírico, é fomentar economia e desenvolvimento com o controle ambiental, dar legalidade e principalmente equilibrar os preços públicos à realidade financeira da região. Com estas alterações, entendemos que o Código Ambiental de Itaguaí se tornará mais adequado a realidade desta municipalidade, assim como será possível prestar a tutela ambiental de maneira correta, tal qual determinado pelo art. 23 e pelo art. 225, ambos da Constituição Federal.

Solicitamos aos nobres Edis desta Casa que possam aprovar o presente Projeto de Lei. Contando, desde já, com o apoio dessa Ilustríssima Casa a essa iniciativa, renovo meus protestos de elevada estima e distinta consideração.



RUBEM VIEIRA DE SOUZA
Prefeito Municipal