



GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS
GABINETE DO GOVERNADOR

Veto nº 19

MENSAGEM N.º 73/2017

Manaus, 25 de julho de 2017.

A Comissão Especial.
Em 26. 7. 2017

Senhor Presidente
Senhores Deputados

Presidente

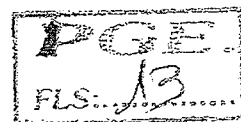
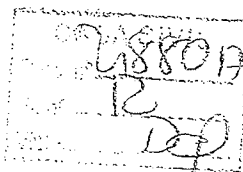
Comunico a essa Augusta Assembleia Legislativa que, no uso da prerrogativa a mim deferida pelo artigo 36, § 1.º da Constituição Estadual, decidi pela aposição de **VETO PARCIAL**, incidente sobre o artigo 6.º do Projeto de Lei que *"DISPÕE sobre a proteção às nascentes, olhos d'água e vegetação natural no seu entorno e dá outras providências."*, por considerá-lo contrário ao interesse público, a vista de sua incompatibilidade com a regulamentação nacional das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente.

De acordo com as razões contidas no Parecer n.º 017/2017-PMA/PGE, aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, documento que constitui parte integrante desta Mensagem e relevante subsídio à deliberação dos Senhores Deputados, o dispositivo vetado institui multas em valores menores, genéricos e sem relação com a extensão da área degradada, em desconformidade com o que prevê a norma geral sobre a matéria – Decreto Federal n.º 6.514, de 22 de julho de 2008, que *"DISPÕE sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências."*, o que poderia acarretar a sanção de casos idênticos em números muito diferentes, a depender unicamente da entidade fiscalizadora (IBAMA ou IPAAM), em ofensa ao princípio da igualdade e da simetria constitucional.

Assim, pelos motivos expostos, nos termos constitucionais, submeto os motivos de Veto Parcial à apreciação dessa Casa Legislativa.


Deputado **DAVID ANTÔNIO ABISAI PEREIRA DE ALMEIDA**
Governador do Estado

Excelentíssimo Senhor
Digníssimo Deputado **ABDALA HABIB FRAXE JÚNIOR**
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, em exercício



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Processo n.º 8711/2017

Interessado: Casa Civil – Gabinete do Governador

Assunto: Projeto de lei versando sobre proteção de nascentes, olhos d'água e vegetação natural do seu entorno.

URGENTE!

PARECER N.º 017/2017-PMA/PGE

CONSULTA. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE ACERCA DE PROTEÇÃO ÀS NASCENTES, OLHOS D'ÁGUA E VEGETAÇÃO NATURAL. CONSULTA QUANTO À LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO.

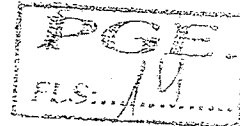
1. Projeto no âmbito da competência concorrente para legislar acerca da proteção do meio ambiente (art. 24, CF), diante das graves consequências que traz a poluição hídrica e o desmatamento da mata ciliar para todos os seres vivos e para o equilíbrio do meio ambiente a que todos os entes federados se obrigam a manter.
2. É possível a iniciativa parlamentar, uma vez que a conservação do meio ambiente não se inclui nas matérias de competência privativa do Governador do Estado (art. 61, §1º, CF/88 c/c art. 33, §1º, da CE) ou de outra entidade específica.
3. Aspectos materiais idênticos ao que determina o Código Florestal para as mesmas hipóteses, isto é, proteção das Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água.
4. Valor inicial da multa incompatível com o limite mínimo estabelecido na Norma Geral (Decreto Federal nº 6.514/08). Recomenda-se o veto.
5. Parcial constitucionalidade e legalidade do projeto de lei.

1 RELATÓRIO

Trata-se de consulta oriunda da Casa Civil acerca do Projeto de lei que “dispõe sobre a proteção às nascentes, olhos d'água e vegetação natural no seu entorno e dá outras providências”, encaminhado para sanção e veto pela Assembleia do Estado do Amazonas.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



Acompanha o Processo, a íntegra do Projeto de Lei e a decisão da Comissão de Agricultura, Pecuária, Pesca, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPPADR) que lhe acrescentou emendas.

É o breve relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Aspectos formais

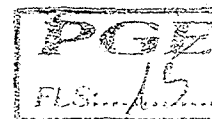
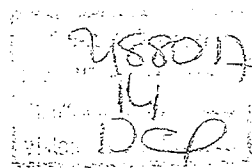
Em primeira análise, legislação que trate de nascentes e olhos d'água remete-se à competência privativa da União para legislar sobre águas (art. 22, IV, CF). Aos Estados-membros é permitido legislar apenas sobre o gerenciamento de águas do seu domínio (art. 26, I, CF), com base no poder de polícia sobre seus bens.

O "direito de águas" resguardado à União Federal estende-se essencialmente ao domínio, uso e aproveitamento das águas. A conservação, por outro lado, adequa-se melhor na competência legislativa concorrente de preservação ambiental (art. 24, CF), uma vez que os recursos hídricos também são importantes bens ambientais cuja proteção é indispensável para garantir o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Aliás, em caso semelhante, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de discussão acerca da constitucionalidade de Lei Estadual que adotou política pública de proteção e preservação de mananciais hídricos, compelindo até mesmo os concessionários de energia elétrica:

POLÍTICA PÚBLICA – MEIO AMBIENTE – SERVIÇOS E INSTALAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA – APROVEITAMENTO ENERGÉTICO DOS CURSOS DE ÁGUA – LEI Nº 12.503, DE 1997, DO ESTADO DE MINAS GERAIS – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – ARTIGOS 21, INCISO XII, ALÍNEA "B", E 22, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CARTA DA REPÚBLICA – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da constitucionalidade, sob o ângulo da competência legislativa – se privativa da União, prevista no inciso IV do artigo 22 da Carta Federal, ou a concorrente, versado o meio ambiente, estabelecida no artigo 23, inciso VI, da Constituição –, de norma estadual mediante a qual foi adotada política pública dirigida a compelir concessionária de geração de energia elétrica a promover

2



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

investimentos, com recursos identificados como parcela da receita que aufera, voltados à proteção e à preservação de mananciais hídricos. (RE 827538 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 09/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 06-02-2015 PUBLIC 09-02-2015)

Os limites entre a competência legislativa estadual para a proteção do meio ambiente e a competência privativa da União para legislar acerca de determinados recursos naturais (águas, minérios, etc.) não possui balizas fixas, cabendo ao legislador contrabalancear os fatos determinantes e analisar qual tema é diretamente afetado pelo projeto para que não incida em inconstitucionalidade formal.

A legislação em exame não dispõe especificamente sobre a água e seu uso, mas apenas acerca da proteção de nascentes e olhos d'água situados no Estado do Amazonas. Justifica-se incluir a iniciativa no âmbito da competência concorrente porque a poluição desses recursos hídricos acarreta graves consequências para todos os seres vivos e para o equilíbrio do meio ambiente a que todos os entes federados se obrigam a manter.

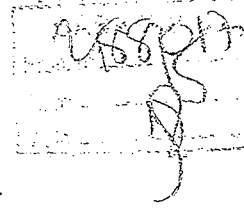
Diante disso, deve-se reconhecer ao Estado do Amazonas a competência legislativa para a edição do projeto de Lei em exame.

No aspecto da iniciativa parlamentar, não há quaisquer vícios que mereçam maior detalhamento, uma vez que a conservação do meio ambiente não se inclui nas matérias de competência privativa do Governador do Estado (art. 61, §1º, CF/88 c/c art. 33, §1º, da CE) ou de outra entidade específica.

2.2. Aspectos materiais

O projeto institui, de forma genérica, a proteção às nascentes, olhos d'água e vegetação do seu entorno, conceituando-os de forma idêntica ao Código Florestal:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
XVII - nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água;



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

XVIII - olho d'água: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente;

Em seguida, proíbe a derrubada de árvores e qualquer outra forma de desmatamento da vegetação no entorno de nascentes e olhos d'água em perímetro também idêntico ao disposto nos arts. 4º, IV, do Código Florestal para as Áreas de Preservação Permanente:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

À luz da gestão descentralizada e participativa de proteção ao meio ambiente e das normas de educação ambiental, determina que o Poder Executivo promova campanhas de divulgação e incentivo da legislação.

O dever de preservação instituído obriga os proprietários e possuidores a qualquer título, de acordo com os exatos termos do art. 7º do Código Florestal:

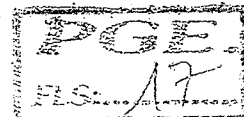
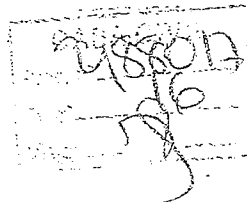
Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

Determina, por fim, que o descumprimento desta lei gera infração administrativa punível com multa de R\$788,00 (setecentos e oitenta e oito reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), por infração registrada.

No âmbito da competência legislativa concorrente, à União atribui-se a formulação de normas gerais e aos Estados a possibilidade de suplementá-las mediante a edição de normas específicas e compatíveis com a geral para adequá-la aos interesses regionais ou suprir suas lacunas. Segundo o Supremo Tribunal Federal:



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

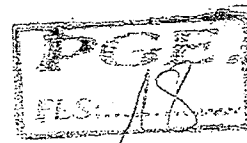
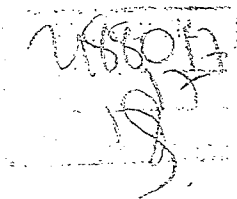
(...)

5. Repartição das Competências legislativas. CF arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados-membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos Estados que "podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse" (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves). O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. Norma estadual que proíbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal nº 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila. 7. Inconstitucionalidade aparente que autoriza o deferimento da medida cautelar. 8. Medida liminar parcialmente deferida para suspender a eficácia do artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º, §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul, até julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade. (ADI 2396 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2001, DJ 14-12-2001 PP-00023 EMENT VOL-02053-03 PP-00605)

O art. 75 da Lei Nacional nº 9.605/98 determina que o valor da multa por infração ambiental deverá ser fixado no regulamento daquela Lei, estabelecido o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Sobreveio para este fim o Decreto Federal nº 6.514/08 que assim estabelece para o corte de vegetação em Área de Preservação Permanente:

Art. 43. Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação natural ou utilizá-las com infringência das normas de proteção em área considerada de preservação permanente, sem autorização do órgão competente, quando exigível, ou em desacordo com a obtida: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por hectare ou fração.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Art. 44. Cortar árvores em área considerada de preservação permanente ou cuja espécie seja especialmente protegida, sem permissão da autoridade competente:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por hectare ou fração, ou R\$ 500,00 (quinhentos reais) por árvore, metro cúbico ou fração.

Por sua vez, o Projeto de Lei em análise estipula valores menores, genéricos e sem qualquer relação com a extensão da área degradada, em desacordo com o disposto no Decreto Federal:

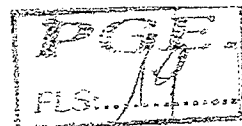
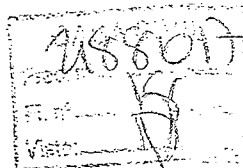
Art. 6. O descumprimento desta lei acarretará ao infrator sanção administrativa e/ou multa de R\$788,00 (setecentos e oitenta e oito reais) a R\$100.000,00 (cem mil reais), por infração registrada.

Ainda que caiba a cada ente federado adequar a realidade dos valores conforme suas peculiaridades regionais, a norma estadual não pode extrapolar os limites mínimos dispostos na Norma Geral, sob pena de invadir a esfera legiferante da União para determinar os valores mais consentâneos com a gravidade da infração em âmbito nacional.

Ademais, a divergência entre os valores mínimos estabelecidos nas duas legislações acarretaria a sanção de casos idênticos em números muito diferentes a depender unicamente da entidade fiscalizadora (IBAMA ou IPAAM), em ofensa ao princípio da igualdade e da simetria constitucional.

Frise-se que a diminuição da multa devida não constitui eficiente preservação dos recursos hídricos, que é a justificativa da propositura parlamentar. O Estado do Amazonas, berço da maior floresta tropical e bacia hidrográfica do país, detém peculiaridades ambientais que merecem maior atenção e cuidado por parte da Administração Pública, não lhe sendo conveniente a edição de legislação mais flexível em relação à Federal para os mesmos casos de desmatamento.

Portanto, considerando que o valor de R\$788,00 (setecentos e oitenta e oito reais) é incompatível com o limite mínimo determinado pela União Federal para a mesma hipótese de incidência, não é recomendável sancionar o art. 6º do Projeto de Lei.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Por fim, note-se que a existência de normas gerais que estabelecem a mesma proteção torna redundante e desnecessária a edição de Lei Estadual para que tais bens ambientais situados no Estado do Amazonas fossem conservados. Porém, embora despicienda, não há óbice legal para sanção de lei que represente mero reforço da legislação federal.

3 CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, opino:

- a) Pela **parcial legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei, que estabelece proteção compatível com o Novo Código Florestal.
- b) Pelo **veto ao artigo 6º do Projeto** devido à instituição de multa simples em valor muito inferior ao limite mínimo fixado no Decreto 6.514/08, norma geral para o caso.

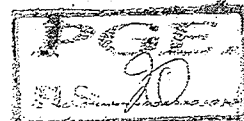
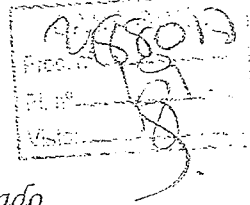
É o parecer. À apreciação superior.

PROCURADORIA DO MEIO AMBIENTE – PMA/PGE,
Manaus, 20 de Julho de 2017.

RAFAEL LINS BERTAZZO
Procurador do Estado do Amazonas



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



Processo n. 8.711/2017- PGE

Interessado: Casa Civil

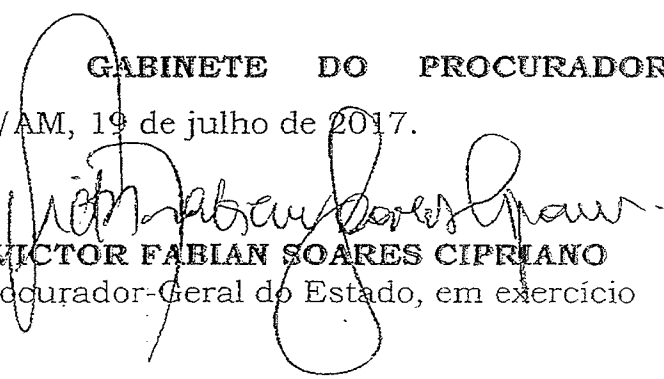
Assunto: Projeto de Lei

DESPACHO

APROVO o Parecer n. 017/2017 – PMA/PGE, de lavra do Procurador-Chefe, em exercício, da Procuradoria do Meio Ambiente, Rafael Lins Bertazzo.

DEVOLVAM-SE os autos à Casa Civil, com urgência.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, Manaus/AM, 19 de julho de 2017.


VICTOR FABIAN SOARES CIPRIANO
Procurador-Geral do Estado, em exercício