

PROMOÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL E O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

PROMOTION OF ENVIRONMENTAL JUSTICE AND THE EXERCISE OF POLICE POWER

Lilian Balmant Emerique¹

Verônica Ferreira Noronha de Barros²

GT 3 – DIREITO AMBIENTAL

Sumário: Introdução; 1. A tutela constitucional do meio ambiente; 2. O poder de polícia em matéria ambiental; 3. Justiça Ambiental; 4. Análise dos aspectos gerais referentes aos autos de infração aplicados pelo IBAMA; Conclusão; Referências.

Resumo: O artigo trata do paralelo existente entre o objetivo de promover a justiça ambiental em relação ao exercício regular do poder de polícia, especialmente pelo IBAMA. A consecução do objetivo de cultivar um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações demanda uma séria atuação fiscalizatória do Estado, contudo este propósito não se realiza adequadamente se não for acompanhado de uma prática coerente com a realização da justiça ambiental. O estudo confronta a concretização do valor da justiça ambiental com a prática fiscalizatória propugnada na lavratura de autos de infração pelo IBAMA em seis unidades da federação brasileira (Amazonas, Pará, Bahia, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) durante o período de 2008 a 2012, demonstrando incongruências e apresentando alguns caminhos possíveis para superação do problema.

Palavras chave: justiça ambiental; poder de polícia; fiscalização; IBAMA; autos de infração.

Abstract: This article deals with the relationship between the promotion of the environmental justice and the regular exercise of the police power, especially performed by IBAMA. The success of the objective of cultivating a healthy and balanced environment for the present and future generations requires a serious State monitoring. However, this goal cannot be adequately reached, if it's not followed by a practice consistent with the environmental

¹ Pós-doutorado em Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa, doutorado em Direito pela PUC/SP e mestrado em Direito pela PUC/Rio e mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Pesquisadora na área do Direito e da Ciência Política. Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹ Acadêmica de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista de Iniciação Científica FAPERJ.

² Acadêmica de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista de Iniciação Científica FAPERJ.

justice. The study compares the realization of the environment justice and the supervision practice, defended in the environmental infractions imposed by IBAMA in six states of the Brazilian Federation (Amazonas, Pará, Bahia, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) between 2008 and 2012, demonstrating inconsistencies and presenting possible ways of solving the problem.

Key Words: environmental justice; police power; (monitoring - supervision); IBAMA; infractions.

Introdução

O problema aqui abordado consiste na análise do exercício do poder de polícia diante da necessidade de promoção da justiça ambiental, procurando desvendar como o procedimento fiscalizatório conduzido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), através da aplicação da sanção de multa, opera em relação ao ideal de cultivo da justiça ambiental.ⁱ

A temática tem crucial importância para Administração Pública na busca de mecanismos para garantir a efetividade do exercício do poder de polícia ambiental, visando prevenir e reprimir ações agressoras ao meio ambiente, porém sem se afastar do equilíbrio e moderação no cumprimento de sua missão. Em que pese a variedade de instrumentos disponíveis administrativamente sancionatórios e acautelatórios com vistas a interromper/eliminar a infração, impedir ou dissuadir sua prática e evitar danos, tais medidas não conseguem reduzir a níveis mais apropriados as infrações cometidas. A multa, enquanto principal instrumento sancionatório imposto aos infratores se depara com entraves múltiplos para alcançar eficácia, que vão desde a ausência de recursos humanos suficientes para exercício do poder de polícia e encaminhamento do procedimento administrativo, a burocracia e morosidade administrativa, a subjetividade das sanções aplicadas, ao descompasso nos encargos ambientais socialmente distribuídos, até a judicialização excessiva da matéria suspendendo, não raro, o prosseguimento do procedimento administrativo.

Assim, o diagnóstico efetuado no presente estudo permite-nos levantar elementos para construção de propostas de natureza normativa e de gestão, sugerindo ações e medidas para o enfrentamento das principais dificuldades vivenciadas pelos órgãos de fiscalização ambiental para dar eficácia às multas aplicadas, porém conciliando este propósito com a realização da justiça ambiental.

A metodologia utilizada na investigação incide em *pesquisa empírica*, pois traz levantamento de dados sobre autos de infração lavrados pelo IBAMA referente às multas

ambientais; em *pesquisa qualitativa*, pois lida com a interpretação dos fenômenos (retratando certos elementos determinantes na discussão na esfera administrativa) e a atribuição de significados no processo de pesquisa; e, por último, em *pesquisa descritiva*, porque denota a tendência a analisar os dados indutivamente.

Dentre os instrumentos metodológicos empregados recorreu-se a pesquisa bibliográfica (literatura nacional e estrangeira); levantamentos das normativas e das questões de interesse doutrinário jurídico e administrativo, consultas aos relatórios do IBAMA de Gestão e da Controladoria Geral da União (CGU) dos anos de 2009, 2010 e 2011. A estratégia para realização da pesquisa empírica (quantitativa e qualitativa) foi delimitada da seguinte forma: *Análise dos autos de infração* com o propósito de delinear o perfil da atividade de fiscalização desenvolvida pelo IBAMA, pelo qual se deflagra o procedimento administrativo das multas ambientais.

O diagnóstico foi produzido com base no material coletado junto à sede do IBAMA (Brasília – DF), obtidas mediante o Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC – Lei de Acesso à Informação), correspondente a 30 arquivos em formato de planilha (*Libre Office*), relativos aos anos de 2008 a 2012 (*até final de agosto*), das Unidades da Federação (Amazonas, Pará, Bahia, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), contendo as seguintes informações: quantitativo dos autos de infração aplicados, sigla UF, nome UF, município, número do auto de infração, série, identificação do infrator, data da autuação, data do vencimento, valor da multa aplicada (formatado), descrição da infração, número do processo, status, local da infração (latitude e longitude – UF - coordenadas GPS).

De acordo com os arquivos mencionados foram criados banco de dados e gerados gráficos das UFs selecionadas, por ano, com os seguintes dados correspondentes a *amostragem total (100%)*: tipo de infração (quantidade por ano - ex: pesca 38, fauna 97, etc.), quantidade total de autos, quantidade por ano de autos de pessoa física, quantidade por ano de autos de pessoa jurídica, quantidade por ano de autos com valores de multa iguais ou superiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), valor *total* (somatório) das multas aplicadas por ano, valor *total* das multas aplicadas por ano com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), *percentagem* de multas aplicadas no ano com valor igual ou superior R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) sobre o valor total das multas aplicadas por ano por UF.

O resultado do processo investigativo conduziu ao estabelecimento de propostas concretas no campo jurídico-normativo e de gestão para buscar equacionar os eventuais problemas detectados.

1. A tutela constitucional do meio ambiente

A Carta brasileira veio institucionalizar a política do meio ambiente, estabelecendo preceitos e diretrizes básicas a serem cumpridas indistintamente por governantes e governados. Além de ser dotada de um capítulo próprio para as questões ambientais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), ao longo de diversos outros artigos, trata das obrigações da sociedade e do Estado brasileiro para com o meio ambiente.

De fato, na CRFB/88 são encontrados diversos dispositivos relacionados ao meio ambiente.ⁱⁱ O núcleo normativo do direito ambiental na Constituição está descrito no art. 225, com seus parágrafos e incisos e que a partir desta previsão, evidencia-se que o legislador constituinte elevou o meio ambiente à condição de bem de uso comum do povo e direito de todos, havendo uma ampliação do conceito de meio ambiente expresso no artigo 3º, I, da lei 6938/81. Nota-se que a disposição constitucional traz mudanças significativas na abordagem do tema onde os atos dos Poderes Públicos e dos particulares não poderão ofender o meio ambiente e as normas jurídicas devem-lhe conformação. Além disso, é indubitável que o reconhecimento do meio ambiente, pela doutrina e pela jurisprudência, como direito fundamental de terceira geração trouxe mudanças significativas para o estudo da matéria na ordem jurídica interna por atribuir-lhe valor especial.

O texto constitucional ao reconhecer o meio ambiente como direito fundamental, onde todos têm direito *“ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*, procurou estabelecer um marco importante na construção de uma sociedade democrática, solidária e participativa. O papel que tradicionalmente era atribuído ao Estado, no sentido de proteger e preservar o meio ambiente passa também a ser dividido com a coletividade. Frise-se que a emergência de múltiplos problemas ambientais propicia graves prejuízos para o desenvolvimento do indivíduo, devendo ser coordenados esforços em prol da criação de uma verdadeira cultura de preservação do ambiente.

Não há dúvidas que a proteção do meio ambiente está intimamente ligada à proteção da pessoa humana, na medida em que não se pode imaginar o exercício dos direitos humanos

sem que exista um ambiente sadio e propício ao bem-estar para o desenvolvimento pleno e digno para todos.

A CRFB/88 atribuiu capítulo próprio para o meio ambiente e estabeleceu mudanças significativas para o estudo da matéria ao afirmar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a condição de bem de uso comum, a participação de todos (coletividade e Estado) na preservação e proteção do mesmo. Essas mudanças fizeram com que ocorresse a emergência de uma nova ordem ambiental que pressupõe o engajamento da sociedade civil na tomada de decisões e desenvolvimento de políticas públicas para que os efeitos nocivos ao ambiente sejam minimizados.ⁱⁱⁱ

No que se refere à ordem econômica, o princípio à proteção do meio ambiente aparece como mitigador do princípio da propriedade, confirmando a abertura constitucional a ser ponderada caso a caso.^{iv}

Face ao enquadramento do meio ambiente nas principais normativas e ao seu *status* privilegiado como direito fundamental, o tratamento das ações de fiscalização e o exercício do poder de polícia ambiental devem seguir o rigor de um compromisso de grande envergadura para consecução dos objetivos constitucionais, porém as medidas executadas pelo Estado no cumprimento desse desiderato devem ser levadas a efeito sem perder de vista a unidade da constituição, somando esforços na concretização de uma sociedade que segue as alianças firmadas em matéria de demais direitos fundamentais com o modelo de Administração Pública desenhado nas disposições do art. 37 da CRFB/88.

2. O poder de polícia em matéria ambiental

O poder de polícia ambiental pode ser conceituado como (MACHADO, 2010, p. 188):
“... atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.”^v

O poder de polícia ambiental^{vi} é exercido pelas autoridades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Assim é que preceitua a Lei nº 6.938, de 31.08.1981, que disciplina a Política Nacional do Meio Ambiente, ao determinar, em seu art. 6º. O SISNAMA é um conjunto articulado de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e de fundações instituídas pelo Poder

Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, sob a direção superior do CONAMA. Assim, evidencia-se que o CONAMA, em linhas gerais, detém competência para deliberar sobre a instituição de normas e padrões com vistas à preservação do meio ambiente, enquanto ao IBAMA, órgãos estaduais e municipais incumbem executar e fazer executar, em nível federal, estadual e municipal, respectivamente, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, exercendo o poder de polícia ambiental.

O poder de polícia aplicado ao plano ambiental advém da polícia administrativa, ou seja, aquela que incide sobre bens, direitos e atividades, inerente a toda Administração Pública. É através do poder de polícia ambiental que o Estado, cumprindo uma disposição constitucional, protege o meio ambiente, elevado à condição jurídica de bem de uso comum do povo.

O artigo 225, § 3º da CRFB/88 estabelece que *"as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoa física ou jurídica, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados."* Com efeito, para vislumbrarmos o alcance do poder de polícia, a Administração Pública pode se valer de sanções, sempre embasadas em lei, tais como: multa, interdição de atividade, fechamento de estabelecimento, demolição, embargo de obra, destruição de objetos, inutilização de gêneros, proibição de fabricação ou comércio de produtos, e vedação de localização de indústria ou comércio em determinadas áreas.

Em termos de exercício de uma das mais delicadas fases do Poder de Polícia (ordem, consentimento, fiscalização e sanção), a sanção só pode ser aplicada de acordo com a lei. Não se trata de ato discricionário, escolhido e aplicado ao gosto pessoal do Administrador Público. Sanções somente podem ser criadas por regra legal. Como se pode inferir: *"as sanções administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico se não idêntico, ao menos semelhante"* (JUSTEN FILHO, 2011, p. 247). E, especificamente sobre a proibição jurídica de se aplicar sanções não previstas, expressamente, em norma legal ou contratual, assevera: *"A legalidade é instituto fundamental tanto do direito penal como do direito administrativo. Logo, não se poderia deixar de reconhecer que também o direito administrativo repressivo se submete a tal princípio"* (JUSTEN FILHO, 2011, p. 249). Não se pode imaginar um Estado Democrático de Direito sem o princípio da legalidade das infrações e sanções. O princípio da legalidade, no campo repressivo, representa uma garantia sob diversas abordagens.

A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras

providências. Embora conhecida como “Lei de crimes ambientais” existem dispositivos importantes para que o Estado possa agir administrativamente usando, portanto, de seu poder de polícia em matéria ambiental. A citada lei, em seu capítulo número VI, intitulado “Da infração administrativa”, agasalha o poder de polícia ao declarar em seu artigo 70 que é considerado infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Dispõem ainda quais são as autoridades competentes para lavrar o auto de infração ambiental e instaurar o devido processo legal (art. 70 §1º), bem como expressamente declara o exercício do poder de polícia (art. 70§ 2º). Não se pode olvidar que para aplicar as penalidades de natureza administrativa expressas em lei (art. 72 - 76), a autoridade competente, em consonância com o princípio constitucional do contraditório, ampla defesa^{vii} e do devido processo legal, deverá assegurar ao infrator a produção de prova necessária para, ao final, saber se é de fato responsável pela lesão ambiental e, por conseguinte, sujeito às sanções administrativas ou não.

A matéria foi devidamente regulamentada pelo Decreto 6.514/08, cujo capítulo II procura regular o processo administrativo federal para a apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como dar unidade às normas legais esparsas que versam sobre procedimentos administrativos em matéria ambiental e disciplinar as regras de funcionamento pelas quais a administração pública federal, de caráter ambiental, deverá pautar sua condução do processo, observando-se os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, além dos critérios mencionados no parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99.

A aplicação de sanções no campo ambiental^{viii}, a exemplo do que ocorre em outras atividades submetidas ao poder de polícia estatal, deve observar uma gradação das penalidades, de modo a se evitar que as sanções sejam desnecessárias, inadequadas ou desproporcionais, a saber: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades e restritiva de direitos.

A proporcionalidade entre a restrição imposta pela Administração e o benefício social que se tem em vista é requisito específico para a validade do ato de polícia, como também a

correspondência entre a infração cometida e a sanção aplicada, quando se tratar de medida punitiva (INAGÊ, 2005, p. 81).

É assinalável que se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, serão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas. A primeira das sanções - a advertência - será aplicada pela inobservância das disposições legais vigentes, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções.

Nesta altura há ainda que indagar a respeito de quais agentes poderão agir para coibir irregularidades contrárias ao meio ambiente no exercício regular do poder de polícia ambiental, a despeito da previsão contida nas normas indicadas nos tópicos acima assinalados. Isso porque de acordo com CRFB/88^{ix}, todos os entes são competentes para atuar em matéria ambiental, tal fato gerou problemas de ordem prática e esteve presente em vários estudos de direito ambiental. Após longo período (desde a previsão na constituição), foi editada a Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011 que disciplinou aspectos relativos ao poder de polícia em matéria ambiental.

O artigo 23 da CRFB/88 estatuiu que a competência executiva em relação ao meio ambiente é comum, atribuindo-se uma série de ações a serem desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além dos problemas no tocante a falta de regulamentação da norma, seja no campo do licenciamento, como no da compensação, vários problemas também ocorreram em relação ao poder de polícia, tendo a matéria sido objeto de análise constante por parte da jurisprudência^x e da doutrina, como nessa passagem (PADILHA, 2005, p. 209): *“A omissão do texto constitucional, quanto à definição dos exatos limites do que seja interesse nacional, regional ou local, tem provocado omissões e sobreposições de competências ambientais, dificultando, em muitos casos, a atuação do poder de polícia ambiental, principalmente na seara da fiscalização e do licenciamento ambiental. (...) O grande prejuízo com relação a indefinição da atribuição exata de competências é a falta de eficiência no que diz respeito à gestão ambiental, uma vez que tanto a omissão quanto a superposição de dois ou mais entes federados, na disputa de uma mesma função, provocam a ingovernabilidade com relação à efetiva aplicação da normatividade ambiental.”*

Até a edição desta Lei Complementar, a matéria produziu vários problemas^{xi} no que tange a identificação de qual ente é competente para licenciar uma atividade que é considerada potencialmente causadora de degradação ambiental, bem como qual ente é competente para fiscalizar e aplicar sanções administrativas. Agora, espera-se que os problemas relativos à competência executiva em matéria ambiental possam ser pacificados,

evitando-se conflitos desnecessários entre os diversos entes da federação que acabam por se arrastar no judiciário brasileiro, propiciando desgastes e prejuízos.

No que tange ao exercício do poder de polícia, a Lei Complementar n. 140/11 alargou o entendimento da Lei 9.605/98 e do Regulamento n. 6.514/2008 e dispôs que a competência para lavrar auto de infração ambiental e instauração de processo administrativo será do órgão responsável pelo licenciamento ou autorização ambiental. Mais ainda, estabeleceu que nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

A ideia aqui é de que não sejam aplicadas simultaneamente sanções administrativas por vários órgãos ambientais (federal, estadual e municipal), pois tal situação gera desconforto para as partes envolvidas na esfera administrativa e, por vezes, na submissão da matéria a apreciação do Poder Judiciário.

Não se quer dizer, com isso, que os órgãos ambientais estejam impedidos do exercício do poder de polícia^{xiii} em razão do entendimento acima esposado. Ao contrário, os entes federativos continuam a ter atribuições comuns no que se refere à fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais, em conformidade com a legislação ambiental em vigor. Todavia, prevalece o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput do artigo 17.

Trata-se, portanto, de avanço na medida em que é indispensável que o Poder Público possa lançar mão de instrumentos de controle prévios, concomitantes e sucessivos das atividades humanas que interfiram no equilíbrio do meio ambiente. Por isso mesmo é que as atividades econômicas e outras das quais possam resultar intervenções no meio ambiente estão submetidas ao controle dos poderes públicos que estabelece condições e limites para o exercício destas atividades.

Assim, um dos principais aspectos da Lei Complementar n. 140/11, foi o de estabelecer a um único órgão ambiental a responsabilidade pelo licenciamento ambiental, pela supressão da vegetação, pela fiscalização e pela aplicação das sanções administrativas previstas em lei, encerrando-se, assim, por definitivo, o entendimento de que é possível que vários agentes (dos vários órgãos ambientais que integram o SISNAMA) atuem com esta qualidade, produzindo grandes confusões e problemas neste campo, bem como a observância de prazos para a tramitação dos pedidos de licenciamento junto aos órgãos competentes.

3. Justiça Ambiental

A noção que circula em torno da compreensão de justiça ambiental refere-se a um quadro de vida no qual a dimensão ambiental da injustiça social possa ser superada, ou seja, neste viés existe uma confluência entre a questão social e a questão ambiental, buscando denunciar e procurar caminhos para rever imposições desproporcionais dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e educacionais.

Deste modo, a ideia que contempla a existência de uma “justiça ambiental” preconiza uma ação em rede que tem por escopo o alcance da felicidade e da solidariedade na medida em que possibilita reunir pessoas distintas, organizações e movimentos sociais em torno dessa visão (“justiça ambiental”).

O movimento de justiça ambiental vem se desenvolvendo nas últimas décadas a partir da luta contra dinâmicas discriminatórias que colocam sobre o ombro de determinados grupos populacionais os malefícios do desenvolvimento econômico e industrial.

Ao articular ambientalismo com justiça social, ele vem se constituindo num importante exemplo de resistência aos efeitos nefastos de um capitalismo globalizado com sua crescente liberdade locacional, ou seja, cada vez mais as corporações transnacionais têm o poder de decidir onde investir nas mais variadas regiões do planeta. Desta forma, inibem-se possíveis conquistas dos movimentos sociais e ambientalistas na construção de parâmetros sociais, ambientais, sanitários e culturais que direcionem o desenvolvimento econômico e tecnológico.^{xiii}

O juízo em torno de uma *justiça ambiental* está plenamente em consonância com o processo de construção de uma nova racionalidade ambiental ou ecológica, que ordena toda a compreensão da integralidade do conteúdo dos problemas ambientais e da formulação de hipóteses de decisão eficientes à realização dos objetivos que norteiam a reprodução de um Estado de segurança ambiental, que ocupa o lugar dos modelos de segurança patrimonial do já falido modelo estatal liberal.

Os problemas ambientais não podem ser resolvidos de forma a desprezar a participação da sociedade civil diretamente afetada, como pretendem, muitas vezes, grupos políticos de um determinado Estado. A despeito do papel a ser desenvolvido pelo Estado (Governo e Parlamento) devem também ser articulados esforços para se buscar maior participação da sociedade civil visando, portanto, um sistema de cooperação social onde se busca concretizar/positivar uma série de direitos.

No Brasil, foi constituída a Rede Brasileira de Justiça Ambiental em dezembro de 2001, quando da realização do Colóquio Internacional sobre Justiça, Trabalho e Cidadania, na cidade de Niterói – RJ, entre 24 e 27 de dezembro. São objetivos da rede brasileira:

- a) promover o intercâmbio de experiências, reflexões teóricas, análises de contexto e elaboração de estratégias de ação entre múltiplos atores de lutas ambientais, inclusive através de assessorias aos grupos atingidos por parte de profissionais da área ambiental, social e de saúde que atuam junto à rede;
- b) aproximar pesquisadores e ativistas sociais brasileiros, encorajando-os a formarem parcerias para o trabalho conjunto;
- c) criar agendas nacionais e regionais de pesquisa e ação com vistas a enfrentar casos concretos de injustiça ambiental e elaborar propostas políticas e demandas endereçadas ao poder público;
- d) articular o campo dos direitos humanos com conflitos sócio-ambientais decorrentes de novos ciclos de investimento econômico e da apropriação privada dos recursos naturais que produzem exclusão e expropriação.

De fato, para serem obtidos resultados favoráveis em relação ao ambiente, necessário se faz que ocorra participação efetiva da sociedade civil, e, portanto, que a pessoa humana assuma verdadeiramente o papel e a condição de cidadão (na maior amplitude da palavra) e o comportamento de sujeito ativo em matéria ambiental. Todavia, para que essa participação seja efetiva é mister que as pessoas estejam devidamente informadas de seus respectivos papéis na sociedade de risco global.

Na representação hegemônica sobre a “crise ecológica” há um entendimento partilhado de que esta é global, generalizada, atingindo a todos indistintamente e de que o meio ambiente é naturalmente escasso, uno e homogêneo e de que a humanidade como um todo indiferenciado produziria a destruição ambiental.

Esta visão hegemônica é partilhada inclusive no campo das ciências humanas tal como se pode observar: “*A ecotoxicidade afeta potencialmente a todos, produzindo uma contaminação genérica, por substâncias químicas que atingem indiretamente o meio ambiente por meio de áreas de despejo de detritos, esgotos e por outros canais*” (GIDDENS, 1996, p. 256). Todavia, este entendimento simplifica e disfarça a forma como os impactos ambientais são distribuídos e sentidos desigualmente na sociedade, pois os riscos ambientais não são difundidos “democraticamente”.

O Movimento de Justiça Ambiental americano entende por justiça ambiental: “[*É a condição de existência social configurada*] através do tratamento justo e do envolvimento

significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas.” (BULLARD, 1994, p. 107)

A justiça ambiental tem como implicação o direito a um ambiente sadio, seguro e produtivo para todos, tendo por ponto de partida a compreensão de meio ambiente integrado pelas dimensões ecológicas, físicas, construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas. Apesar de esta ideia concentrar visões diferenciadas em determinados elementos sobre a promoção da justiça ambiental, de um modo geral, extraem-se como princípios comuns capazes de agregar as experiências diversas, os seguintes: poluição tóxica para ninguém; por outro modelo de desenvolvimento (preocupado com os fins pelos quais os recursos naturais são utilizados); por uma transição justa; por políticas ambientais democraticamente instituídas (ACSELRAD, H., MELLO, C. C. A., BEZERRA, G. N., 2009, p. 26-30).

Para atingir os fins colimados da justiça ambiental utilizam-se como estratégias: produção de conhecimento próprio (avaliação de equidade ambiental); pressão pela aplicação universal das leis; pressão pelo aperfeiçoamento da legislação de proteção ambiental; pressão por novas racionalidades no exercício do poder estatal (superar a postura tecnicista, sensibilizando para variáveis sociais e culturais do gerenciamento do risco ambiental); introdução de procedimentos de Avaliação de Equidade Ambiental (superar lógica tradicional embutidas nos EIAs/RIMAs); ação direta; difusão espacial do movimento. (ACSELRAD, H., MELLO, C. C. A., BEZERRA, G. N., 2009, p. 31-39).

Portanto, justiça ambiental consiste no conjunto de princípios e práticas que: “- asseguram que nenhum grupo social, seja étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas; - asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país; - asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais, a destinação de rejeitos e a localização de fonte de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito; - favorecem a constituição de sujeitos coletivos

de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.” (ACSELRAD, H., MELLO, C. C. A., BEZERRA, G. N., 2009, p 41).

Pretende-se aqui alargar este conceito de justiça ambiental para o campo da atuação do Estado no que toca ao exercício do poder de polícia. Pois, o Estado, enquanto agente decisivo na proteção ao ambiente tem sob a sua responsabilidade a fiscalização e a autuação de infratores na esfera administrativa e criminal nas situações onde haja processos de destruição/degradação ambiental, entretanto, no cumprimento de tal missão tem o dever de atuar de forma equilibrada e promover a necessária justiça ambiental, para evitar distorções perante a ordem social no que concerne ao peso de suas medidas de polícia, a fim de não sobrecarregar pessoas, segmentos ou setores da sociedade em detrimento de outros.

Contudo, a conduta esperada pelos órgãos de fiscalização em relação ao compromisso com realização da justiça ambiental nem sempre se afigura de forma clara, dando margem para que se tenha um desnível no emprego da força estatal, que, com frequência, incide com maior rigor sobre segmentos sociais menos abonados economicamente, sendo mais condescendente com relação aos economicamente mais afiançados e justificando, muitas vezes, esta preferência de atuação fiscalizadora no campo ambiental sob a alegação de que não se pode inviabilizar o desenvolvimento, as atividades econômicas e o empreendedorismo.

Nota-se esta prática desarticulada com a noção de justiça ambiental na esfera de atuação fiscalizatória do IBAMA, tal como será evidenciado nas considerações a seguir.

4. Análise dos aspectos gerais referentes aos autos de infração aplicados pelo IBAMA

Mais acima foi explicitada a metodologia aplicada na pesquisa empírica relacionada à análise de 100% dos autos de infração aplicados pelo IBAMA nas Unidades da Federação (UFs) do Amazonas, Pará, Bahia, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, entre o período de 2008 a 2012 (final de agosto). Com base nas informações obtidas junto ao órgão ambiental e guardando o caráter nacional da pesquisa (escolha de pelo menos um estado de cada região), foi possível chegar aos resultados que serão expostos em seguida.

Os gráficos abaixo revelam uma concentração expressiva da atividade de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental em relação às *pessoas físicas*, o que se reflete na inegável predominância de autos de infração lavrados entre os anos de 2008 e 2012 nos Estados do Amazonas, Pará, Bahia, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

O volume de autos lavrados denota uma predileção da ação fiscalizatória do IBAMA sobre indivíduos e pequenas empresas, em detrimento de pessoas jurídicas responsáveis por atividades econômicas de maior monta. Tal fato deixa espaço para questionar se a estratégia planejada pelo órgão ambiental acaba por corroborar com práticas legitimadoras de injustiça ambiental, deflagrando um rigor maior da Administração na tutela do bem ambiental quando o foco da ação consiste em coibir e penalizar as infrações praticadas por pessoas físicas sem, contudo, exercer o mesmo rigor sobre pessoas jurídicas, especialmente os grandes negócios, cujo risco ambiental assume proporções bem superiores e são especialmente complicados de conter os estragos, quando provocados.

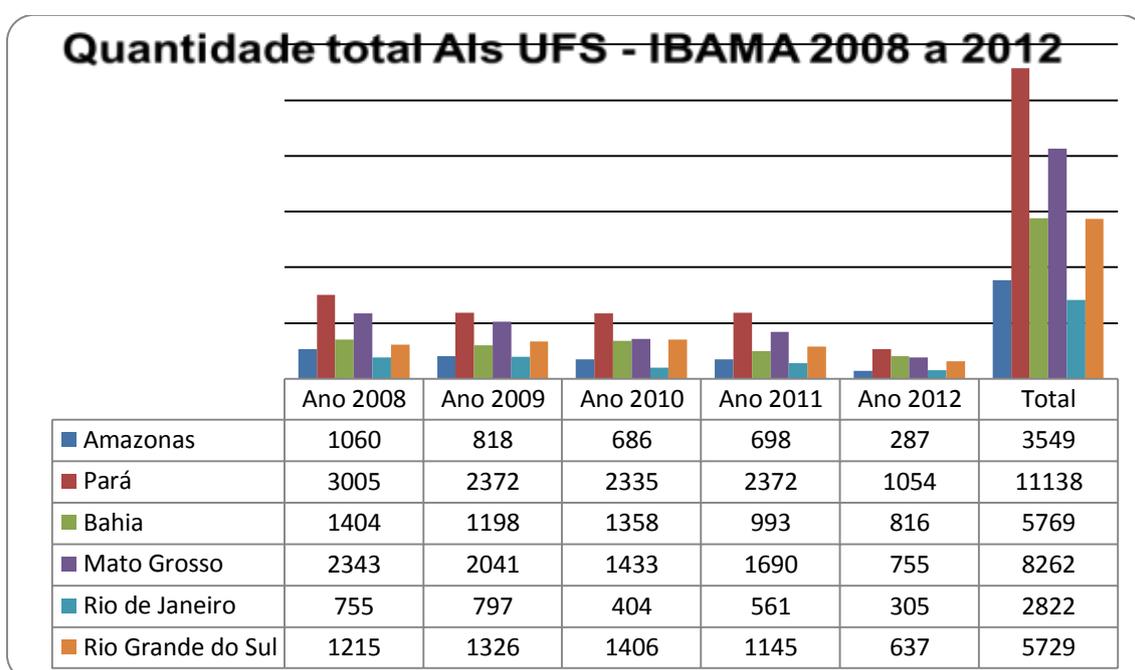


Gráfico 1 – Quantidade total de autos de infração lavrados nas UF's selecionadas pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

A tabela demonstra o quantitativo de autos de infração aplicados pelo IBAMA nas UF's: AM, PA, BA, MT, RJ e RS, no período de 2008 a 2012. Analisamos a totalidade (100%) dos autos de infração aplicados nas seis UF's selecionadas no período indicado, perfazendo um total em todos os Estados examinados de 37.269 autos de infração, sendo certo que os totais por UF, foram: no estado do AM de 3.549 autos entre 2008 a 2012, sendo 1.060 em 2008 (889 de pessoas físicas – 84% e 171 de pessoas jurídicas – 16%), 818 em 2009 (649 de pessoas físicas – 79% e 169 de pessoas jurídicas – 21%), 686 em 2010 (558 de pessoas físicas – 81% e 128 de pessoas jurídicas – 19%), 698 em 2011 (539 de pessoas físicas – 77% e 159

de pessoas jurídicas – 33%), 287 no AM (194 de pessoas físicas – 68% e 93 de pessoas jurídicas – 32%).

O total no Estado do PA é de 11.138 autos entre 2008 a 2012, sendo 3.005 em 2008 (1.828 de pessoas físicas – 61% e 1.177 de pessoas jurídicas – 39%), 2.372 em 2009 (1.729 de pessoas físicas – 73% e 643 de pessoas jurídicas – 27%), 2.335 em 2010 (1.494 de pessoas físicas – 64% e 841 de pessoas jurídicas – 36%), 2.372 em 2011 (1.548 de pessoas físicas – 65% e 824 de pessoas jurídicas – 45%), 1.054 em 2012 (730 de pessoas físicas – 69% e 324 de pessoas jurídicas – 31%).

O total no Estado da BA é de 5.769 autos entre 2008 a 2012, sendo 1.404 em 2008 (1.199 de pessoas físicas – 85% e 205 de pessoas jurídicas – 15 %), 1.198 em 2009 (999 de pessoas físicas – 83% e 199 de pessoas jurídicas – 17 %), 1.358 em 2010 (1.084 de pessoas físicas – 80% e 274 de pessoas jurídicas – 20 %), 993 em 2011 (660 de pessoas físicas – 66% e 333 de pessoas jurídicas – 44 %), 816 em 2012 (550 de pessoas físicas – 67% e 266 de pessoas jurídicas – 33 %).

O total no Estado do MT é de 8.262, sendo 2.343 em 2008 (1.642 de pessoas físicas – 70% e 701 de pessoas jurídicas – 30%), 2.041 em 2009 (1.298 de pessoas físicas – 64% e 743 de pessoas jurídicas – 36%), 1.433 em 2010 (1.092 de pessoas físicas – 76% e 341 de pessoas jurídicas – 24%), 1.690 em 2011 (1.440 de pessoas físicas – 85% e 250 de pessoas jurídicas – 15%), 755 em 2012 (595 de pessoas físicas 79% e 160 de pessoas jurídicas – 21%).

O total no Estado do RJ é de 2.822, sendo 755 em 2008 (459 de pessoas físicas – 61% e 296 de pessoas jurídicas – 39%), 797 em 2009 (716 de pessoas físicas – 89% e 81 de pessoas jurídicas – 11%), 404 em 2010 (295 de pessoas físicas – 73% e 109 de pessoas jurídicas – 27%), 561 em 2011 (233 de pessoas físicas – 41% e 328 de pessoas jurídicas – 59%), 305 em 2012 (132 de pessoas físicas – 43% e 173 de pessoas jurídicas – 57%).

O total no Estado do RS é de 5.729, sendo 1.215 em 2008 (993 de pessoas físicas – 82% e 222 de pessoas jurídicas – 18%), 1.326 em 2009 (1175 de pessoas físicas – 82% e 151 de pessoas jurídicas – 18%), 1.406 em 2010 (1.227 de pessoas físicas – 87% e 179 de pessoas jurídicas – 13%), 1.145 em 2011 (1.003 de pessoas físicas – 87% e 142 de pessoas jurídicas – 13%), 637 em 2012 (577 de pessoas físicas – 91% e 60 de pessoas jurídicas – 9%).

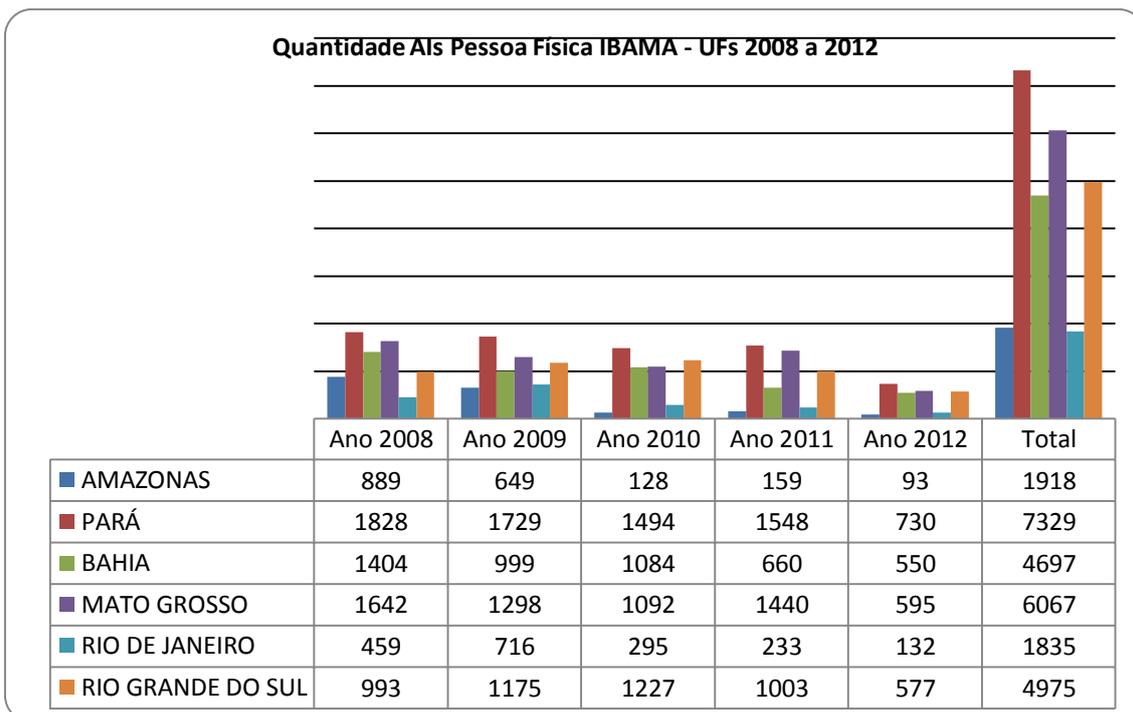


Gráfico 2 - Quantidade total de autos de infração de pessoas físicas lavrados nas UFs pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

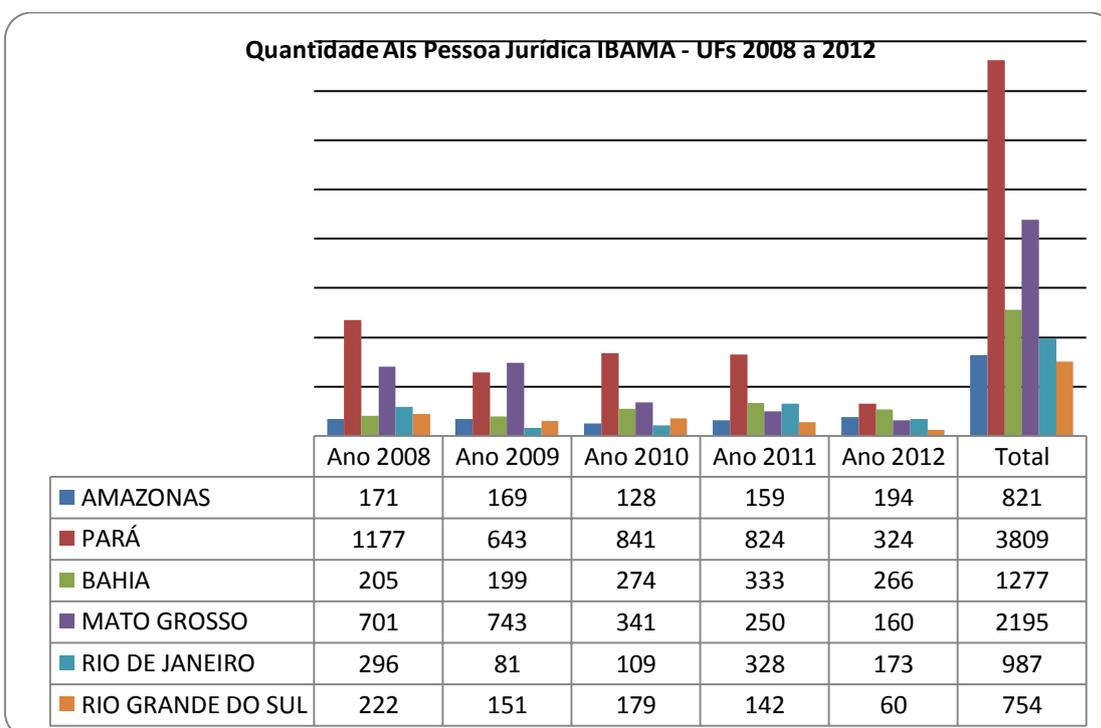


Gráfico 3 - Quantidade total de autos de infração de pessoas jurídicas lavrados nas UFs pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

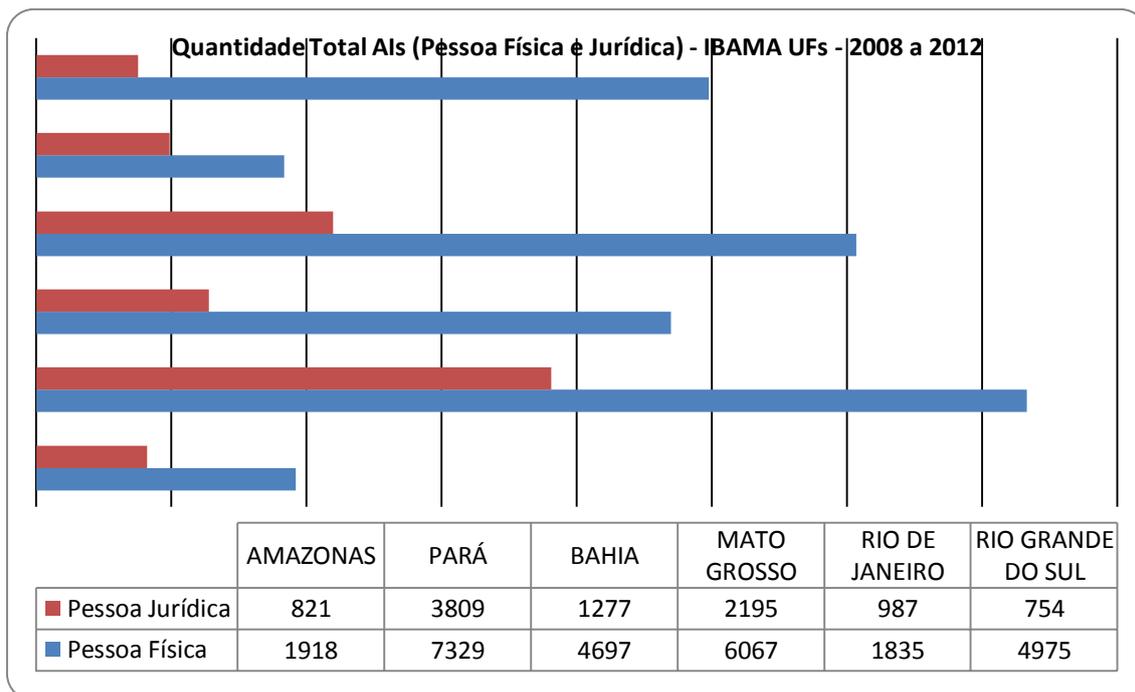


Gráfico 4 - Quantidade total de autos de infração de pessoas físicas e pessoas jurídicas lavrados nas UF's pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

Observa-se ocorrência comum nas UF's selecionadas de quantidades superiores de autos de pessoas físicas (percentual, em regra, supera os 60% dos casos), revelando uma tendência do órgão ambiental a exercer uma maior ação fiscalizatória em relação aos indivíduos, o que geralmente corrobora para perpetuação de um quadro de injustiça ambiental, pois os ônus do ambiente recaem, em maior medida, sobre indivíduos e pequenas empresas (geralmente responsáveis por danos de menor impacto ambiental) ou mesmo, contribui para ações que servem para perpetrar o acobertamento dos verdadeiros responsáveis por grandes danos, penalizando o executor da ação (não raro pessoas com baixo nível de instrução e baixo nível econômico) que agem, frequentemente, a mando de grandes interesses econômicos.

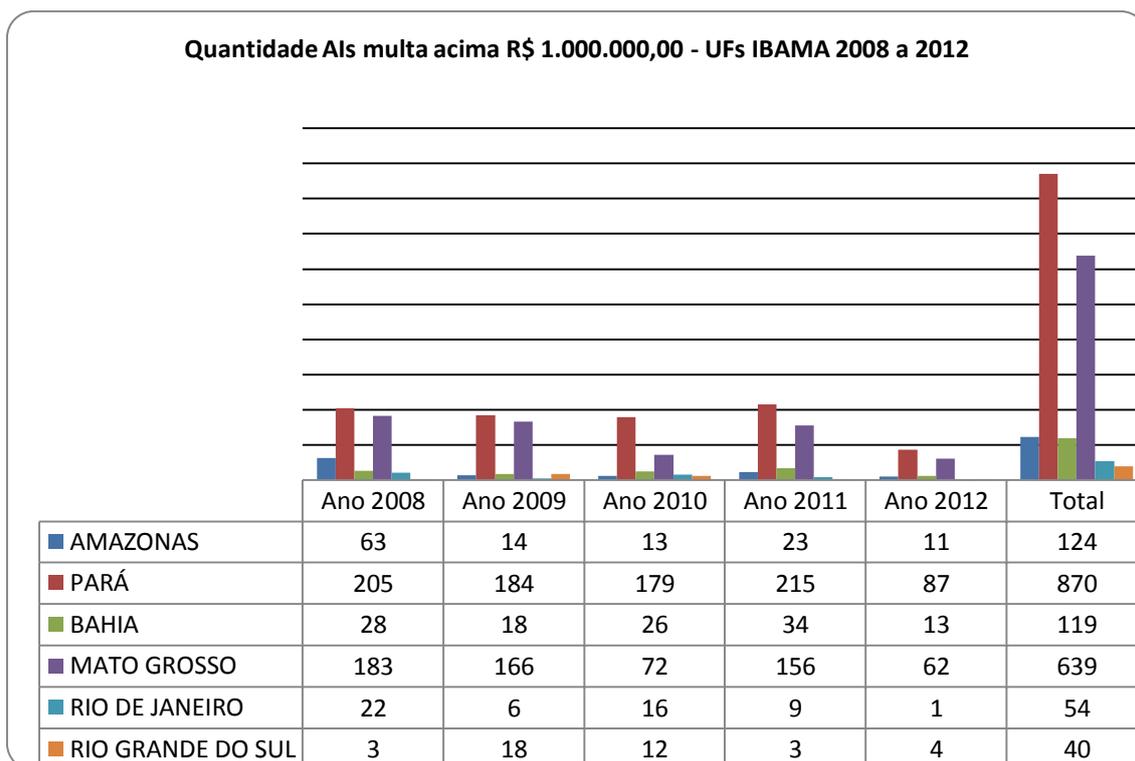


Gráfico 5 - Quantidade total de autos de infração lavrados com valores de multas iguais ou superiores a R\$ 1.000.000,00 nas UFs pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

Os grandes débitos correspondem a maior parte dos valores expressos em multas nas UFs estudadas entre 2008 e 2012. Na maior parte das vezes, os grandes débitos recaem sobre multas aplicadas sobre pessoas jurídicas ou são situações que incidem sobre pessoas físicas ou pequenas empresas nos casos de multas com valores fechados. No primeiro caso, observa-se injustiça ambiental no exercício do poder de polícia ambiental, uma vez que este investe mais tempo/recursos humanos para fiscalizar aqueles que representam a menor fatia das multas aplicadas e que causam menor impacto destrutivo sobre o meio ambiente. No segundo caso, observa-se injustiça ambiental na forma de aplicação da sanção, uma vez que a modalidade de multa fechada não dá o tratamento adequado aos agentes de diferentes níveis de capacidade econômica, de modo a não conferir maior efetividade às sanções aplicadas na esfera administrativa.

O panorama traçado pela análise dos autos de infração permite-nos concluir que a estratégia mais adequada para assegurar maior eficácia ao procedimento administrativo deve ter início na própria tática de fiscalização adotada pelo órgão responsável pela fiscalização ambiental, na situação sob exame o IBAMA, dando preferência aos casos envolvendo pessoas jurídicas, cujo potencial lesivo ao ambiente é mais expressivo que o das pessoas físicas. A pulverização de ações focalizadas em infrações cometidas por indivíduos onera a máquina

administrativa e perpetua padrões de um modelo de administração ineficiente, austero com as pessoas e mais condescendente com os setores movimentados pela lógica do mercado.

A fiscalização também deve tomar em conta os tipos de infração mais característicos de cada região e que possam representar maiores problemas como ações preferenciais de exercício do poder de polícia, porém buscando investir tempo/recursos humanos nas situações envolvendo a prática por pessoas jurídicas.

Isto porque, os danos ao ambiente não podem ser economicamente vantajosos nem para o infrator nem para a Administração Pública, aliás, neste ponto, embora o órgão ambiental priorize a sanção por multas e pouco empregue os Termos de Compromisso, fato é que a arrecadação é muitíssimo baixa.^{xiv}

Como bem explicita o Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União de 2011 (Relatório nº: 201203531)^{xv}, o IBAMA deixa bastante a desejar no aspecto da eficácia dos atos de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental no que tange a arrecadação da multas ambientais aplicadas.^{xvi}

O relatório apresentou as seguintes conclusões sobre a quantidade e valor totais das multas aplicadas pelo IBAMA e também sobre a quantidade e valor totais das multas efetivamente recebidas, conforme quadro comparativo dos anos de 2009, 2010 e 2011:

Ano	Autos Cadastrados		Autos Pagos		Percentuais	
	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor pago/ valor auçado	Quantidade pago/ quantidade auçado
2009	3.521,16	22.539	65,34	13.314	1,86%	59,07%
2010	2.524,05	20.557	47,01	11.692	1,79%	56,88%
2011	3.090,69	18.989	53,22	12.203	1,72%	64,36%

Tabela 1 – Tabela de autos de infração cadastrado e efetivamente pagos e percentuais.

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União de 2011 (Relatório nº: 201203531), p. 29.

Apesar de se notar alguma pequena melhoria no valor das multas efetivamente recebido pelo IBAMA, é incontestável que o valor pago, em relação ao valor auçado, é extremamente baixo (inferior a 2%) nos três anos, representando a dificuldade do IBAMA na cobrança efetiva das multas resultantes de infrações ambientais.^{xvii}

Diante das dificuldades apresentadas, resta claro que o papel do Estado na matéria de multas ambientais precisa ser principalmente um papel regulador, que estimule a proteção ao ambiente. A função primordial das multas ambientais, não deve ser a punição pura e simples dos

infratores. As multas pesadas aplicadas deverão, antes, servir de alerta para investidores de empreendimentos potencialmente poluidores. Entretanto, os Órgãos Ambientais, não devem ter qualquer interesse de inviabilizar economicamente o negócio, pois a multa não recupera área degradada, não é por si só, eficaz para dissuadir novas ações lesivas ao ambiente e se um empreendimento for inviabilizado, pouco contribuirá para a remediação do dano. Preliminarmente, deve ser dado um caráter pedagógico as autuações, tendo como prioridade a criação de um plano de contingenciamento eficiente que de fato colabore para estancar as fontes do dano e ainda privilegie o controle eficaz, visando inibir o avanço das condutas infratoras.

Um elemento que acentua o problema referente à eficácia das multas ambientais aplicadas refere-se ao fenômeno da judicialização da matéria. Tendo por foco a punibilidade, o Poder Judiciário não deve ser coadjuvante na intenção de delongar a solução do dano. As demandas judiciais não são vantajosas para os órgãos ambientais, o Ministério Público e, menos ainda, para o meio ambiente. O embate judicial pode ser excessivamente moroso e o dano poderá ser agravado com o transcurso do tempo, tornando inviável a adoção de medidas eficazes e seguras de recuperação. Por outro lado, caso a recomposição ambiental exija o uso de novas tecnologias pode onerar de tal forma o infrator impedindo-o de economicamente arcar com sua responsabilidade.

Indubitavelmente, constitui uma opção mais eficiente realizar um acordo (Termo de Compromisso) do que patrocinar uma demanda administrativa e/ou judicial interminável. Assim, é coerente privilegiar a solução do problema em detrimento das longas discussões administrativas e judiciais. Deste modo, as multas poderão numa proposta de acordo figurar como financiadoras de tecnologias modernas para redução de danos ambientais causados.

Conclusão

A equidade ambiental depende de uma Administração Pública equilibrada, que procura fomentar boas práticas e responsabilizar infratores utilizando os mesmos pesos e medidas independentemente de sua expressão econômica e influência política. O desequilíbrio afeta a justiça ambiental, acarreta prejuízos ao meio ambiente e ainda contribui para abalar a credibilidade institucional dos órgãos de fiscalização perante a sociedade.

A estratégia fiscalizatória merece ser reavaliada institucionalmente a fim de perquirir caminhos que conduzam a práticas virtuosas, buscando meios de cumprir sua missão sem ofender a

necessária igualdade de tratamento entre infratores e criando mecanismos educativos, especialmente no que diz respeito às pessoas físicas.

Para tanto, pode ser uma ferramenta útil o emprego mais frequente de Termos de Compromisso nos casos de infrações de dimensões leves ou até mesmo medianas, quando estas forem praticadas por indivíduos, oportunizando dentro do limite permitido nas normativas a redução do valor da multa aplicada a valores mais baixos e conduzindo ao infrator a um ciclo virtuoso de práticas ambientais que incluam: a) frequência a cursos de educação ambiental, de preferência com conteúdo educacional que redirecione a compreensão do infrator sobre sua prática lesiva ao ambiente, permitindo que uma vez encerrado o curso, o infrator apresente o certificado como prova de participação e documento que o habilite a redução do seu débito em uma determinada fração; b) prestação de serviço à comunidade de natureza ambiental, preferencialmente relacionada à revisão comportamental das suas práticas lesivas ao ambiente; c) plano de recomposição ambiental dos danos causados.

Muito embora, o ciclo virtuoso que aqui se defende exija um aparato de pessoal/tempo e recursos por parte do órgão ambiental para instrumentalizar tais práticas, o resultado positivo pode em muito superar os efeitos atuais tão palpáveis na demonstração da ineficácia dos caminhos adotados de responsabilização dos infratores e que hoje contribuem para o descrédito da instituição.

As medidas visando uma composição ou conciliação em relação às multas aplicadas não podem ser meramente tratadas como uma permissão ao infrator de obter proveito próprio de sua prática lesiva, pois o objetivo maior previsto na Constituição não consiste no intuito de punir ou responsabilizar infratores, mas, antes de tudo, em promover o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, defendendo-o e preservando-o para as presentes e futuras gerações. Desta visão surge o irrefutável compromisso com a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Portanto, a finalidade do exercício do poder de polícia ambiental não é precipuamente punir infratores aplicando sanções administrativas, e neste particular a multa, mas atuar como aliado do princípio da precaução e do princípio da prevenção, bem como procurar instrumentos para que os danos causados sejam reparados e dissuadir a prática de futuras infrações. Toda motivação arrecadatória pela via ambiental constitui um meio impróprio para alcançar o fim de promover o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a justiça ambiental.

A função da Administração é, antes de tudo, assumir um sério compromisso com as práticas virtuosas para o ambiente e não criar toda uma estrutura para perseguir o ilícito como se esta fosse sua principal missão. Neste ponto, deve-se ter em vista que a ineficácia do cumprimento da missão do órgão ambiental nas situações envolvendo omissões administrativas no exercício regular do

poder de polícia é de difícil contabilização e seus efeitos podem ser bem mais desastrosos do que a ineficácia arrecadatória proveniente dos autos lavrados. Perseguir o ideal da justiça ambiental também deve ser o objetivo colimado no exercício do poder de polícia e no planejamento da atividade fiscalizatória pelo Estado.

Referências

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009.

BULLARD, R. D. *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. San Francisco/Oxford: Westview Press, 1994.

EMERIQUE, Lilian Balmant. Reflexões sobre ecologia social e pobreza. *Revista Internacional de direito Ambiental*, v. 1, p. 151-176, 2012.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: UNESP, 1996.

GUERRA, Sidney. *A tutela constitucional do meio ambiente no Brasil: do slogan a industrialização suja é melhor que a pobreza limpa até o reconhecimento como direito fundamental*. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI - Florianópolis, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. *Uma ecologia política dos riscos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2005.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. *Uma ecologia política dos riscos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

TRENNEPOHL, Curt e TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

_____. Discrecionalidade na Regulação por Entidades Estatais Independentes. *Revista de Direito Público da Economia*, n. 6, abr. 2004, Belo Horizonte, Ed. Fórum.

_____ O princípio da proporcionalidade na pós-modernidade. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte: Editora Fórum, n. 3, out./dez. 2003.

ⁱ A investigação que deu origem ao presente artigo foi realizada sob os auspícios do Ministério da Justiça e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD – Brasil), no âmbito do projeto “Pensando o Direito”, com a pesquisa sobre “Eficácia das multas aplicadas em razão dos atos de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental”.

ⁱⁱ Tais como: art. 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e §§ 1º e 2º; art. 21, XIX, XX, XXIII alíneas "a", "b" e "c", XXV; art. 22, IV, XII, XXVI; art. 23, I, III, IV, VI, VII, IX, XI; art. 24, VI, VII, VIII; art. 26, I, II, III, IV; art. 30, I, II, VIII; art. 43, § 2º, IV e § 3º; art. 49, XIV, XVI; art. 91; art. 129, III; art. 170, art. 174, §§ 3º e 4º; art. 176 e §§; art. 182 e §§; art. 186; art. 200, VII, VIII; art. 216, V, e §§ 1º, 3º e 4º; art. 225 e seus §§; art. 231; art. 232; e nos atos das disposições constitucionais transitórias no art. 43 e art. 44 e seus §§. Nesses artigos estão mescladas matérias de natureza processual, penal, econômica, sanitária, tutela administrativa, além de normas atributivas de competência legislativa.

ⁱⁱⁱ Nesse sentido, GUERRA, Sidney. *A tutela constitucional do meio ambiente no Brasil: do slogan a industrialização suja é melhor que a pobreza limpa até o reconhecimento como direito fundamental*, artigo publicado nos Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI - Florianópolis, 2010.

^{iv} 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: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; 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 [...]

^v MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 188.

^{vi} O artigo 70 § 1 da Lei 9.605/98 preceitua que “São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.”

^{vii} O artigo 98 do decreto 6.514/08 estabelece que “Constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dada ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.”

^{viii} A propósito, o Decreto 6.514/08 estabelece no artigo 101 que constatada a infração ambiental, o agente autuado, no uso do seu poder de polícia, poderá adotar as seguintes medidas administrativas: I - apreensão; II - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; III - suspensão de venda ou fabricação de produto; IV - suspensão parcial ou total de atividades; V - destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração; e VI - demolição. § 1º As medidas de que trata este artigo têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo.

^{ix} Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

^x Sobre a competência supletiva do IBAMA para atuação e exercício do poder de polícia ambiental nos casos em que não houver atuação pelo órgão ambiental estadual e municipal, cumpre trazer o aresto proferido no RESP 467212/RJ, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, perante a 1a. Turma do Eg. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento ocorrido em 28/10/2003: ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO ESTRANGEIRA CONTRATADA PELA PETROBRÁS. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO. 1.“(...)O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". (...) Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: "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". Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: "sem obstar a aplicação das penalidades

previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade."(Sergio Cavalieri Filho, in "Programa de Responsabilidade Civil") 2. As penalidades da Lei n.º 6.938/81 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, caput) e somente podem ser aplicadas por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade estadual ou municipal (art. 14, § 2º). A ratio do dispositivo está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bifronte atingindo as diversas unidades da federação 3. A Capitania dos Portos, consoante o disposto no § 4º, do art. 14, da Lei n.º 6.938/81, então vigente à época do evento, competia aplicar outras penalidades, previstas na Lei n.º 5.357/67, às embarcações estrangeiras ou nacionais que ocasionassem derramamento de óleo em águas brasileiras. 4. A competência da Capitania dos Portos não exclui, mas complementa, a legitimidade fiscalizatória e sancionadora dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente. 5. Para fins da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, qualifica-se como poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. 6. Sob essa ótica, o fretador de embarcação que causa dano objetivo ao meio ambiente é responsável pelo mesmo, sem prejuízo de preservar o seu direito regressivo e em demanda infensa à administração, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento. 7. O poluidor (responsável direto ou indireto), por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - "sem obstar a aplicação das penalidades administrativas" é obrigado, "independentemente da existência de culpa", a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, "afetados por sua atividade". 8. Merecem tratamento diverso os danos ambientais provocados por embarcação de bandeira estrangeira contratada por empresa nacional cuja atividade, ainda que de forma indireta, seja a causadora do derramamento de óleo, daqueles danos perpetrados por navio estrangeiro a serviço de empresa estrangeira, quando então resta irretorquível a aplicação do art. 2º, do Decreto n.º 83.540/79 9. De toda sorte, em ambos os casos há garantia de regresso, porquanto, mesmo na responsabilidade objetiva, o imputado, após suportar o impacto indenizatório não está inibido de regredir contra o culpado. 10. In casu, discute-se tão somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ. 11. Recurso especial improvido. (grifei)

^{xi} Alertavam sobre os problemas pela falta de norma regulamentadora TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence: "Diante da falta da Lei Complementar, prevista no artigo 23 da CF para definir de quem é a competência para o licenciamento ambiental, diversas correntes doutrinárias têm se manifestado na tentativa de estabelecer critérios para definir, em cada caso, qual a autoridade competente para emitir a anuência do Estado. As próprias normas são contraditórias. Algumas utilizam a localização do empreendimento ou da atividade como critério para definir a competência. Outras, a abrangência do seu impacto. A Resolução 237/97 utiliza vários critérios."

^{xii} Segundo MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1133: "O poder de polícia administrativa ambiental é exercido mais comumente por meio de ações fiscalizadoras, uma vez que a tutela administrativa do ambiente contempla medidas corretivas e inspectivas, entre outras."(grifei)

^{xiii} Tal como ensina PORTO, Marcelo Firpo de Souza. *Uma ecologia política dos riscos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 58: "Por justiça ambiental entende-se um conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial, de classe ou gênero, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas."

^{xiv} Neste sentido exemplificamos com interessante matéria do Jornal "Folha de São Paulo" de 03 de dezembro de 2011 do jornalista Cláudio Ângelo, de Brasília, denuncia: "De R\$ 57 mi em multas, IBAMA recebe R\$ 200 mil. Quatro multas na última década foram depositadas em juízo. Petrobras concentra multas e recorre na Justiça; vazamento em 1999 na Guanabara foi único pago por estatal."

Nos últimos onze anos, o Ibama recebeu pagamento de apenas uma multa por poluição por petróleo. É o que mostra um levantamento do órgão, feito a pedido da Folha.

No total, foram 93 autos de infração lavrados entre 2001 e 2011 para vazamentos de óleo de várias dimensões. O valor total das multas cobradas é de R\$ 57,3 milhões. A única multa paga foi de R\$ 200 mil.

O levantamento não inclui a autuação de R\$ 50 milhões aplicada à Petrobras pelo vazamento na baía da Guanabara, em 1999 -que foi paga -, nem a de R\$ 50 milhões aplicada à Chevron pelo vazamento no campo de Frade, da qual a empresa fora apenas notificada até o momento da compilação dos dados.

Mas os dados dão um indicação da baixa responsabilização do setor de petróleo e gás e da dificuldade do órgão ambiental federal em arrecadar efetivamente o que é cobrado.

Segundo o presidente do Ibama, Curt Trennepohl, isso acontece porque as empresas multadas costumam recorrer judicialmente.

"Em termos legais eu não tenho o que fazer", afirmou Trennepohl.

Dos autos de infração lavrados e não recolhidos pelo Ibama, 84 (90%) estão em fases diversas de recurso ou no prazo regulamentar; quatro (4,3%) foram depositados em juízo, em ações que ainda correm, e outros quatro estão na Justiça.

Todas as multas foram aplicadas a empresas do grupo Petrobras, que domina o setor. Segundo Trennepohl, a Petrobras também leva "várias multas" por outras infrações que não vazamento e tem sempre a prática de recorrer à Justiça.

Uma exceção foi o vazamento na Guanabara, em 1999, o pior da história do Brasil, que destruiu manguezais e arrasou a pesca na região. A empresa pagou a multa à vista, com desconto.

A cifra de 1,07% de multas pagas em relação aos autos de infração lavrados para o setor de petróleo é até alta se comparada à arrecadação geral do órgão ambiental.

Segundo análise do TCU (Tribunal de Contas da União), entre 17 órgãos e agências reguladoras, o Ibama é a instituição federal que menos arrecadou multas administrativas nos últimos três anos -somente 0,3% do que foi cobrado foi pago.

E isso apesar de o instituto ter o valor mais elevado de multas administrativas aplicadas: R\$ 10,5 bilhões.

Na Noruega, país que tem as regras mais rígidas do mundo para prevenção e contenção de vazamentos no mar, poluição é literalmente caso de polícia.

"É a polícia que decide sobre as penas", diz Espen Larsen, porta-voz da Agência de Clima e Poluição, o Ibama norueguês.

As multas lá são pagas, porém não são muito mais salgadas do que no Brasil. Um dos piores acidentes da história do país, um vazamento de gás numa plataforma em 2004, gerou uma multa de US\$ 12 milhões.

Procurada pela **Folha**, a Petrobras não atendeu a pedidos para comentar o levantamento do Ibama até a conclusão desta edição." <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/12590-de-r-57-mi-em-multas-ibama-recebe-r-200-mil.shtml> acessado em 04/03/2013.

^{xv} O IBAMA tem um grande desfalque no quadro de pessoal e nesta dificuldade operacional reside um dos fatores prejudiciais no desempenho de sua missão institucional como bem se pode notar pelo substrato do Relatório da CGU 2011: "A Autarquia apresenta estrutura insuficiente de recursos humanos, conforme esta Controladoria tem verificado nas auditorias realizadas desde o exercício de 2009, por conta do aumento do quantitativo de aposentadorias, sem a respectiva recomposição por meio de concurso público. Tal fator é agravado quando considerada somente a área administrativa da Autarquia, que apresenta uma dependência cada vez maior dos contratos de mão-de-obra terceirizada para desenvolver suas atribuições institucionais.

Atualmente, o Ibama possui um quadro efetivo com 55% dos servidores com idade acima de 50 anos. Além disso, de acordo com levantamento feito pela autarquia, 848 servidores recebem abono de permanência, o que significa que 20% do total de servidores de carreira, que estão em atividade no Instituto, já apresentam condições para requerer a aposentadoria.

Diante desse quadro crítico, o Instituto tem feito solicitações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG para a autorização de abertura de concurso público para a área administrativa, e possui expectativa de atendimento do pleito, no presente exercício, para preenchimento de 60 vagas de Analista Administrativo e 324 vagas de Técnico Administrativo.

O Ibama também tem tomado medidas para diminuir o quantitativo de servidores cedidos e paralisou a concessão de novas cessões no último exercício como medida de amenizar a escassez da pessoal.

No entanto, conforme recomendação constante do Relatório de Auditoria do exercício de 2010, em que pesem as providências adotadas pela Autarquia, é necessária a realização de um estudo da real necessidade da força de trabalho no Instituto, apresentando o efeito negativo dessa insuficiência de pessoal em suas atividades no cumprimento de suas metas e o impacto positivo que a recomposição causaria no desempenho da Autarquia."

Disponível em <http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/relatorio-da-controladoria-geral-da-uniao-cgu>, acessado em 15-02-2013.

^{xvi} O Tribunal de Contas da União estabeleceu a Parte C, do Anexo II da DN TCU n°108/2010, que o Ibama, em sua prestação de contas, apresentasse como Conteúdo Específico, cinco tópicos com questões relativas às atividades de licenciamento ambiental e de arrecadação de multas. Verificou-se que o Relatório de Gestão da Autarquia abordou todos os itens requeridos na mencionada norma e recebeu os comentários apresentados na sequência: 1- Quantidade de licenças ambientais concedidas após o prazo máximo destinado a sua análise; 2 - Quantidade de empreendimentos licenciados pelo Ibama no exercício; 3 - Relação dos empreendimentos vinculados a órgãos e a entidades federais que foram sujeitos a multas, autos de infração, embargos e outras punições aplicadas pelo Ibama decorrentes de descumprimento das normas de licenciamento ambiental, discriminando o tipo da penalidade, bem como o valor total relativo às multas; 4 - Quantidade e valor totais das multas aplicadas pelo Ibama no exercício a que se refere o Relatório de Gestão e os dois imediatamente anteriores, discriminando, ainda, a quantidade e valor totais das multas efetivamente recebidas; 5 - Demonstrar a situação das multas ou autos de infração aplicados pelo Ibama desconstituídos ou prescritos no exercício a que se refere o Relatório de Gestão, evidenciando os principais motivos e as medidas adotadas pelo Órgão para minimizar tais ocorrências. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/relatorio-da-controladoria-geral-da-uniao-cgu>, acessado em 15-02-2013.

^{xvii} Importa advertir que não existe uma correspondência entre a quantidade de autos de infração lavrados num determinado ano e a arrecadação efetivamente recebida pelo IBAMA neste mesmo ano, isto porque desde o momento em que os autos são lavrados até a arrecadação da multa transcorre um longo período relacionado ao procedimento administrativo, que inclusive, pode demorar anos. Nos resultados apresentados anteriormente levantamos que este tempo médio não costuma ser inferior a dois anos, sendo comum uma demora de até cinco anos. Sobre prescrições indicamos a leitura do Relatório de Gestão do IBAMA 2011, disponível em <http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/gestao-ibama>.