

A EFICÁCIA DA APLICAÇÃO DA LEI DE CRIMES AMBIENTAIS

MANCINI, Patrícia Feitosa
COIMBRA, Mario

RESUMO: Não há dúvidas de que o governo brasileiro tem aumentado os esforços para proteger a Amazônia da exploração predatória de madeira e do desmatamento com base na Lei de Crimes Ambientais. Porém, pode-se afirmar que a persistência dos problemas ambientais resulte da alta impunidade. Existem várias causas que acarretam na ineficácia da Lei de Crimes Ambientais e, entre elas, está em aplicar, na maioria dos casos, apenas dois tipos de sanções administrativas: a multa simples e a apreensão de produtos. Uma tática de se controlar as infrações seria de concentrar-se nas multas mais elevadas, além de outras.

Palavras-chave: Lei de Crimes Ambientais. Direito Ambiental. Proteção do Meio Ambiente. Meio Ambiente. Amazônia.

A EFICÁCIA DA APLICAÇÃO DA LEI DE CRIMES AMBIENTAIS

É bem verdade que o governo federal tem aumentado os esforços para proteger a Amazônia da exploração predatória de madeira e do desmatamento com base na Lei de Crimes Ambientais.

Como destaque desse esforço está o aumento de 180% do valor total de multas emitidas anualmente pelo Ibama por infrações ambientais na região entre 2001 e 2004 (de R\$ 217,5 milhões para R\$ 611,5 milhões). Embora os índices de ilegalidade caíram pouco e o desmatamento aumentou, como, por exemplo, o volume de toras de origem ilegal caiu apenas quatro pontos percentuais entre 2001 e 2004: de 47% para 43%.

Porém, a ilegalidade pode ainda ser maior por causa de falhas na avaliação em campo dos planos de manejo florestal aprovados.

Além do mais, a taxa média de desmatamento anual durante os seis anos após a edição e regulamentação da Lei de Crimes Ambientais (2000 a 2005) aumentou 18% em relação aos seis anos anteriores (1994 a 1999).

Pode-se afirmar que a persistência dos problemas ambientais resulte da alta impunidade, como modelo, apenas 2% dos infratores foram criminalmente punidos em uma amostra de 55 casos judiciais contra infração ambiental no setor florestal no Pará entre 2000 e 2003. Sem contar que, em 1999, o Tribunal de Contas da União (TCU) constatou que o Ibama recebeu apenas 14% dos valores devidos entre 1998 e 1999, incluindo cobrança de autos de infração, cadastramento, registros e licenças. Com relação à arrecadação de multas, o TCU identificou os seguintes obstáculos: erro de preenchimento em 80% dos autos de infração; deficiência da base de dados do Ibama, provocada pela mudança nos sistemas informatizados da arrecadação, e inconsistência dos dados dos sistemas de trâmite processual; e demora na análise de defesas, as quais duravam em média 136 dias na primeira de quatro instâncias em 11 Estados brasileiros. Foi aí que o TCU sugeriu treinar os fiscais do Ibama, corrigir os erros na base de dados, reduzir as possibilidades de recursos e exigir valores mínimos para apresentação de recursos à Presidência do Ibama, para tentar diminuir esses problemas.

Após dadas as sugestões, em 2002, o TCU avaliou suas implementação e verificou o seguinte: houve poucos treinamentos para fiscais; os problemas no sistema de informação foram sanados, contudo surgiram outros como falta de registro de pagamentos e alteração no banco de dados; e as sugestões de restrições à defesa não foram implementadas no período previsto.

Contudo, essas restrições foram incorporadas posteriormente pela Instrução Normativa (IN) do Ibama 07/2002 e, em seguida, pela IN 08/2003, atualmente em vigor. Ainda assim, dados do Ibama indicam que os problemas na arrecadação não foram sanados na Amazônia Legal: apenas 2% do valor de multas cadastradas foi pago entre 2001-2004.

Outros fatores que influenciaram a baixa da eficácia da aplicação da lei foram apontados pelos funcionários do Ibama, dentre eles: a falta de pessoal e o uso de termos de ajustamento de conduta (TAC).

A finalidade do TAC seria a de reduzir o valor arrecadado, pois o infrator pagaria apenas 10% do valor das multas em troca do compromisso de reparar os danos.

A Constituição Federal prevê a responsabilização por danos ambientais e atinge as esferas penal, administrativa e civil. A responsabilização civil é aplicada independentemente da demonstração de culpa. Logo, os infratores condenados são obrigados a recompor as áreas afetadas ou pagar indenização se a recomposição for impossível. Somente o Ministério Público pode iniciar ações criminais ambientais.

São responsáveis por aplicar as sanções administrativas decorrentes de infrações ambientais os órgãos ambientais estaduais ou federais.

A Lei de Crimes Ambientais e o Dec. 3.179/99 que a regulamenta prevêm 13 tipos de sanções administrativas.

De acordo com o art. 72 e incisos e § 8.º, da Lei 9.605/98:

- (1) advertência;
- (2) multa simples;
- (3) multa diária;
- (4) apreensão de produtos, equipamentos e veículos;
- (5) destruição ou inutilização do produto;
- (6) suspensão de venda e fabricação do produto;
- (7) embargo da obra ou atividade;
- (8) demolição da obra;
- (9) suspensão total ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;
- (10) suspensão ou cancelamento de registro, licença ou autorização;
- (11) perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;
- (12) perda ou suspensão de participação de linhas de financiamento com recursos públicos;

(13) proibição de contratar com a Administração Pública por até três anos.

Contudo, as únicas aplicadas na maioria dos casos são a multa simples e a apreensão de produtos.

Para se ter uma idéia, numa pesquisa realizada em 55 processos pelo IBAMA no Belém do Pará, cinquenta e três por cento dos multados eram pessoas jurídicas e 47% eram pessoas físicas.

Sem contar que a maioria das infrações resultou de fiscalizações em vias de transportes e pátios de empresas (transporte, armazenamento, aquisição, recebimento e venda sem autorização), enquanto que, infrações de atividades praticadas diretamente na floresta (exploração e desmatamento) corresponderam, juntas, a apenas 8% dos casos. A maior incidência (48%) foi de transporte de produtos florestais sem ATPF. A baixa incidência de multas em casos de desmatamento (2%) pode ser uma das explicações para o aumento do desmatamento mesmo durante os anos de aumento de fiscalização.

Não obstante, o Ibama condenou a maioria dos infratores em primeira instância. Mas, a arrecadação das multas desses casos foi baixa.

Existem muitos indícios de que o número de procuradores do Ibama é insuficiente para atender a demanda. Para se ter uma idéia, em 2005, havia 28 procuradores do Ibama na Amazônia, o que equivalia a apenas 36% do que seria necessário segundo a Procuradora Geral Adjunta. Além do mais, não havia procuradores em um terço das 17 Gerências Executivas da região.

Com certeza, o número de casos por procurador é elevado, como por exemplo, se todos os procuradores na região tratassem de processos de infrações florestais iniciados em 2004, cada um ficaria responsável por 317 processos em Rondônia, 294 em Mato Grosso e 155 no Pará. Porém, a falta de procuradores é ainda mais grave, pois apenas parte deles trabalha em processos contra infratores ambientais.

Como tática para aumentar a eficiência é concentrar o esforço de arrecadação nas multas maiores. Cerca de 16% dos casos foram responsáveis por 84% do valor total de multas e todos com multas acima de R\$ 50 mil. Tal distribuição indica que os crimes ambientais seguem o princípio 80/20, ou seja, 80% dos efeitos

são derivados de apenas 20% das causas. Então, seria possível alcançar a efetividade ao concentrar o esforço nesses casos maiores.

O Ibama e todos os órgãos públicos já são obrigados por uma norma atual, a não cobrirem judicialmente débitos abaixo de R\$ 2.500,00, pois os custos seriam maiores do que a arrecadação. Porém, não há regras que estimulem a priorização de cobrança dos débitos maiores. Para usar o princípio 80/20 na cobrança de multas seria necessário estabelecer um valor mínimo prioritário.

Fica claro que, o princípio 80/20 pode ser usado para tornar o controle mais efetivo desde a fiscalização. O Ibama na Amazônia poderia ter a meta de emitir por ano 1.200 multas contra grandes infratores (equivalente a 20% das cerca de 6.000 multas anuais emitidas nos últimos anos). Desse modo, as 1.200 infrações somariam cerca de 80% do valor total das 6.000 multas e seriam responsáveis por cerca de 80% dos danos ambientais associados a tais multas. Vale ressaltar que os recursos economizados por não fiscalizar infratores menos relevantes seriam usados principalmente em investigações mais robustas para garantir a punição dos maiores infratores.

Outro ponto a ser focado, é a informação de que alguns fiscais fraudam os autos de infração demonstrando a necessidade de auditorias por parte do próprio Ibama e do Tribunal de Contas da União no setor de fiscalização do Instituto. A produção pelos fiscais de autos com erros freqüentes seriam suspeitos e deveriam ser investigados em sindicâncias. Comprovando a fraude, os funcionários deveriam ser responsabilizados administrativa e criminalmente.

A carência dos meios de cobrança previstos em lei levou o Ibama a regular em portaria a proibição de emissão de ATPFs para devedores. Porém, decisões judiciais proíbem essa prática. Então, para solucionar o conflito, essa medida deve ser regulamentada em lei. Sugere-se duas alternativas: a inclusão da proibição na Lei 9.784/99, que dispõe sobre o processo administrativo na Administração Pública Federal, para tornar a disposição válida para toda a Administração Pública; ou a inclusão da proibição na Lei de Crimes Ambientais no Capítulo VII sobre infração administrativa para torná-la válida apenas para assuntos ambientais.

Pouco menos de 80% dos infratores que parcelam as dívidas estão inadimplentes. 38% dos casos parcelados já são inscritos no Cadin e o valor envolvido no parcelamento é de 1% do total das multas. Contudo, a prática de parcelar multas vem aumentando nos últimos anos (2004 e 2005).

Visivelmente, muitos infratores parcelam as dívidas apenas para suspender a cobrança e seus efeitos, o que inclui a suspensão da inscrição no Cadin e a liberação de ATPFs. Esse absurdo é facilitado pela lentidão do sistema atual de controle de pagamento.

O art. 151, VI do CTN, prevê o parcelamento como causa para suspensão do crédito tributário. Na suspensão, o débito não pode estar inscrito no Cadin.

Para solucionar esse problema, o Ibama está implementando um novo sistema de controle de arrecadação, o Sicafi, que será mais ágil, pois identificará automaticamente os atrasos nos pagamentos. Mas, enquanto esse sistema não funciona plenamente, o controle deveria priorizar os maiores casos para tornar a cobrança mais eficiente, como sugerido anteriormente.

Afinal, aconselha-se que os bancos privados restrinjam o crédito para empresas inscritas no Cadin devido a débitos ambientais. Desse modo, tais bancos evitariam o risco de crédito derivado da cobrança desses débitos. Além do mais, para facilitar a adoção dessa medida, os bancos privados deveriam ter acesso à lista de devedores ambientais inscritos no Cadin, o que possibilitaria uma pressão social, que poderia incentivar o pagamento das multas.

Outro empecilho é a não divulgação dos nomes dos devedores do Ibama. Mas, esse problema pode ser resolvido com a implementação do Dec. 5.523/2005 que obriga a publicação de listas mensais dos autuados por infrações ambientais no sítio eletrônico de cada órgão ambiental. E, para evitar ações judiciais contra o órgão ambiental de pessoas que se sintam lesadas por serem incluídas na lista, sugere-se que as listas divulgadas descrevam claramente a fase do processo, o que permitirá diferenciar a situação de acusados e condenados.

Por fim, tais medidas poderiam levar à punição exemplar dos principais infratores e, dessa forma, a fiscalização cumpriria seu principal papel: prevenir futuros crimes ambientais.

CONCLUSÃO

Conclui-se que o legislador brasileiro buscou, na elaboração da matéria, mostrar expressamente a necessidade de implementar medidas preventivas e repressivas no campo ambiental.

O direito a um meio ambiente sadio e equilibrado é prerrogativa de todo cidadão, isto é, das coletividades que compõem a população brasileira.

Diante disso, cabe ao governo federal tornar mais eficaz a Lei de Crimes Ambientais, adotando medidas que levem à punição exemplar dos infratores e que cumpra o papel de prevenir futuros crimes ambientais.

Tais medidas devem ser realizadas o mais depressa possível, pois já são inúmeros impactos ambientais que vêm ocorrendo e que estão prestes a acontecer.

A mudança climática é um efeito recente proveniente do desmatamento. Em 2005 ocorreu um aquecimento de uma poça de água no Atlântico. Uma resposta tão rápida do oceano só pode ser proveniente do desmatamento de florestas tropicais. As enormes geleiras estão derretendo e causando o aumento do nível dos oceanos, o que pode vir a causar enchentes.

A maior causa do efeito estufa é o desmatamento, principalmente das florestas tropicais.

Cientistas afirmam que a continuar nesse ritmo de desmatamento, ocorrerá a desertificação da Amazônia, a perda da biodiversidade e o aumento de fenômenos como o El Niños.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: IBAMA, 1994

SÍCOLE, José Carlo Meloni. **Legislação Ambiental textos básicos**. 2ª Ed. São Paulo:IMESP, 2000.

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal do meio ambiente patrimônio cultural ordenação do território biosegurança (com análise da lei 11.105/2005)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.