

FISCALIZAÇÃO E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS APLICADAS PELO IBAMA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DA (IN)EFICÁCIA DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

Sidney Guerra¹

Resumo

Embora exista hodiernamente um grande arcabouço legislativo que contempla a matéria ambiental, há vários problemas quanto aos mecanismos de fiscalização existentes decorrentes do exercício do poder de polícia, e, em especial, nas questões referentes à aplicação de multas e ao encaminhamento dos debates junto à Administração, principalmente no âmbito dos recursos administrativos interpostos com o fito de impugnar os autos de infração lavrados ou discutir as sanções impostas, bem como dos valores cobrados.

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 presente investigação consiste em desvendar as principais dificuldades experimentadas pelos órgãos de fiscalização ambiental federal, particularmente o IBAMA, para dar eficácia às multas aplicadas no exercício regular do poder de polícia ambiental no estado do Rio de Janeiro. A temática tem crucial importância para a Administração Pública na busca de mecanismos para garantir a efetividade do instituto jurídico (poder de polícia ambiental), visando prevenir e reprimir ações agressoras ao meio ambiente.

O diagnóstico efetuado ao longo da pesquisa levantou elementos para construção de proposta de natureza normativa e de gestão, sugerindo ações e medidas de baixo, médio e mais altos níveis de complexidade para o enfrentamento das principais dificuldades vivenciadas pelo órgão de fiscalização ambiental para dar eficácia às multas ambientais.

Palavras chave: Meio Ambiente. Poder de Polícia. Sanções administrativas.

¹Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra e Pós-Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade do Grande Rio.
sidneyguerra@terra.com.br

SUPERVISION AND ADMINISTRATIVE SANCTIONS IMPOSED BY IBAMA IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO: A STUDY ABOUT THE (IN) EFFICIENCY POWER OF ENVIRONMENTAL POLICE

Abstract

Although in the present days there is a legislative outline which contemplates the environmental subject, there are many problems concerned to the existing inspecting mechanisms which derive from the exercise of police power, especially in questions referred to fine applying and to the forwarding of debates to Administration, mainly on the scope of administrative resources interposed with the intent to impugn the tilled tax assessments or discuss the sanctions imposed , as well as the prices charged.

In spite of the variety of available instruments administratively sanctioning and injunctive, aiming to interrupt/eliminate the infraction, hinder or deter its practice and avoid damage, these actions can't reduce the committed infractions to more appropriate levels.

The present investigation consists on clarifying the main difficulties experienced by federal environmental supervision organs, particularly IBAMA, in such a way to give effectiveness to the fines applied on the regular exercise of the environmental police power in the state of Rio de Janeiro. The subject has crucial importance to public administration trying to find ways to assure the effectiveness of legal competence (environmental police power), in order to prevent and curb aggressive actions to the environment.

The diagnoses along the research shows elements to be used in the construction of a proposal of normative and management nature, suggesting actions of low, medium and highest levels of complexity to face the main difficulties experienced by the environmental supervision organ to bring effectiveness to environmental fines.

Key words: environment, police power, administrative sanctions

1. INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988, formada após a negação do valor da pessoa humana durante a ditadura, restaura um regime político democrático e consolida a proteção a

inúmeros direitos e garantias fundamentais, como o meio ambiente. Como já afirmado em outra oportunidade (GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio, 2009), a Carta de 1988 é tida como uma das mais completas do mundo em matéria ambiental, dedicando a esta um capítulo próprio. Ela institucionalizou a política do meio ambiente e estabeleceu preceitos e diretrizes básicas a serem cumpridas indistintamente por governantes e governados. Além de ser dotada de um capítulo próprio (art. 225) para as questões ambientais, trata, ao longo de diversos outros artigos, das obrigações da sociedade e do Estado brasileiro para com o meio ambiente.

Com efeito, muitas questões importantes se apresentam no campo do direito ambiental e um dos principais assuntos relaciona-se ao tema do desenvolvimento sustentável. O binômio “economia x ambiente”, por vezes, apresenta-se de maneira tensa entre os vários segmentos da sociedade, na medida em que é necessário fomentar o desenvolvimento econômico do País em consonância com a proteção e a preservação do meio ambiente. Há grupos que querem o desenvolvimento a qualquer preço e os que desejam a proteção integral do meio ambiente em descompasso com as necessidades existentes da vida contemporânea. É importante e necessário, portanto, compatibilizar esses interesses e um dos instrumentos utilizados pelo poder público para alcançar esse desiderato é o *poder de polícia ambiental*.

O poder de polícia² consiste em um conjunto de intervenções do poder público no sentido de disciplinar a ação dos particulares, objetivando prevenir ou reprimir perturbações à ordem pública. Dessa forma, a Administração Pública pode condicionar o exercício de direitos individuais; delimitar a execução de atividades; e condicionar o uso de bens que afetem a coletividade ou contrariem a ordem jurídica estabelecida ou se oponham aos objetivos permanentes da nação.

Nessa ordem de convicções, tem-se a oportunidade de transcrever a sempre valiosa lição de Marcello Caetano, ao doutrinar sobre o estudo desse tema, em que assevera:

“A polícia é atuação da autoridade, pois pressupõe o exercício de um poder condicionante de atividades alheias, garantido pela coação sob a forma característica da Administração, isto é, por execução prévia. É uma intervenção no exercício de atividades

² De acordo com o art. 78 do Código Tributário Nacional, poder de polícia é "a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos". Considera-se regular exercício do poder de polícia, de acordo com o disposto no parágrafo único do citado art. 78 do CTN, o "desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder". Ou seja, é pressuposto legal para o exercício do poder de polícia que este seja exercido pela autoridade pública à qual a Lei atribuiu competência.

individuais e a possibilidade da sua violação por estes. (...) A polícia intervém nas atividades individuais de fazer perigar interesses gerais. Só aquilo que constitua perigo susceptível de projetar-se na vida pública interessa à polícia, e não o que apenas afete interesses privados ou a intimidade das existências pessoais.” (CAETANO, 1992, p. 270)

No campo ambiental o instituto tem sido apresentado como

“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.” (MACHADO, 2010, p. 342)³

É de se notar que o poder de polícia ambiental⁴ 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 artigo 6º, que “os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).”

O assunto em comento passou a ser regido no ordenamento jurídico brasileiro precipuamente pela Lei nº 9.605/1998 e pelo Decreto nº 6.514/2008. 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 VI, intitulado “Da infração administrativa”, agasalha o poder de polícia, ao declarar, em seu artigo 70, que é considerada infração administrativa ambiental

³ Além do conceito indicado, MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.342 corrobora o entendimento indicado: “O poder de polícia age através de ordens e proibições, mas, e, sobretudo, por meio de normas limitadoras e sancionadoras, ou pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia.”

⁴ O artigo 70, § 1º, da Lei nº 9.605/1998 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 Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha”.

toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

A matéria foi devidamente regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008, 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 de legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, além dos critérios mencionados no parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Com efeito, o presente artigo traduz-se em importante marco para a matéria ambiental no Brasil haja vista que, embora exista hodiernamente um grande arcabouço legislativo que contempla a matéria, restaram evidenciados vários problemas no tocante aos mecanismos de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental, especialmente nas questões referentes à aplicação de multas e ao encaminhamento dos debates junto à Administração, principalmente no âmbito dos recursos administrativos interpostos com o fito de impugnar os autos de infração lavrados ou discutir as sanções impostas, bem como dos valores cobrados.

No que diz respeito ao objeto da pesquisa, o problema enfrentado pela presente investigação consistiu em desvendar as principais dificuldades experimentadas pelos órgãos de fiscalização ambiental federal, particularmente o IBAMA, para dar eficácia às multas aplicadas no exercício regular do poder de polícia ambiental no estado do Rio de Janeiro.

A temática tem crucial importância para a 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.

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, encontra entraves múltiplos para alcançar eficácia, os quais vão desde a ausência de recursos humanos suficientes para exercício do poder de polícia e encaminhamento do procedimento administrativo, a

burocracia e morosidade administrativa, até a judicialização excessiva da matéria, suspendendo, não raro, o prosseguimento do procedimento administrativo.

Assim, o diagnóstico efetuado ao longo da pesquisa pretendeu levantar elementos para construção de proposta de natureza normativa e de gestão, sugerindo ações e medidas de baixo, médio e mais altos níveis de complexidade para o enfrentamento das principais dificuldades vivenciadas pelo órgão de fiscalização ambiental para dar eficácia às multas ambientais.

A metodologia utilizada neste estudo consiste em *pesquisa aplicada*, com o objetivo de gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais, como a interpretação que, à luz da Constituição Federal de 1988, deve guiar as ações de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental, principalmente em relação à eficácia das multas ambientais aplicadas. É, ainda, uma *pesquisa empírica*, pois apresenta levantamento de dados sobre procedimento administrativo referente às multas ambientais. Consiste, também, em *pesquisa qualitativa*, visto que trata da interpretação dos fenômenos (retratando certos elementos determinantes da discussão nas esferas administrativa e os procedimentos de cobrança de multas ambientais). É *pesquisa descritiva*, porque denota a tendência a analisar os dados indutivamente. O processo de conhecimento e seu significado são os focos principais de abordagem. A estratégia para realização da pesquisa empírica (quantitativa e qualitativa) foi definida da seguinte forma:

a) coleta e tratamento de dados entre os anos de 2008 a 2012 no estado do Rio de Janeiro, sendo subdividida a pesquisa empírica nas seguintes fases: a) análise dos autos de infração, com o propósito de traçar um perfil da atividade de fiscalização desenvolvida pelo IBAMA, pelo qual se deflagra o procedimento administrativo das multas ambientais. As análises e o tratamento dos dados referem-se ao material coletado na 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 *Libre Office* (planilhas), relativos aos anos de 2008 a 2012 contendo as seguintes informações: quantitativo de 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* e local da infração (latitude e longitude – UF e coordenadas GPS). Com base nos arquivos mencionados, foram criadas tabelas por ano, com os seguintes dados correspondentes à *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.

b) análise dos recursos julgados pelo Presidente do IBAMA, executada com base no quantitativo de recursos julgados pelo Presidente do IBAMA no Rio de Janeiro, bem como a totalidade dos recursos julgados entre 2010 e 2012. Com base nos resultados dos recursos julgados disponibilizados em sítio da internet, foram elaboradas tabelas com os seguintes dados correspondentes à *amostragem total*: quantidade total de recursos, quantidade por pessoa física e por pessoa jurídica; recursos de multas com valor entre R\$ 0,00 (zero real) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); entre R\$ 5.001,00 (cinco mil e um reais) e R\$ 99.999,00 (noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove reais) ; entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 999.999,00 (novecentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove reais); acima de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); ano de início do procedimento e o tempo aproximado (anos) entre o início do procedimento e o julgamento do recurso (por pessoa física e por pessoa jurídica); resultado dos recursos (por pessoa física e por pessoa jurídica); motivo do auto de infração – tipo de infração (por pessoa física e por pessoa jurídica); termos aplicados nos autos; e

c) análise dos cem maiores débitos constituídos (IBAMA RJ) – as análises e o tratamento dos dados dos maiores débitos foram coletados na Superintendência do IBAMA no Estado do Rio de Janeiro, obtidos em 19.01.2013 em resposta ao documento protocolado em 30.08.2012 sob o nº 02022.005762/12-87. O documento (planilha) nos foi fornecido em formato de planilha fotocopiada (gerada em 15.01.2013), contendo as seguintes informações: nome, nº no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)/Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), descrição, número do débito, saldo (UFIR), vencimento (data), número do processo, situação e local do processo. A informação solicitava o envio de dois documentos internos: memória de cálculo e histórico do débito de cada um dos cem maiores débitos. Esses documentos não foram fornecidos pelo IBAMA-RJ, permitindo tão somente analisar certos aspectos relacionados aos maiores débitos. Com base na planilha mencionada, foram criadas tabelas com os seguintes dados correspondentes à *amostragem total* (100%): quantidade de autos de pessoa física; quantidade de autos de pessoa jurídica; quantidade de autos com valores de multa até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), entre R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)

e R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), entre R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); ano de vencimento do débito; situação do procedimento; localização dos autos.

O resultado de todo esse processo investigativo conduziu ao estabelecimento de propostas concretas no campo jurídico-normativo e de gestão, para buscar equacionar os eventuais problemas detectados relativos à eficácia das multas ambientais aplicadas em razão da atividade fiscalizadora e do regular exercício do poder de polícia ambiental.

2 - RESULTADOS

2.1. PESQUISA EMPÍRICA

A coleta de dados foi realizada em três fases distintas para composição dos resultados empiricamente constituídos na esfera administrativa: dados sobre autos de infração lavrados; dados sobre recursos julgados pela presidência do IBAMA; dados sobre os maiores débitos vencidos ou a vencer no IBAMA-RJ.

2.1.1 - Dados referentes aos autos de infração – IBAMA

A seguir são apresentadas projeções gráficas e resultados referentes aos autos de infração aplicados pelo IBAMA no estado do Rio de Janeiro no período de 2008 a 2012. As análises e o tratamento dos dados a seguir referem-se ao material colhido na sede do IBAMA (Brasília, DF), obtidos mediante o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC – Lei de Acesso à Informação), correspondente a 30 arquivos em formato Libre Office (planilhas), relativos aos anos de 2008 a 2012, contendo as seguintes informações: quantitativo dos autos de infração aplicados, identificação do infrator, número do auto de infração, data da autuação, tipo de infração cometida, valor da multa aplicada, local da infração.

2.1.1.1 - Análise dos aspectos gerais no estado do Rio de Janeiro (2008 a 2012).

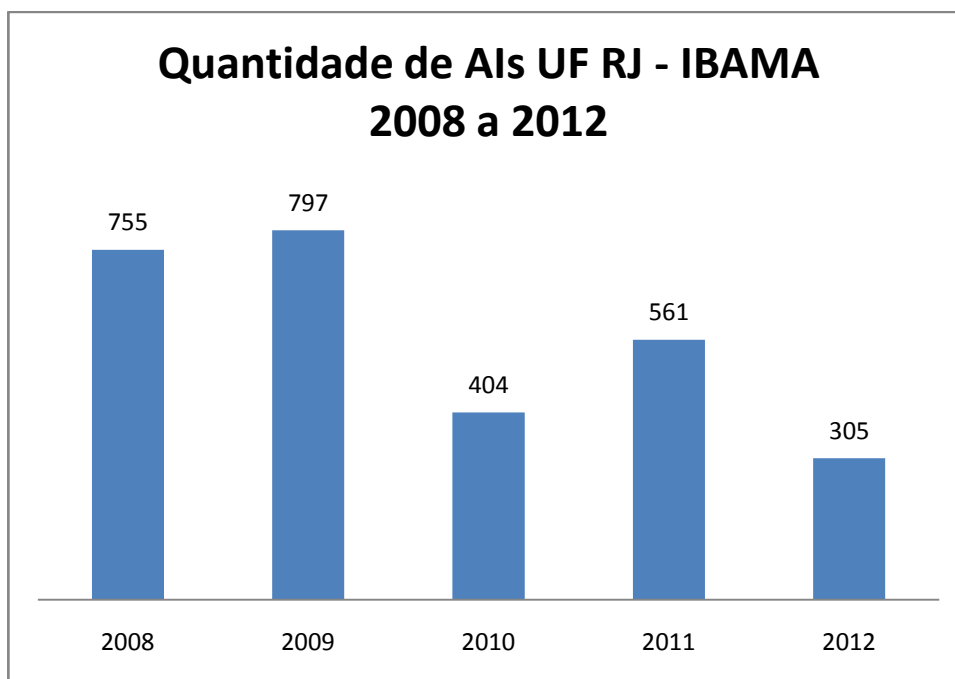


Gráfico 1 – Quantidade total de autos de infração lavrados no Estado do Rio de Janeiro pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

A tabela demonstra o quantitativo de autos de infração aplicados pelo IBAMA no estado do Rio de Janeiro, no período de 2008 a 2012. Foram analisadas a totalidade (100%) dos autos de infração aplicados, perfazendo um total de 2.822 autos de infração, 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%).

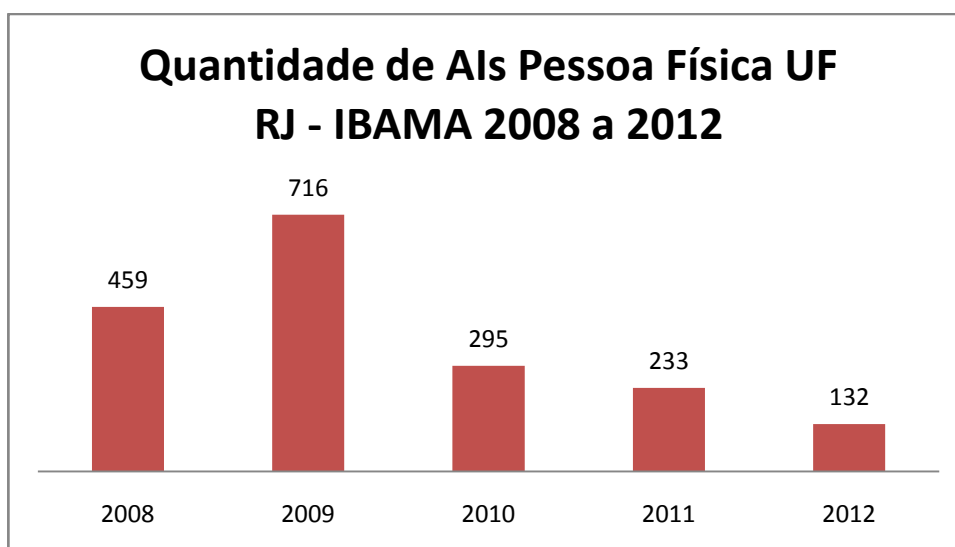


Gráfico 2 - Quantidade total de autos de infração de pessoas físicas lavrados no Estado do Rio de Janeiro pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

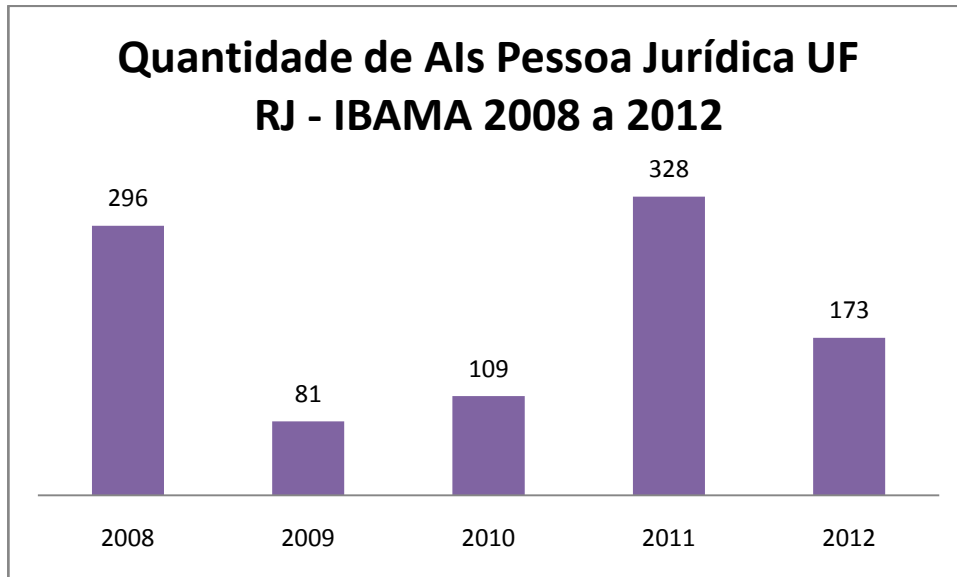


Gráfico 3 - Quantidade total de autos de infração de pessoas jurídicas lavrados no Estado do Rio de Janeiro pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

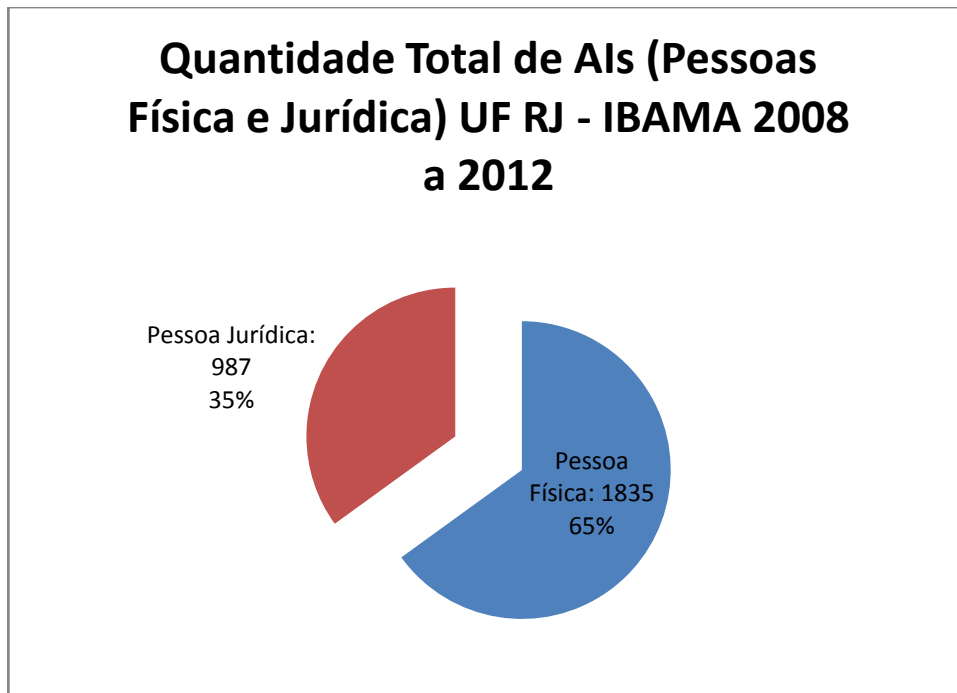


Gráfico 4 – Comparativo dos totais de autos de infração de pessoas físicas e pessoas jurídicas lavrados no Estado do Rio de Janeiro pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

Impende assinalar que a maior incidência para aplicação dos autos de infração recaiu sobre as pessoas físicas e revela uma tendência do órgão ambiental de exercer maior ação fiscalizatória em relação aos indivíduos. Tal fato, pode sinalizar na 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 age, frequentemente, a mando de grandes interesses econômicos.

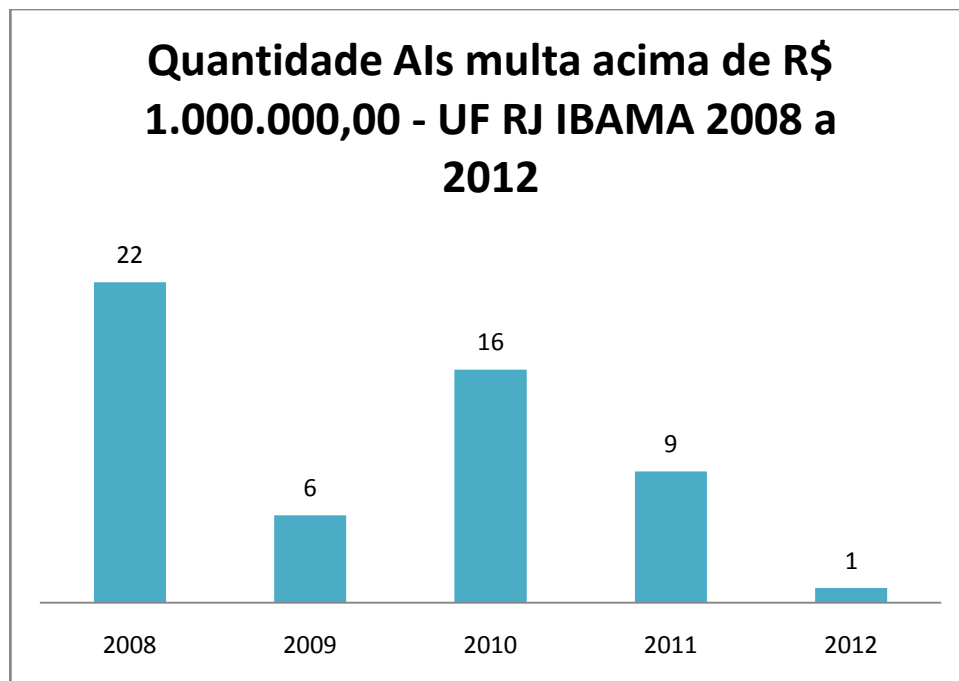


Gráfico 5 - Quantidade total de autos de infração lavrados com valores de multas iguais ou superiores a R\$ 1.000.000,00 no Estado do Rio de Janeiro pelo IBAMA – período de 2008 a 2012.

A tabela acima indicada demonstra que na maior parte das vezes, os grandes débitos recaem sobre multas aplicadas sobre pessoas jurídicas ou são situações que recaem 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 no 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 concluir que a estratégia mais adequada para assegurar maior eficácia ao procedimento administrativo deve ter início na própria tática de fiscalização adotada pelo 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 ações de 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.

2.1.2 - Dados referentes aos Recursos interpostos aos autos de infração lavrados pelo IBAMA

São apresentadas a seguir, projeções gráficas e tratamento de dados referentes aos Recursos julgados pelo Presidente do IBAMA nos Estados do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2012.

2.1.2.1 – Análise dos aspectos gerais do Estado do Rio de Janeiro (2010 a 2012)

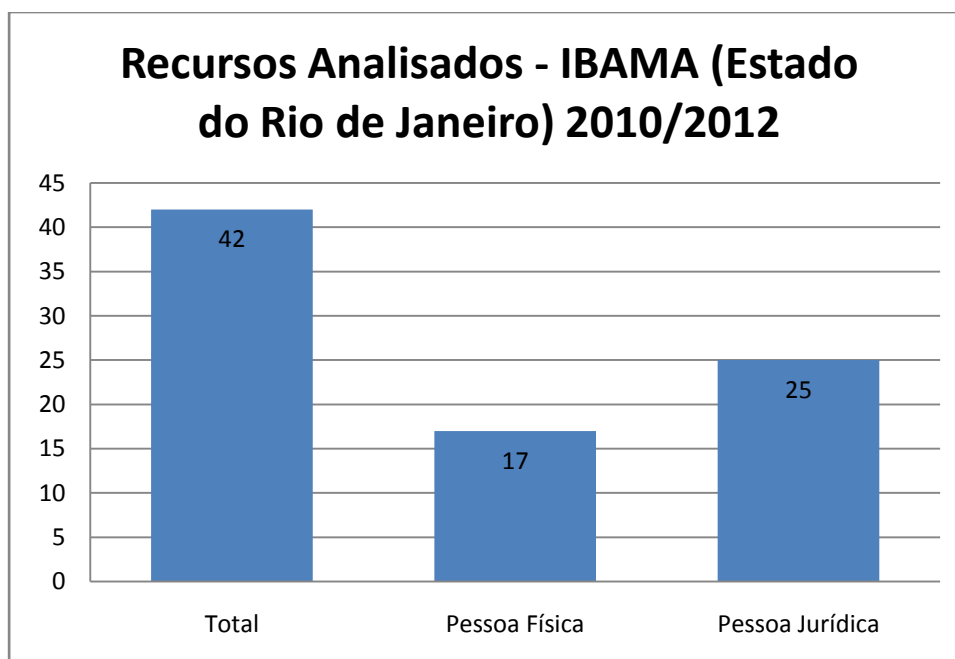


Gráfico 6 – Total de Recursos Julgados pelo Presidente do IBAMA no Estado do Rio de Janeiro (pessoas físicas e pessoas jurídicas) – período 2010 a 2012.

A tabela demonstra o quantitativo de recursos julgados pelo Presidente do IBAMA no estado do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2012⁵, sendo certo que a totalidade (100%) dos recursos julgados perfaz o total de 42 recursos julgados, sendo que 17 são de pessoas físicas e 25 de pessoas jurídicas.

Abaixo, o fluxograma do ano de início dos procedimentos administrativos com recursos julgados pelo Presidente do IBAMA no período indicado:⁶

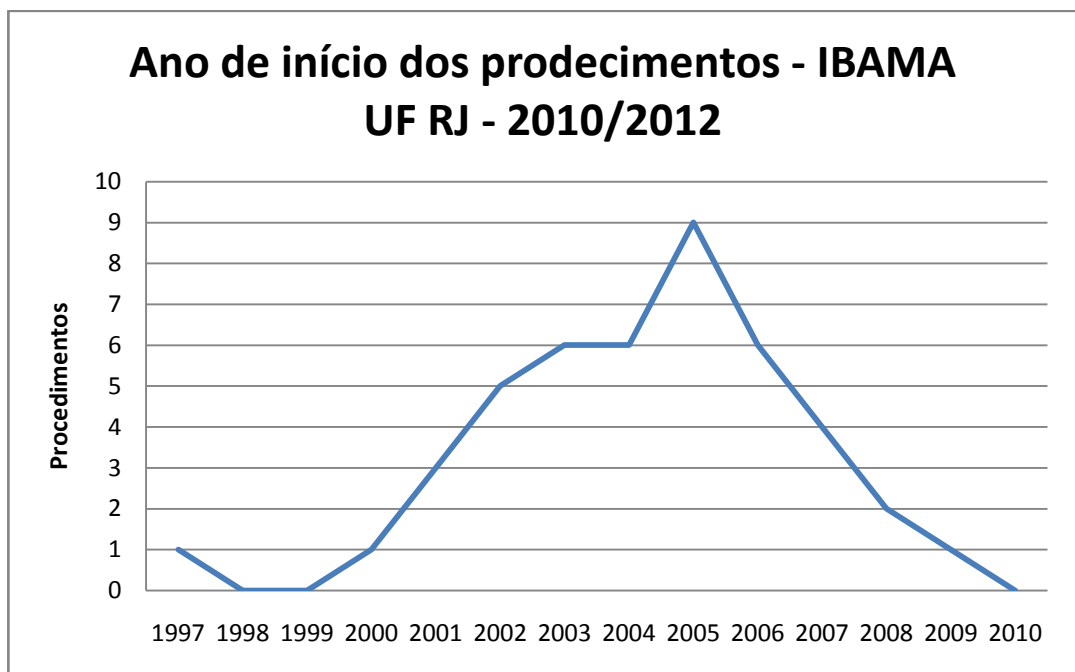


Gráfico 7 – Fluxograma indicando ano do início do procedimento administrativo no Estado do Rio de Janeiro no IBAMA – período de 2010 a 2012.

O fluxograma demonstra uma maior concentração de demandas iniciadas entre os anos de 2004 e 2007 nos procedimentos julgados entre os anos de 2010 e 2012, sendo o pico localizado no ano de 2005, o que indica um período médio aproximado entre o início do

⁵ As informações sobre recursos julgados pelo Presidente do IBAMA somente foram disponibilizadas em sítio na internet <http://www.ibama.gov.br/julgamento/resultados-de-recursos-a-autos-de-infracao> a partir do ano de 2010.

⁶ O fluxograma apenas indica o ano do início do procedimento administrativo, pois nos recursos julgados não consta a data da lavratura do auto de infração pelo IBAMA. Portanto, a abordagem sobre tempo de duração do processo administrativo ficou prejudicada, pela ausência da informação precisa nos recursos e pelo fato de ter acesso à informação do tempo restante, após o julgamento do recurso, para a finalização do procedimento.

procedimento administrativo e o julgamento dos recursos *em 5 anos*. Cumpre ressaltar que esse tempo é uma estimativa aproximada e *não retrata uma média de tempo de duração total do processo*, uma vez que não está baseado na indicação do momento final do procedimento administrativo.

Os procedimentos administrativos analisados com menor prazo entre o seu início e o julgamento recursal pela presidência do IBAMA foram julgados após dois anos da lavratura do auto de infração, ou seja, no aspecto temporal, constata-se, aproximadamente, que o mínimo de tempo de tramitação procedimental ficou em dois anos, sendo a média em cinco anos e o máximo em aproximadamente de 10 a 12 anos. Fato é que o procedimento administrativo demonstra uma evolução bastante morosa, representando um custo elevado para administração na ocupação dos seus quadros e um acúmulo gigantesco, ano após ano, de demandas em fila de espera para o julgamento recursal.

Aspectos gerais de análise do Estado do Rio de Janeiro no período entre 2010 e 2012:

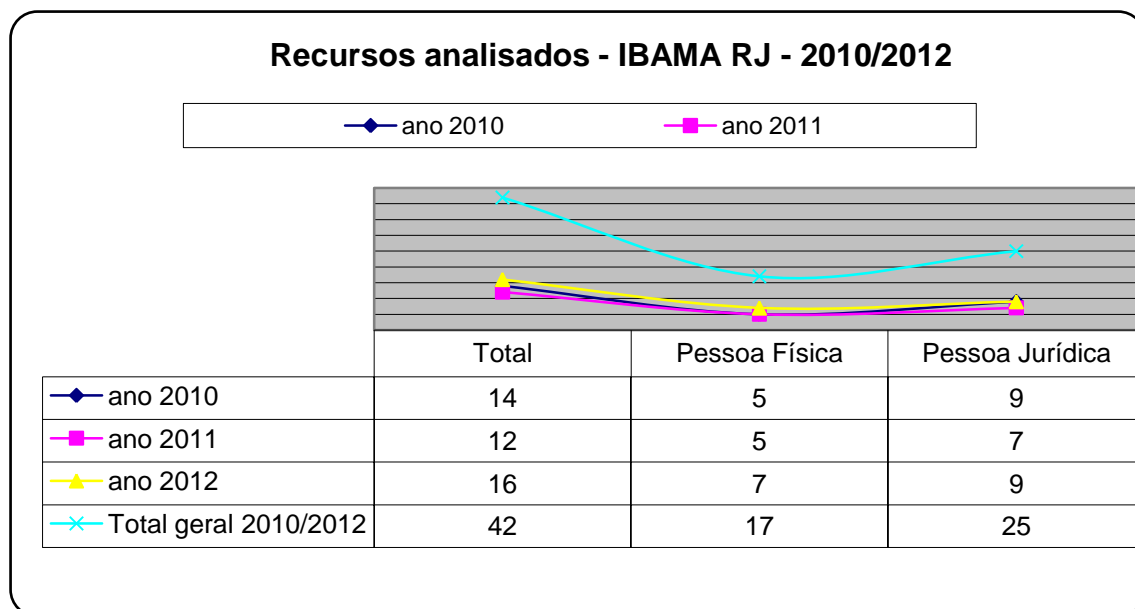


Gráfico 8 – Fluxograma com total de recursos julgados pelo Presidente do IBAMA (pessoas físicas e pessoas jurídicas), originários do Estado do Rio de Janeiro – período de 2010 a 2012.

O fluxograma indica aumento progressivo na quantidade de recursos apreciados ao longo dos anos, porém apresentando equilíbrio entre os casos de pessoas físicas e jurídicas e equilíbrio quantitativo nos recursos julgados no período, preponderando, contudo, situações envolvendo pessoas jurídicas no Estado do Rio de Janeiro no período estudado.

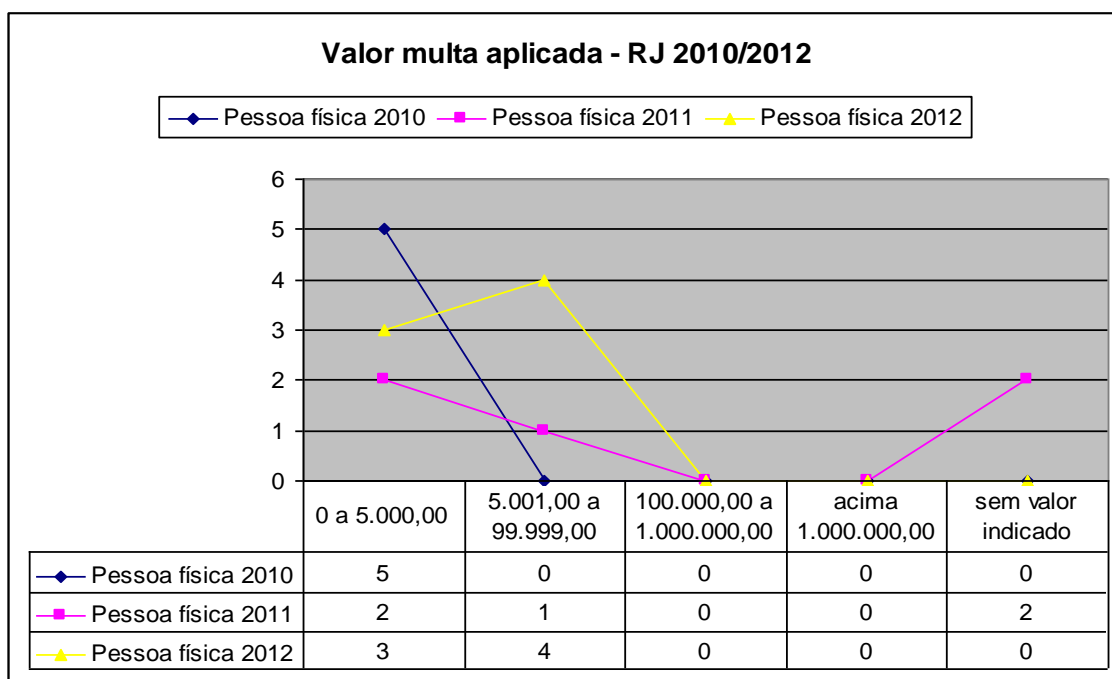


Gráfico 9 – Fluxograma com quantidade de recursos julgados pelo Presidente do IBAMA, conforme os valores das multas aplicadas (pessoas físicas) – Rio de Janeiro – período de 2010 a 2012.

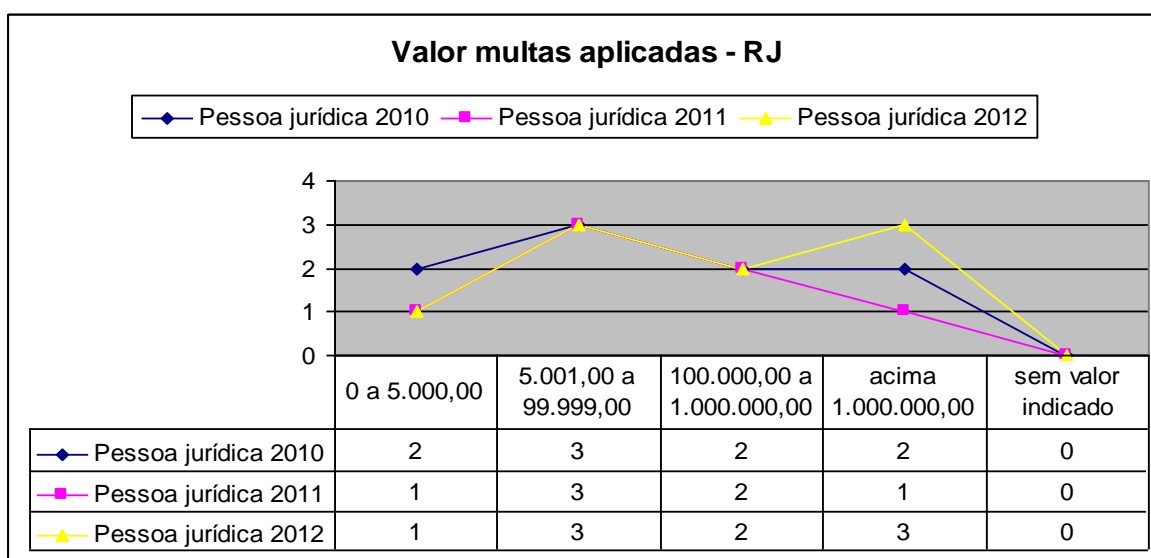


Gráfico10 – Fluxograma com quantidade de recursos julgados pelo Presidente do IBAMA, conforme os valores das multas aplicadas (pessoas jurídicas) – Rio de Janeiro – período de 2010 a 2012.

Em relação ao valor da multa, os fluxogramas revelam que, em todo o período estudado, em relação aos casos de pessoas físicas e jurídicas, em situações envolvendo pessoas físicas, prevalecem recursos tratando da aplicação de multas com valores entre R\$ 0,00 (zero real) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e em relação às pessoas jurídicas prevalecem multas com valor entre R\$ 5.001,00 (cinco mil e um reais) e R\$ 99.999,00 (noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove reais). Não há casos de multas de pessoas físicas acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), o que demonstra algum equilíbrio em relação à capacidade econômica dos autuados.

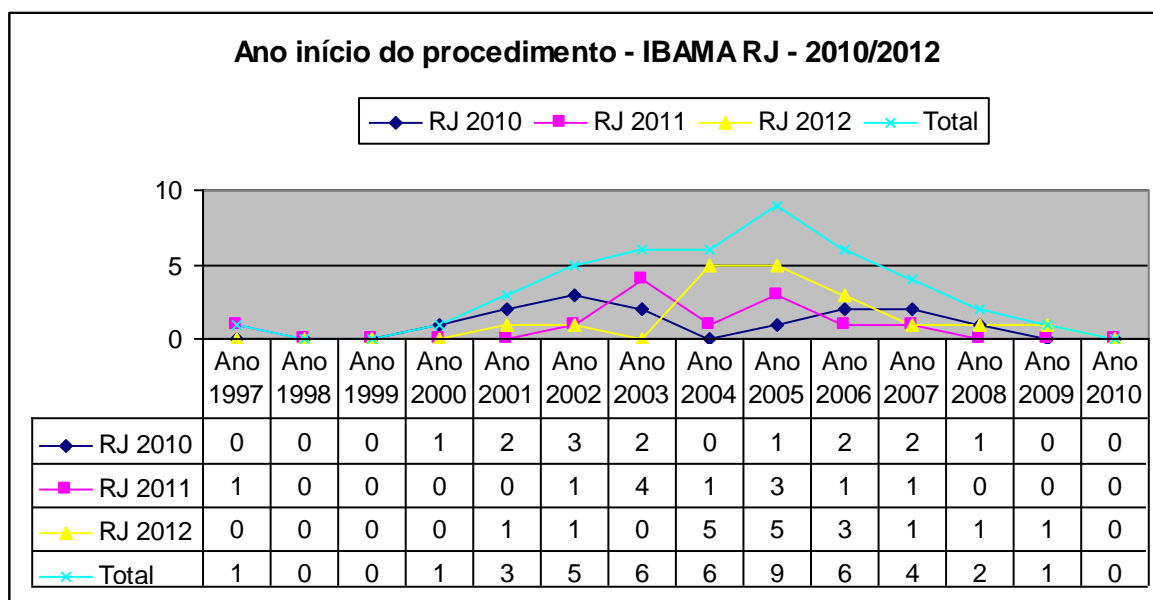


Gráfico 11 – Fluxograma com a quantidade total de recursos julgados de acordo com o ano de início do procedimento e o tempo aproximado, calculado em anos, até o julgamento pelo Presidente do IBAMA – Rio de Janeiro – período 2010 a 2012.

O fluxograma indica uma prevalência de autos de infração lavrados nos anos de 2005 e 2006, julgados entre 2010 e 2012, demonstrando uma média aproximada entre o seu início e

o julgamento de, pelo menos, 5 ou 6 anos de andamento, o que é bastante elevado em termos temporais para o transcurso do procedimento administrativo no Estado do Rio de Janeiro no período estudado e confirma a média geral já apontada em relação a todas as UFs selecionadas para a pesquisa.

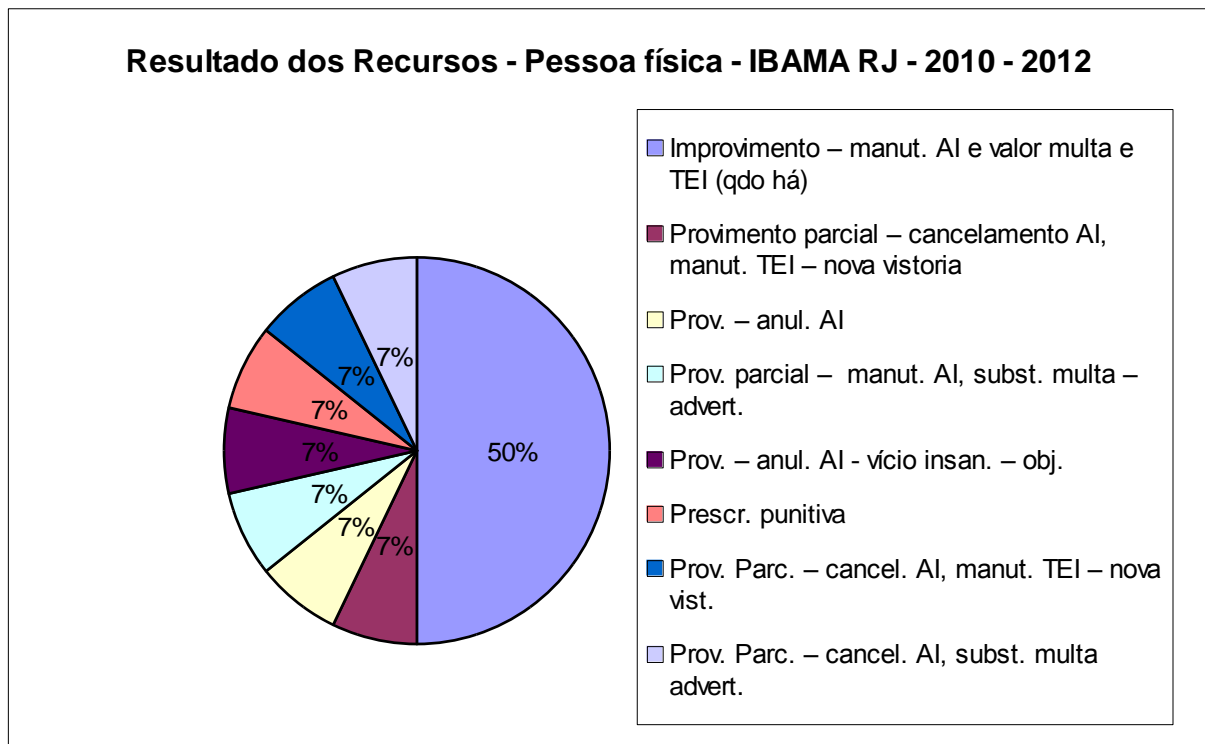


Gráfico 12 – Fluxograma dos resultados dos recursos julgados pelo Presidente do IBAMA (pessoa física) nos procedimentos originários do Estado do Rio de Janeiro – período de 2010 a 2012.

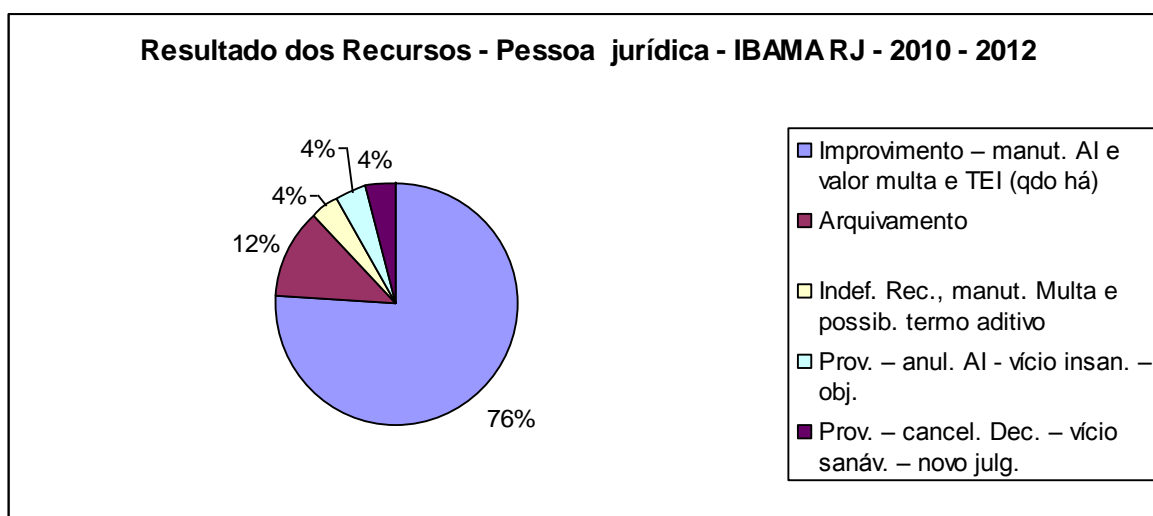


Gráfico 13 – Fluxograma dos resultados dos recursos julgados pelo Presidente do IBAMA (pessoa jurídica) nos procedimentos originários do Estado do Rio de Janeiro – período de 2010 a 2012.

Os gráficos revelam que a maioria dos casos foram julgados improvidos, com manutenção do auto de infração, da multa e dos termos, especialmente em relação aos casos de pessoas jurídicas (76%).

A morosidade administrativa para apreciação dos recursos pode ensejar a prática recursal com fins meramente protelatórios, mesmo sabendo-se da tendência para o não provimento desses recursos. Daí a relevância de se pensar em possíveis formas alternativas de composição administrativa nos procedimentos de responsabilização ambiental, como, por exemplo, o uso mais frequente do termo de compromisso.

2.1.3 - Dados referentes aos 100 (cem) maiores débitos – IBAMA-RJ - Projeções gráficas referentes aos maiores débitos atualmente registrados pelo IBAMA no Estado do Rio de Janeiro

As análises e tratamento dos dados a seguir referem-se ao material coletado na Superintendência do IBAMA no Estado do Rio de Janeiro, obtidas em 19.01.2013 em resposta ao documento protocolado em 30.08.2012 sob o nº 02022.005762/12-87. O documento (planilha) foi fornecido em formato de planilha Excel fotocopiada (gerada em 15.01.2013), contendo as seguintes informações: nome, CPF/CNPJ, descrição, nº do débito, saldo (UFIR), vencimento (data), nº do processo, situação, local do processo. A informação solicitava o envio de dois documentos internos: memória de cálculo e histórico do débito de cada um dos cem maiores débitos. Esses documentos não foram fornecidos pelo IBAMA-RJ, permitindo-nos tão somente analisar certos aspectos relacionados aos maiores débitos.

Com base no arquivo mencionado, foram elaboradas tabelas com os seguintes dados correspondentes à *amostragem total* (100%): quantidade de autos de pessoa física; quantidade de autos de pessoa jurídica; quantidade de autos com valores de multa até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), entre R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), entre R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); ano de vencimento do débito; situação do procedimento; localização dos autos.

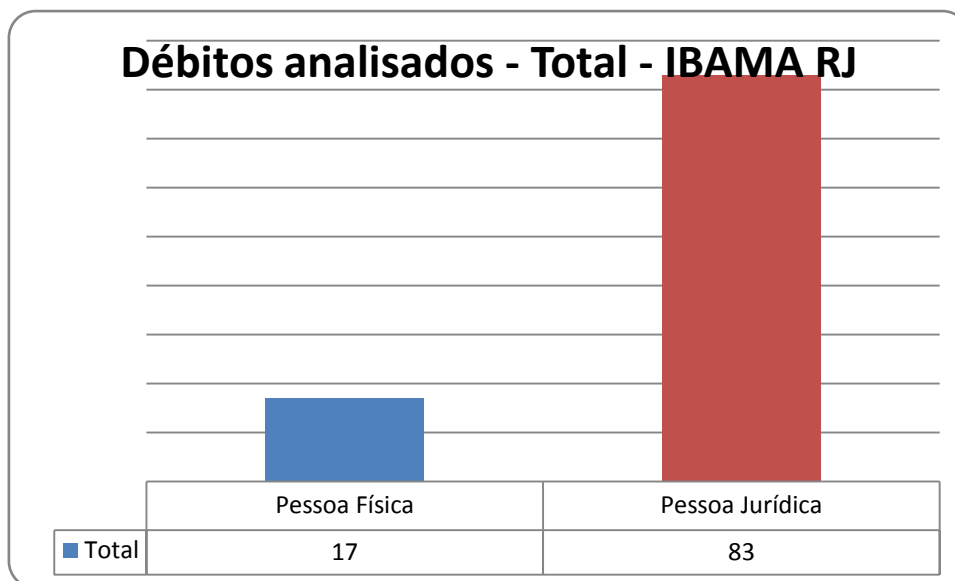


Gráfico 14 - Quantitativos de maiores débitos analisados no IBAMA do Estado do Rio de Janeiro (pessoa física e pessoa jurídica).

O gráfico demonstra, na análise da totalidade dos cem maiores débitos constituídos em autos de infração na Superintendência do IBAMA-RJ, um total de 17 casos de pessoas físicas – 17 %, e 83 de pessoas jurídicas – 83%.

Observa-se a ocorrência comum, em relação aos autos de infração aplicados, de forte predominância nos maiores débitos de autos de pessoas jurídicas, revelando uma estratégia equivocada do órgão ambiental de investir na fiscalização de pessoas físicas, muito embora os grandes débitos sejam sensivelmente concentrados em infrações cometidas por pessoas jurídicas, cujo somatório corresponde ao montante mais expressivo dos autos aplicados.

Esse erro de foco nas ações de fiscalização e exercício do poder de polícia geralmente colabora para a 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 com 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 age, frequentemente, a mando de grandes interesses econômicos.

É fato que há um desperdício dos investimentos da Administração Pública em termos de recursos humanos e econômicos, além de desatenção ao princípio da eficiência administrativa, quando o tempo e os recursos são despendidos para o exercício do poder de polícia que promove pouco resultado prático para coibir a prática de novas infrações de mesma natureza e para responsabilizar infratores.

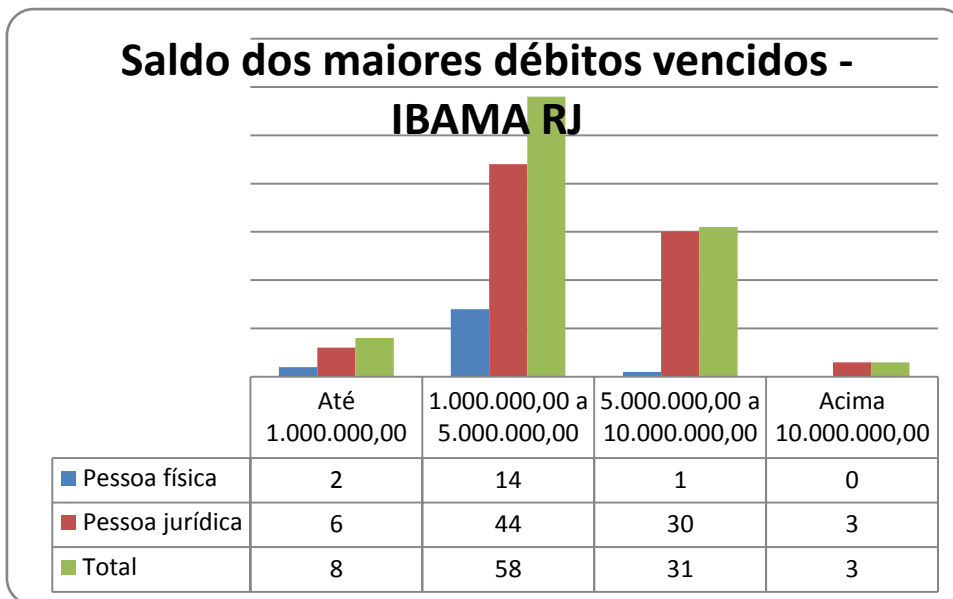


Gráfico 15 – Saldos de multas vencidas ou a vencer dos maiores débitos analisados no IBAMA do Estado do Rio de Janeiro (pessoa física e pessoa jurídica), classificados por valores.

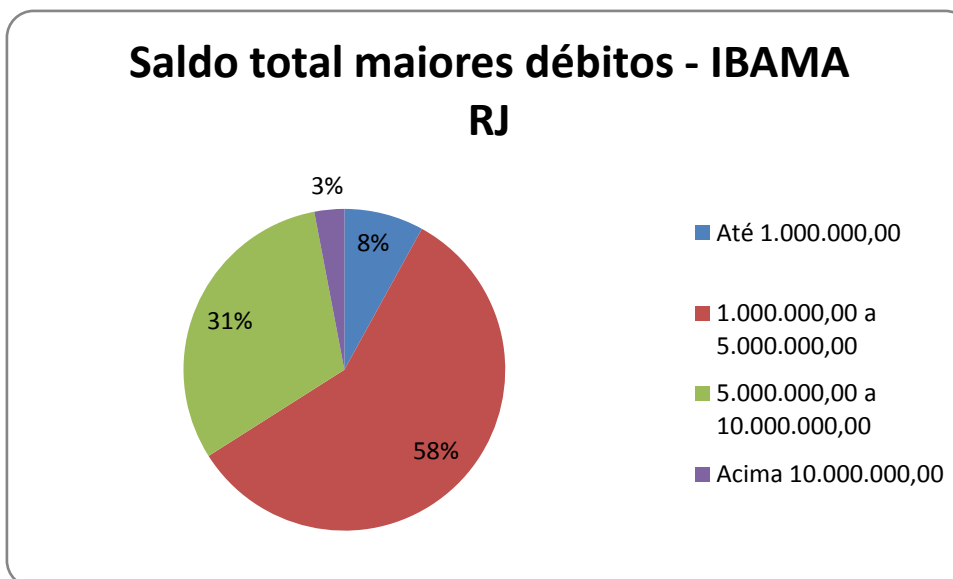


Gráfico 16 - Percentagem total dos saldos de multas vencidas ou a vencer dos maiores débitos analisados no IBAMA do Estado do Rio de Janeiro, classificados por valores.

O gráfico indica que, do total de cem débitos analisados no IBAMA-RJ, 8 (8%) correspondem a valores até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), sendo 2 de pessoas físicas (12% dos autos de pessoas físicas) e 6 de pessoas jurídicas (7% dos autos de pessoas jurídicas); 58 (58%) correspondem a valores entre R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), sendo 14 de pessoas físicas (82% dos autos de pessoas físicas) e 44 de pessoas jurídicas (53% dos autos de pessoas jurídicas); 31 (31%) correspondem a valores entre R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e R\$ 10.000.000,00 (10 milhões de reais), sendo 1 de pessoas físicas (6% dos autos de pessoas físicas) e 30 de pessoas jurídicas (36% dos autos de pessoas jurídicas); 3 (3%) correspondem a valores superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), sendo 0 de pessoas físicas (0% dos autos de pessoas físicas) e 3 de pessoas jurídicas (4% dos autos de pessoas jurídicas).

Os débitos entre R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) correspondem à maior parte dos valores expressos em multas no Rio de Janeiro.

Há necessidade de se elaborar uma estratégia mais eficiente para conduzir os casos envolvendo os grandes débitos, a começar na própria realização das atividades fiscalizatórias, que devem priorizar ações para combater as práticas mais características em cada região (deve-se ter em conta os tipos de infração mais característicos em cada UF) e buscar meios para exercer o poder de polícia sobre situações envolvendo pessoas jurídicas em infrações de grandes débitos. Tal estratégia também precisa ser acompanhada de mecanismos de processamento mais eficientes nos casos dos grandes débitos, visto que a morosidade pode comunicar uma visão de impunidade.

Um olhar mais global do órgão ambiental no sentido de equacionar quais infrações são mais características nos maiores débitos e a indicação, na via administrativa e judicial, dos argumentos de defesa (administrativa e judicial) mais recorrentes, pode promover uma fundamentação mais pormenorizada e objetiva nas decisões, evitando desgaste da judicialização excessiva e o protelamento do pagamento dos débitos vencidos.

É preciso gerir a questão ambiental de forma integrada entre as esferas administrativa e judicial, evitando a fragmentação da informação no órgão administrativo e o seu desconhecimento das questões tratadas na esfera judicial. A proliferação da informação veiculada no âmbito administrativo e a descentralização de certas estruturas operacionais, permitindo maior autonomia na construção das ações, podem ser fatores positivos na atividade a ser desenvolvida e conduzir a uma maior eficiência.

Ano vencimento maiores débitos - IBAMA RJ

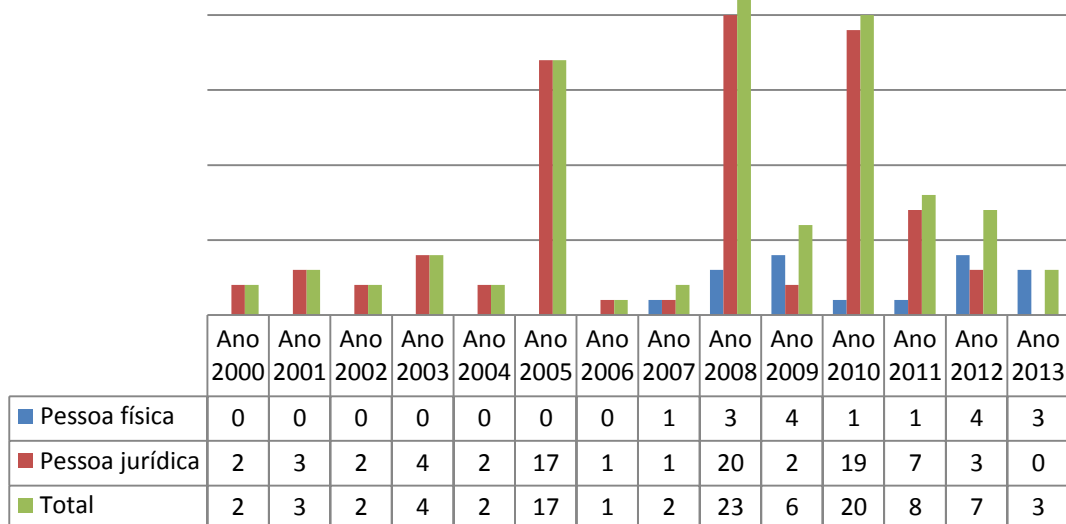


Gráfico 17 – Quantitativo dos anos de vencimento dos maiores débitos analisados no IBAMA do Estado do Rio de Janeiro (pessoa física e pessoa jurídica).

O gráfico revela que o vencimento dos maiores débitos constituídos no âmbito do IBAMA-RJ em relação às pessoas físicas concentram-se entre os anos de 2007 e 2013, com maior concentração após 2009. Portanto, são débitos constituídos há pelo menos 6 anos e ainda sem pagamento.

Em relação às pessoas jurídicas, existem débitos pendentes desde 2000, ou seja, há 13 anos, observando-se um volume maior após 2008, ou seja, há pelo menos 5 anos e ainda sem pagamento. Observa-se que a faixa temporal dilata-se em relação às pessoas jurídicas.

Os dados indicam que a complexidade procedimental acarreta uma situação inconclusa e de pendência de pagamento dos grandes débitos, o que pode levar ao uso de mecanismos protelatórios como estratégia para evitar o pagamento ou mesmo para encobrir reincidências em novas infrações que porventura venham a ser cometidas.

O tempo de duração do procedimento administrativo deve ser objeto de atenção do órgão ambiental, especialmente em relação aos grandes débitos, para evitar a sensação de impunidade e o desgaste das ações de fiscalização.

Há que se criar um rito sumário para situações envolvendo práticas lesivas ao ambiente cujo impacto negativo para a sociedade seja mais extenso e profundo.

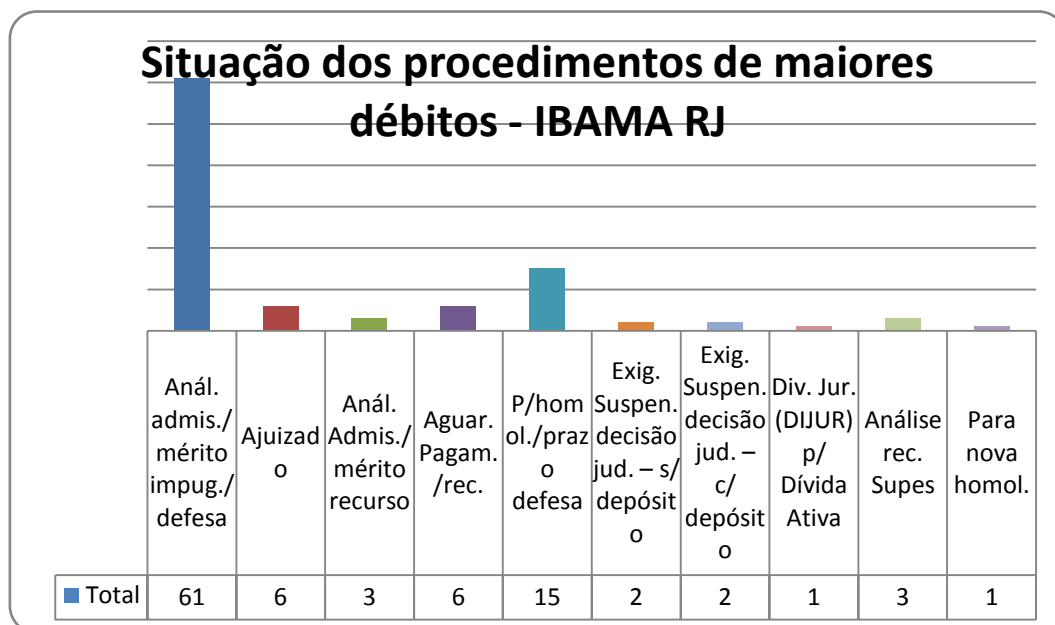


Gráfico 18 - Quantitativo da situação de andamento dos procedimentos dos maiores débitos analisados no IBAMA do Estado do Rio de Janeiro.

O gráfico demonstra que nos maiores débitos constituídos no IBAMA-RJ (61%) encontram-se em fase de análise da admissão/mérito da impugnação/defesa; 6% foram ajuizados; 3% estão em fase de análise da admissão/mérito do recurso; 6% aguardam o pagamento/recurso; 15% estão em fase de homologação/prazo de defesa; 2% encontram-se em situação de suspensão por decisão judicial – sem depósito; 2% encontra-se em situação de suspensão por decisão judicial – com depósito; 1% foi enviado à Divisão Jurídica (DIJUR) para Dívida Ativa; 3% encontram-se em fase de análise de recurso pela Superintendência; e 1% aguarda nova homologação.

Observa-se que a maioria dos casos está na fase procedimental de análise da admissão/mérito da impugnação/defesa, ou seja, no início da etapa recursal e tendo ainda que passar por algumas fases até chegar à condição de resolução do feito. O contraditório e a ampla defesa não podem servir de desculpas para uma duração desarrazoada do procedimento administrativo e sem compromisso com os compromissos constitucionalmente erguidos no que toca ao meio ambiente.

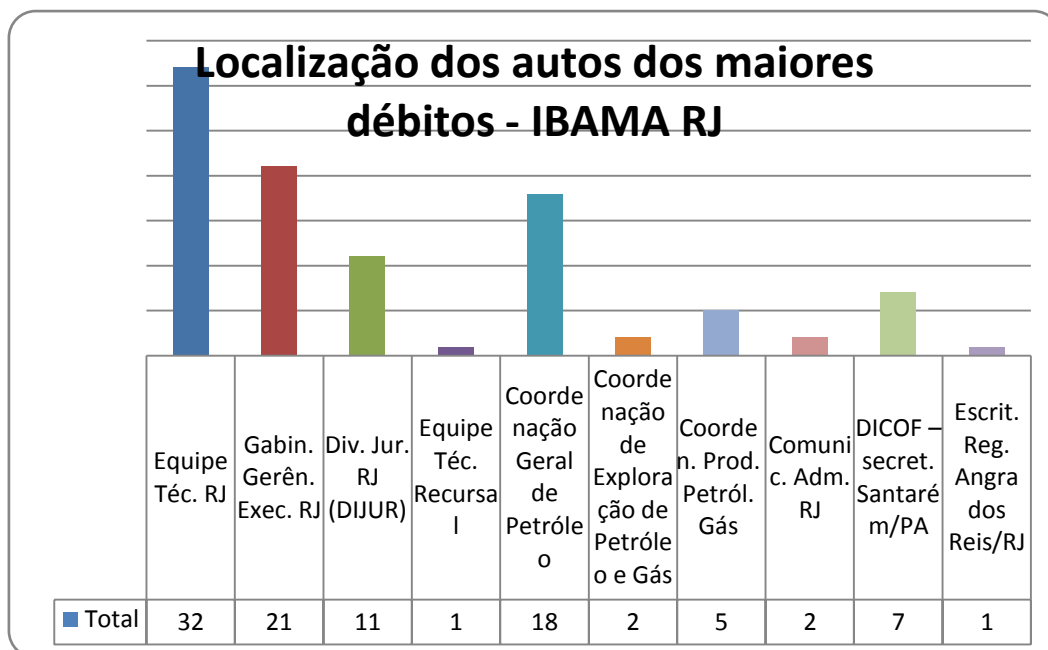


Gráfico 19 – Quantitativo da localização dos autos dos maiores débitos analisados no IBAMA do Estado do Rio de Janeiro.

O gráfico indica, no que concerne aos autos dos cem maiores débitos registrados no IBAMA-RJ, 32% encontram-se com a Equipe Técnica RJ; 21% estão no Gabinete da Gerência Executiva RJ; 11% estão na Divisão Jurídica RJ (DIJUR); 1% está com a Equipe Técnica Recursal; 18% estão com a Coordenação Geral de Petróleo; 2% estão com a Coordenação de Exploração de Petróleo e Gás; 5% estão com a Coordenação de Produção de Petróleo e Gás; 2% encontram-se em Comunicações Administrativas; 7% estão com a DICOF – secretaria em Santarém – PA; 1% está no Escritório Regional IBAMA Angra dos Reis – RJ.

A maior parte dos autos está com a Equipe Técnica, formada por analistas ambientais, ainda na fase de consolidação do débito. Há, no Estado do Rio de Janeiro, um número expressivo de casos envolvendo atividades de petróleo e gás, normalmente expressos em um volume considerável de infrações de valores expressivos cometidas pela PETROBRAS.

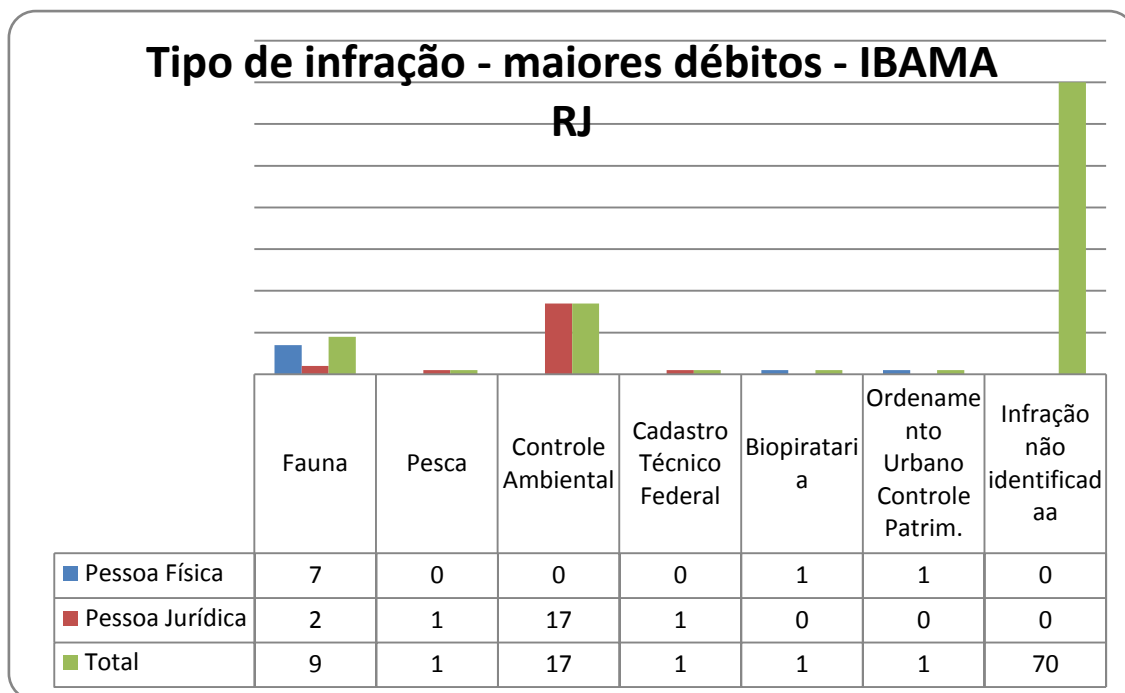


Gráfico 20 – Quantitativo dos tipos de infração (pessoa física e pessoa jurídica) dos maiores débitos analisados no IBAMA do Estado do Rio de Janeiro.

Muito embora a planilha fornecida pelo IBAMA-RJ não faça alusão ao tipo de infração cometida no relatório dos maiores débitos, identificou-se, por meio do cruzamento de dados com tabelas recebidas dos autos de infração RJ (período 2008 a 2012), o tipo de infração de 30% dos casos autuados, sendo uma constatação parcial, porém com algum grau de interesse para a pesquisa.

Dentre os 30 autos com infração identificada, ocorreram, no total, 9 (30%) casos de fauna (7 de pessoas físicas e 2 de pessoas jurídicas); 1 (4%) caso de pesca de pessoa jurídica; 17 (57%) casos de controle ambiental de pessoa jurídica (a maior parte das situações envolvendo petróleo e gás); 1 (3%) caso de Cadastro Técnico Federal de pessoa jurídica; 1 (3%) caso de biopirataria de pessoa física; e 1 (3%) caso de ordenamento urbano e controle do patrimônio de pessoa física. Observa-se uma maior concentração de casos de controle ambiental e de fauna. O primeiro, com incidência exclusiva para pessoas jurídicas, e o segundo predominando entre pessoas físicas.

3 - CONCLUSÃO

Em face do diagnóstico suscitado ao longo da pesquisa empreendida foram inventariadas algumas propostas de natureza normativa, bem como de gestão, a fim de sinalizar possíveis caminhos para o aperfeiçoamento das atividades fiscalizadoras ambientais. Importante destacar que o aprimoramento das instituições para dar resposta aos problemas emergentes na ordem social é sempre uma tarefa inesgotável e demanda frequentes revisões para renovar estratégias e otimizar resultados no alvorecer de novos desafios.

1- *Composição administrativa* – celebração mais frequente de Termo de Compromisso. Nas normativas que tratam da matéria dos crimes e infrações ambientais, em leitura mais apropriada de seus conteúdos e tendo de optar entre um poder sancionador mínimo e um poder sancionador máximo, observa-se a opção pelo primeiro, ao privilegiar a reeducação do infrator e a recuperação dos danos causados no ato de imposição das sanções, que passaram a ser não somente retributivas, mas primordialmente educativas. Prosseguindo nesses trilhos, o poder sancionador ambiental, igualmente, deve se balizar pela forma mínima e usar ferramentas que se voltem mais à educação do infrator e à reparação do dano do que a sua simples punição. Embora esses elementos devessem orientar a pauta de ação dos órgãos ambientais, o que se percebe, na maior parte das vezes, são políticas públicas voltadas mais para punição, estímulo de conflitos e provocação de demandas judiciais do que pela educação dos administrados. Como resultado, cada auto de infração lavrado com intuito repressivo torna-se um foco de conflito que terá de ser, futuramente, gerido pelo órgão ambiental e, não raro, pelo Poder Judiciário, em executivos fiscais, mandados de segurança, ações anulatórias, etc.

A pesquisa empreendida revelou que o processo tem duas características sensíveis: (a) é ineficaz para cumprir seu propósito; e (b) instiga o aumento do número de litígios judiciais. A proposta consiste em uma reconfiguração do procedimento administrativo de apuração e julgamento de infrações ambientais assentada na aplicação por analogia, em domínio administrativo, dos dispositivos da Lei nº 9.099/1995, que dispõem sobre a transação penal e a suspensão condicional do processo, os quais já são aplicados a diversos delitos previstos na Lei de Crimes Ambientais, visto que não existem óbices para efetuar a transação e a suspensão condicional do processo também em âmbito administrativo, evitando-se

demandas judiciais dispensáveis. Assim, o IBAMA poderia emitir Instruções Normativas que positivariam os conceitos previamente exibidos, regulamentando os mecanismos para composição administrativa, sem necessidade de posterior discussão perante o Poder Judiciário.

2- *Procedimento administrativo eletrônico* – tal como se torna crescente a institucionalização do processo judicial eletrônico, o modelo deveria ser adotado para formalização do procedimento administrativo, tendo por princípio a publicidade e a transparência e veiculando informações efetivamente úteis para as partes litigantes e para a sociedade em geral, que não deveria ser privada do conhecimento do conteúdo do processo.

3- *Transparência e publicidade* – O atual sistema de acompanhamento dos procedimentos administrativos no IBAMA é bastante precário. O tipo de informação transmitida refere-se à localização do processo, sem qualquer referência a sua fase processual ou ao conteúdo das decisões proferidas. São necessários ajustes e melhorias efetivas em Tecnologia da Informação para permitir o conhecimento e o diagnóstico dos casos. Para tanto, há que se padronizar certos expedientes e a forma de alimentação dos dados de maneira a transmitir informações efetivamente úteis às partes, seus procuradores e a sociedade em geral.

4- *Celebração de convênios e parcerias entre o IBAMA e Universidades* para promover diagnósticos, desenvolver tecnologias e reduzir os impactos das dificuldades operacionais do órgão. A aproximação poderia facilitar vários aspectos de capacitação de agentes, diagnósticos de gestão, melhoria de tecnologias visando à sustentabilidade, apuração de estudos técnicos mais exigentes, mapeamentos etc., permitindo contato permanente entre a academia – que, de certa forma, acompanha mais amiúde os avanços das discussões – e o desenvolvimento de tecnologias mais apropriadas e sustentáveis no que toca às atividades próprias de competência do órgão.

5- *Fiscalização estratégica* – No estudo, ficou demonstrado que a pulverização de ações fiscalizadoras em infrações cometidas por pessoas físicas acaba por reduzir a eficiência do IBAMA. Com base nesse diagnóstico seria adequado ao órgão priorizar atuação em matérias de competência federal definidas na Lei Complementar 140/2011 e mais direcionadas às pessoas jurídicas, conforme os motivos expostos ao longo do estudo realizado.

6- *Procedimento administrativo integrado* – trata-se de problema seguidamente observado que provoca prejuízos quanto à celeridade e à eficácia das ações desenvolvidas pelo IBAMA e consiste na segmentação de suas atividades, em detrimento da disseminação

de uma visão integrada do trabalho desenvolvido pelo órgão. Essas lacunas operativas reduzem a eficiência gerencial do procedimento e provocam o acúmulo de demandas em setores específicos por falta de conhecimento integrado capaz de solucionar problemas gerenciais.

7- Adotar como princípio da ação fiscalizadora a promoção da Justiça Ambiental – quando da análise dos autos de infração, restou constatada a necessidade de incorporação dos valores associados à promoção da Justiça Ambiental, a fim de que se construa uma prática de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental que se coadune com uma visão contemporânea sobre o caráter pedagógico da multa e com a busca de tratamento equânime entre infratores, buscando, de fato, respeitar a capacidade econômica destes e dando maior atenção aos casos envolvendo pessoas jurídicas.

8- Priorizar demandas (procedimentos) dos maiores débitos – Tais procedimentos precisam ser mais céleres, evitando lentidão nos setores mais sobrecarregados durante o processamento, tendo em vista que, geralmente, o impacto ambiental gerado com a infração cometida nesses casos assume proporções mais gravosas para o ambiente. Pode ser útil uma figuração normativa que crie uma categoria de rito procedimental sumário (procedimento administrativo sumário) baseado em fatores como: (a) gravidade da infração cometida, aplicando-se aos casos mais graves, cujo prejuízo seja elevado para o ambiente; e/ou (b) local de ocorrência da infração, quando a prática desta ocorrer em áreas protegidas, a fim de tentar coibir a sua degradação.

9- Capacitar decisores das demandas administrativas para fundamentar decisões de modo a evitar lacunas ou equívocos que favoreçam a judicialização – Nesse aspecto, tem grande importância uma ação incisiva em relação à proposta de procedimento administrativo integrado, ou seja, a fundamentação das decisões administrativas pode ser aperfeiçoada com o conhecimento mais preciso das impugnações judiciais ao conteúdo decisório do procedimento administrativo e a capacitação para dar resposta mais concreta às alegações da defesa.

10- Criar mutirões nas superintendências estaduais para sanear procedimentos administrativos nos setores mais sobrecarregados de demandas no IBAMA, visando reduzir o represamento destas. Tal medida mostra-se proveitosa quando se observa o imenso quantitativo de autos de infração lavrados nos últimos anos e o tempo dilatado para processamento da demanda, sendo útil para evitar prescrições intercorrentes nos procedimentos em curso.

11- Criar mutirões para otimizar trabalhos na área de execuções fiscais – Inscrição de débito na dívida ativa e no Cadastro Informativo dos créditos não quitados do setor público federal (CADIN) e abertura de processo de execução fiscal. O volume de débitos sem pagamento é grande, e pouco adianta o órgão ambiental encerrar o procedimento administrativo com alguma agilidade e eficiência se este, quando não for pago, não resultar em processo de execução fiscal de pronto, advindo daí as consequências previstas.

12- Previsão normativa para arquivamento de procedimentos administrativos pendentes apenas de recomposição ambiental quando a inspeção no local da infração constatar que o ambiente sofreu recomposição natural – Um fator que mantém a demanda aberta na esfera administrativa, mesmo após o pagamento ou prescrição do débito, é a determinação de recomposição ambiental conforme a situação anterior ao cometimento da infração. Contudo, em certos casos ocorre recomposição natural do ambiente, e nas demandas em que o arquivamento do feito depende apenas da comprovação da reconstituição ambiental, seria útil a possibilidade de arquivamento após inspeção executada no local da infração.

13- Estudo sobre a possibilidade de criação de Agência Reguladora Ambiental – Tal como descrito em fase anterior, existem prós e contras para a implantação desta medida. O intuito, neste momento, consiste em apenas apontar essa ideia como uma possibilidade cabível, sem pretender, aqui, entrar na celeuma em torno da questão.

14- Respeito à capacidade econômica do infrator, mediante criação normativa que promova equilíbrio entre multas abertas e fechadas (unidade de medida) – Neste ponto, o IBAMA deu maior objetividade à matéria, com a expedição da Instrução Normativa nº 10, publicada em 13 de dezembro de 2012, que regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA. Nessa instrução, válida, inclusive, para os procedimentos em curso, estabeleceram-se critérios mais objetivos para a composição do montante da multa aplicada conforme capacidade econômica de pessoas físicas e jurídicas e da mensuração de percentuais em caso de situações agravantes e atenuantes, podendo ser um bom começo para a redução das discussões sobre a subjetividade em torno da atribuição dos valores das multas.

15- Recomposição do pessoal efetivo do órgão ambiental com abertura de concursos públicos especialmente para cargos de níveis superiores – Os últimos concursos realizados sequer recompuseram o órgão em relação aos servidores aposentados, e o déficit de

peçoal é nitidamente um fator que reduz a possibilidade do Instituto de cumprir satisfatoriamente sua missão institucional.

4. REFERÊNCIAS

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

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

CAETANO, Marcello. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1992.

EMERIQUE, Lilian Balmant. *Direito fundamental como oposição política*. Curitiba: Juruá, 2006.

EMERIQUE, Lilian Balmant; GUERRA, Sidney. Eficácia das multas aplicadas em razão dos atos de fiscalização e exercício do poder de polícia ambiental. *Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública*. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, v. 2. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2009.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Intervenção estatal ambiental*. São Paulo: Atlas, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.