

INTRODUÇÃO

A pauta do meio ambiente sempre teve extrema relevância no cenário brasileiro, seja pelo fato de o Brasil possuir a Amazônia, região de maior biodiversidade do planeta e um dos maiores patrimônios naturais da humanidade, seja, por outro lado, pela falta de capacidade em frear os desmatamentos que ocorrem no seu território.

Acrescenta-se a isso a eleição de Jair Bolsonaro como atual presidente, o qual, ainda como candidato, já trazia como uma das suas principais bandeiras “acabar” com as multas ambientais¹, visão corroborada pelo Ministro do Meio Ambiente que, antes mesmo de se tornar ministro do governo Bolsonaro, já se colocava contrário ao que denominou como “indústria da multa”².

Acrescenta-se a isso a edição recente da Instrução Normativa Conjunta 01/2021, que modificou o processo de apuração das multas ambientais. Pela norma, as infrações deverão passar por autorização de um superior do agente de fiscalização que aplica a multa, passando por cima de fases que, até então, incluíam a análise dos próprios fiscais. Criou-se, dessa forma, uma nova instância para avaliação de processos não prevista no sistema automatizado que consolida as multas. Fora isso, o tempo de tramitação, em muitas etapas, foi reduzido a, no máximo, cinco dias.

Em pronunciamento no dia 01.05.2021, dia do trabalhador, Bolsonaro comemorou a queda das multas ambientais³: *"Os senhores também no nosso governo tiveram uma participação do Ibama e ICMBio sem agressões, quantidade de multa caiu bastante porque preferimos entrar primeiro no aconselhamento e observações, e em último caso na 'multagem'. Isso diminuiu bastante no campo e trouxe mais paz para o produtor"*.

¹ Bolsonaro neutraliza o papel do Ibama na aplicação de multas ambientais | Brasil | EL PAÍS Brasil, disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/11/politica/1555009346_229285.html>. Acesso em: 02.05.2021.

² Discussão sobre aquecimento global é secundária, diz futuro ministro do Meio Ambiente, Folha de S.Paulo, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/12/discussao-sobre-aquecimento-global-e-secundaria-diz-futuro-ministro-do-meio-ambiente.shtml>>. acesso em: 02.05.2021.

³ Multas ambientais caíram porque preferimos “aconselhar”, diz Bolsonaro, disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2021/05/01/bolsonaro-multas-conselhos.htm>>. Acesso em: 02.05.2021.

Por outro lado, servidores do IBAMA denunciam que a instrução normativa leva à paralisação total do sistema de multas, uma vez que a nova instância para avaliação dos processos de aplicação de multas sequer está prevista no sistema automatizado que consolida as multas, e a redução do tempo de tramitação para, no máximo, 5 dias inviabiliza completamente o avanço dos processos. Como um todo, criou-se um ambiente de insegurança jurídica e administrativa para todos os servidores envolvidos neste rito⁴.

Diante desse cenário, esse artigo tem como objetivo fazer reflexões sobre o sistema de comando e controle no âmbito da regulação ambiental por meio da análise quantitativa dos dados referentes às autuações do IBAMA ao longo do tempo. As multas ambientais são o instrumento adequado para impedir infrações ambientais? As multas ambientais são efetivamente arrecadadas? O IBAMA, na administração de Bolsonaro, vem, de fato, diminuindo o número de multas ambientais ou a arrecadação continua a mesma?

A primeira parte apresentará a metodologia da análise dos dados das autuações ambientais, principalmente, quais foram as variáveis escolhidas e o porquê da sua análise. A segunda parte será a análise dos resultados obtidos e explicação dos fatores que levaram a esses resultados. A terceira e última parte serão as conclusões do trabalho. Em especial, a consolidação dos resultados encontrados e possíveis respostas para os problemas de pesquisa já colocados, bem como prognóstico do futuro da regulação ambiental no país.

METODOLOGIA

A pesquisa empírica do presente trabalho utilizou a base de dados própria do IBAMA sobre autuações ambientais exportando e tratando seus dados em uma planilha. Ao todo, foram analisadas 633.635 autuações ambientais desde 01.01.1988 até 31.03.2021, data do recorte do presente trabalho.

O recorte temporal escolhido se justifica porque em 1988 foi promulgada a atual Constituição Federal, que passou a proteger o meio ambiente em capítulo próprio. Entretanto,

⁴ Servidores do Ibama denunciam paralisação total do sistema de multas, Terra, disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/ciencia/sustentabilidade/servidores-do-ibama-denunciam-paralisacao-total-do-sistema-de-multas,1e57d37d32eccd1714c00408f3addaa4m5u628bt.html>>. Acesso em: 02.05.2021.

no que pese a constituição tenha sido promulgada em outubro do referido ano, os dados analisados datam de primeiro de janeiro para que se pudesse analisar os dados referentes àquele ano cheio.

Os dados foram tratados de acordo com diversas variáveis, todas com objetivo de entender melhor como as autuações ambientais do IBAMA vêm se dando ao longo do tempo. Dentre as variáveis estão: ano, tipo de infração, data de infração, estado de origem da infração, valor da multa, status do débito e qual foi a sanção aplicada.

Os tipos de infração são divididos em administração ambiental⁵, cadastro técnico federal⁶, controle ambiental⁷, ecossistema⁸, emergência ambiental⁹, fauna¹⁰, flora¹¹,

⁵ Crimes contra a administração ambiental são as condutas que dificultam ou impedem que o órgão ambiental exerça a sua função fiscalizadora e protetora do meio ambiente, seja ela praticada por particulares ou por funcionários do próprio Poder Público. São considerados crimes contra a administração ambiental.

⁶ O Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP) é o registro obrigatório de pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades passíveis de controle ambiental. As infrações que se encaixam nessa categoria vão desde deixar de se inscrever no Cadastro até deixar de prestar obrigações acessórias à atualidade do cadastro.

⁷ São exemplos de infrações ao controle ambiental: (i) produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou em seus regulamento, (ii) construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes, dentre outros.

⁸ São exemplos de infrações ao ecossistema: (i) causar dano à unidade de conservação, (ii) realizar quaisquer atividades ou adotar conduta em desacordo com os objetivos da unidade de conservação, o seu plano de manejo e regulamentos, dentre outros.

⁹ São exemplos de infrações de emergência ambiental: (i) transportar produto perigoso sem utilizar os painéis de segurança e rótulos de risco correspondentes ao produto transportado, (ii) transportar produtos perigosos a granel no veículo tanque placa NPG3302 desprovido de CIPP válido emitido pelo INMETRO, dentre outros.

¹⁰ Crimes contra a fauna são as agressões cometidas contra animais pertencentes às espécies nativas, migratórias, aquáticas ou terrestres, que tenham todo ou parte de seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro, ou águas jurisdicionais brasileiras.

¹¹ Crimes contra a flora são aqueles que causam destruição ou dano a vegetação de preservação permanente.

licenciamento¹², ordenamento urbano e o patrimônio cultural¹³, organismo geneticamente modificado e biopirataria¹⁴, pesca, qualidade ambiental¹⁵, rotina¹⁶ e unidade de conservação¹⁷.

Importante que se diga que pelo fato de a base de dados ser oriunda desde 1988, a legislação ambiental se modificou muito, tendo sido criadas diversas infrações que anteriormente não existiam, enquanto que outras infrações passaram a deixar de existir. Isso explica porque o conceito de muitas das infrações presentes nos dados são similares. Evidente que essa confusão conceitual poderia causar dificuldades na análise dos dados, mas, como se verificará, as principais infrações, em questão de números, são bem distintas entre si, o que facilita a análise sem que haja prejuízo ao estudo.

A divisão por tipo de infração auxilia na identificação de quais são as principais irregularidades encontradas pelo IBAMA, bem como fornece importantes *insights* sobre a possibilidade de alguns tipos de multas, em específico, serem mais executadas que outras, o que levantaria questionamentos dos motivos que levariam a esse maior grau de execução. Existe uma maior preocupação com multas de controle ambiental em comparação a multas de fauna?

Dividem-se ainda os dados pelo valor da multa, o que se demonstra de extrema importância para avaliar o nível de execução das multas conforme o seu valor. Como se sabe,

¹² São exemplos de infrações de licenciamento: (i) instalar serviço potencialmente poluidor, transmissão de energia elétrica, sem licença do órgão ambiental competente, (ii) comercializar MÁQUINAS AGRÍCOLAS sem Licença para uso da configuração de veículos ou motor - LCVM, emitida pelo IBAMA, dentre outras.

¹³ São exemplos de infrações ao ordenamento urbano e patrimônio cultural: (i) destruir, inutilizar ou deteriorar bens protegido por lei, arquivos, registros, museus, bibliotecas, pinacotecas e instalações científicas e (ii) alterar o aspecto ou estrutura de edificação sem autorização, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental.

¹⁴ São exemplos de infrações de organismo geneticamente modificado e biopirataria: (i) cultivo de OGM (Organismo Geneticamente Modificado) em zonas de restrição, assim definidas por ato do Poder Público, (ii) realização de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico (acesso) sobre o patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, sem o respectivo cadastro no SisGen, (iii) construir galpão para reparos de embarcação, atividade potencialmente poluidora sem autorização da autoridade ambiental competente, dentre outros.

¹⁵ São exemplos de infrações à qualidade ambiental: (i) comercialização ilegal de agrotóxicos na internet, sem acompanhamento técnico e emissão de receituário agrônomo, (ii) degradação pela exploração ilegal de minérios, garimpo de ouro e dragagem, especialmente em UC e TI, (iii) fabricação de agrotóxicos com irregularidades documentais na formulação no fabricante, no importador, na rotulagem, nas embalagens, dentre outros, dentre outros.

¹⁶ Infrações de rotina consistem em apresentar informações falsas ou enganosas no sistema oficial de controle.

¹⁷ Unidade de Conservação (UC) é a denominação dada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) às áreas naturais passíveis de proteção por suas características especiais. São exemplos dessas infrações: (i) penetrar na unidade de conservação, REBIO Nascentes da Serra do Cachimbo, portando instrumentos próprios para mineração em área não passível de autorização pela autoridade ambiental competente, (ii) danificar floresta, objeto de especial preservação (Floresta Amazônica), não passível de autorização para exploração, através do corte seletivo de árvores de valor comercial, dentre outros.

a partir de outros ramos do direito, como a execução fiscal, existem certos valores a serem executados que o gasto com a mera movimentação da máquina do poder de polícia não justifica a sua execução. Diante disso, cabe questionar: a proporção de multas quitadas se mantém quando se olha para os valores ou o cenário se modifica? Será que multas mais baratas são melhor executadas que multas caras? A partir de que valor passa a haver uma execução maior das multas?

Por fim, existe a divisão quanto ao status do débito da autuação, sendo eles: quitado, baixado, ajuizado, cancelado, em análise, notificado e aguardando pagamento ou recurso, em cobrança judicial, excluído, parcelamento, inscrito em dívida ativa, lavrado, exigibilidade suspensa, dentre outros.

Ressalta-se que quanto às variáveis a respeito das espécies de “status de débito”, inicialmente foram encontradas cento e vinte variáveis. Diante disso, diversas dessas variáveis foram agrupadas até que restassem apenas vinte e três, de modo que se tornasse possível obter resultados significativos e compreensíveis com a base de dados utilizada.

Por exemplo, no status do débito “baixado” foram incorporados diversos outros, tais como “baixado - Defesa deferida”, “baixado - Pedido revisional deferido”, “baixado - recurso 3ª instância deferido - Dec. n.º 5.459/05”, “baixado - recurso ao Conama deferido, baixado - recurso ao Min. MMA deferido”, dentre outros. Isto é, inicialmente o IBAMA classificou o débito diretamente em diversas espécies do mesmo gênero, o que o presente trabalho fez foi agrupá-las, portanto não há prejuízo na compreensão do todo, pelo contrário, o agrupamento de variáveis teve por objetivo facilitar o entendimento dos resultados. .

Ainda quanto às espécies de “status do débito”, uma dentre elas foi denominada “outros” de modo a abarcar grande parte das outras variáveis que não se encaixavam dentre as principais, como, por exemplo, “adesão conversão de multa 60%”, “Apólice seguro garantia judicial”, “Crédito ativo com óbice técnico”, “Enviado da SAR à DIJUR, para homologação”, dentre outras. Nessa variável, foram agrupados débitos de menor incidência que não se encaixavam nas demais variáveis.

Essa segmentação dos dados se deu porque, conforme exposto, o objetivo do presente trabalho é realizar um paralelo entre o modelo de comando e controle e a regulação ambiental

por meio de autuações ambientais. Dentro de um cenário de mais de seiscentos mil autuações, diversas variáveis com menos de vinte ocorrências, sem que houvesse uma respectiva relevância econômica, não precisam ser analisadas em separado, bastando para isso a sua inclusão nos dados como uma seção em separado, chamada “outros”.

Em suma, o que se buscou com a divisão dessas variáveis e posteriores combinações entre elas por meio de gráficos, o que será demonstrado no próximo tópico, foi ilustrar como as autuações ambientais são realizadas, bem como, possivelmente, jogar luz sobre os problemas do mecanismo de comando e controle. Considerando os principais objetivos das sanções, cabe questionar se o estado, através das aplicação de multas, arrecada dinheiro suficiente para recompor a perda ambiental relativa às infrações ou se, pelo menos, consegue dissuadir a prática de infrações prejudiciais ao meio ambiente.

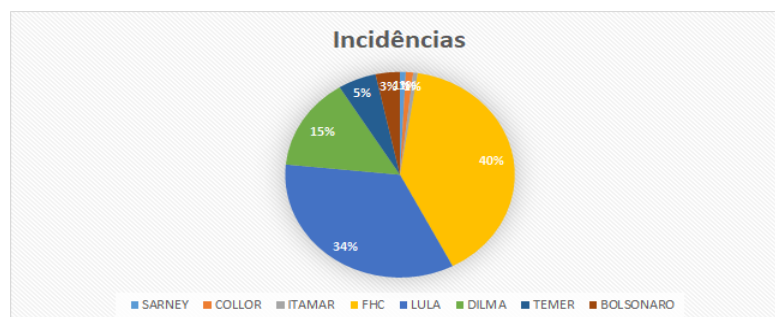
ANÁLISE DE RESULTADOS: QUAL A REAL CAPACIDADE DE EXECUTAR MULTAS AMBIENTAIS?

Os primeiros dados a serem observados são a distribuição de autuações ambientais por ano. Percebe-se que de 1988 até 1995 havia poucas autuações, sendo 1992 o ano com o menor número de infrações ambientais, situação que se modificou repentinamente em 1996, quando os números passam por uma explosão, sendo 1997 o número com o maior número de autuações, se mantendo em alto número até 2008. Desde então os números de autuações vêm diminuindo drasticamente.



Quando se faz uma distribuição das autuações ambientais pelos presidentes desde 1988, percebe-se que é durante o governo de Fernando Henrique que se acumulou o maior número de

autuações (39,94%), seguido de Lula (34,16%), Dilma (14,59%), Temer (5,38%), Bolsonaro (3,43%), Collor (1,04%), Sarney (0,81%) e Itamar (0,62%).



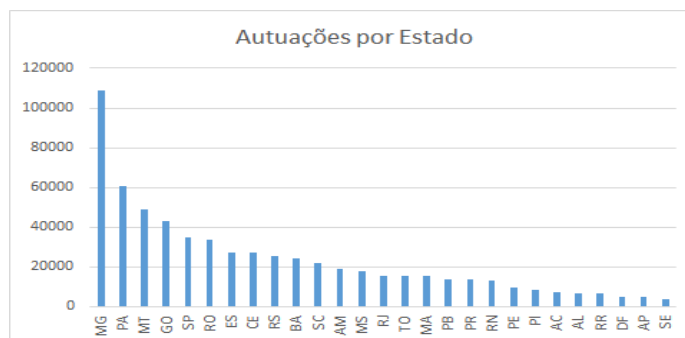
Outro fato interessante que reflete a maior concentração de autuações ambientais no governo do Fernando Henrique Cardoso é o fato de que os cinco anos em que mais houve autuações ambientais estão todos dentro do seu governo: 1º) 1997 - 40.522, 2º) 2002 - 39.008, 3º) 1996 - 38.199, 4º) 1999 - 35.546 e 5º) 1998 - 34886. Por outro lado, os cinco anos com o menor número de autos de infrações, com exceção de 2021 que tem a base ainda incompleta, são todos prévios ao governo do Fernando Henrique: 1º) 1992 - 1.307, 2º) 2021 - 1.638, 3º) 1993 - 1.722, 4º) 1989 - 1.896 e 5º) 1991 - 2.486.

Talvez o que provoque essa abertura aos temas de meio ambiente e maior fortalecimento tenha a ver com a visão política pessoal do presidente Fernando Henrique. Dentre os presidentes recentes do país, talvez tenha sido aquele mais aberto às pautas ambientais. É no seu governo que ocorre a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, criação da Agência Nacional de Águas, Lei de Sistema de Unidades de Conservação e também é nele que se aumentam as reservas legais na Amazônia de 50% para 80%.

Como se percebe dos gráficos, entretanto, o número de autuações se encontra em queda desde 2007, já a partir do segundo mandato do presidente Lula, e a tendência, tendo em vista o posicionamento do atual presidente, é que os números de autuações continuem decaindo. Isso porque Jair Bolsonaro sempre foi crítico da condução pelo IBAMA das autuações ambientais, referindo a essa prática como “indústria da multa”, visão essa que culmina na atual política de desmantelamento do IBAMA com a constante redução do seu orçamento.

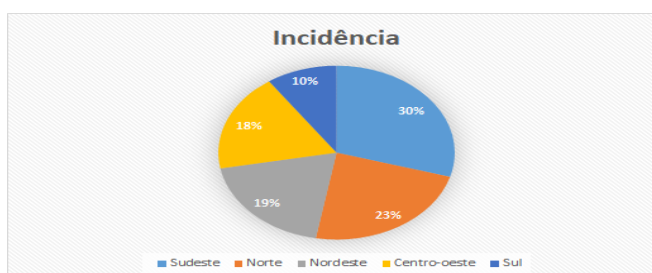
No que se refere à segmentação de autuações por estados verifica-se que os cinco estados com mais autuações são: 1º) Minas Gerais - 108.918, 2º) Pará - 60.421, 3º) Mato Grosso

- 49.141, 4º) Goiás - 42.213 e 5º) São Paulo - 38.847. Por outro lado, os estados com o menor número de autuações são: 1º) Sergipe - 3.868, 2º) Amapá - 4.877, 3º) Distrito Federal - 5.016, 4º) Roraima - 6.729 e 5º) Alagoas - 6790.



Desses dados, importa observar que no pese o Amazonas seja o maior estado da federação, contando com uma área de 1.559.146,876 km², coberto em sua totalidade pela maior floresta tropical do mundo e 98% de sua área preservada, em número de infrações se encontra apenas em 12º lugar. Devido às condições geográficas do estado, é difícil de se imaginar que tenha menos infrações que os demais a sua frente, o que leva ao questionamento sobre a incapacidade do poder público de fiscalizar a região.

Quando é feita a divisão por regiões, percebe-se que a região sudeste conta com 29,49% das autuações, seguida da norte (23,33%), nordeste (19,27%), centro-oeste (18,22%) e sul (9,67%).

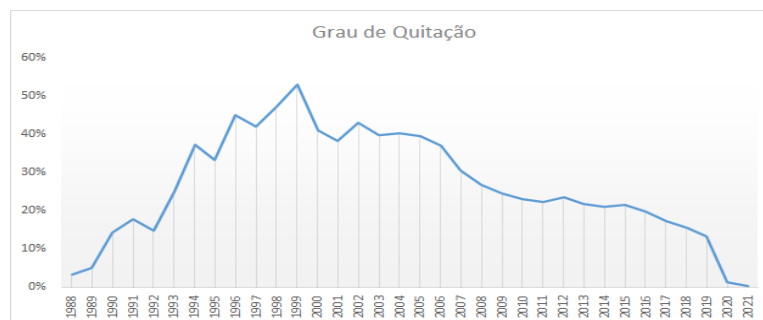
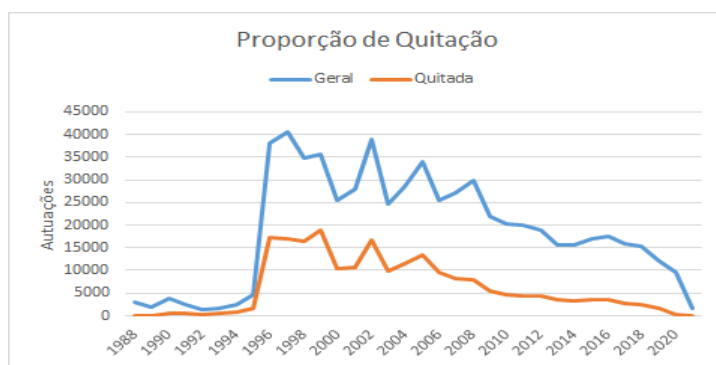


O grande número da região sudeste em grande parte se justifica pela alto volume de autuações no estado de Minas Gerais que, sozinho, corresponde a 17% de todas as autuações, mas que impressiona é o estado do Espírito Santo, uma vez que, no que pese o seu pequeno tamanho, é o sétimo com o maior número de autuações, contando com 4,3% de todas as autuações.

A respeito das infrações, percebe-se que o maior número de infrações praticadas são aquelas relativas à flora (47,79%), seguido da fauna (16,59%), pesca (11,93%), controle ambiental (11,51%) e cadastro técnico federal (5,31%).

No que diz respeito ao status do débito da multa, verifica-se que as multas quitadas correspondem a 33,48% do total, seguidas por baixadas (15,31%), ajuizadas (13,39%), aguardando homologação ou prazo de defesa (6,18%), canceladas (5,73%) e em análise (4%), dentre outras.

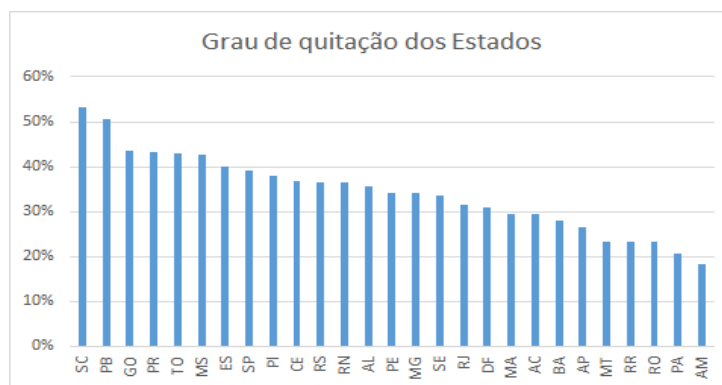
Considerando que uma multa autuada e devidamente quitada demonstra capacidade de *enforcement* da administração ambiental, se torna importante analisar o grau de quitação ao longo do tempo para descobrir em quais anos, a execução das multas ambientais foram mais efetivas e sob quais condições a efetividade da autuação aumenta.



Como se vê pelo gráfico acima, o momento de maior efetividade das execuções ambientais foi de 1995 até 2005, quando o nível de efetividade começou a cair vertiginosamente. O pico de efetividade se deu no ano de 1999 com 53% de quitação das multas, enquanto os anos com menor efetividade, desde a redemocratização do país, são 2020 e 2021,

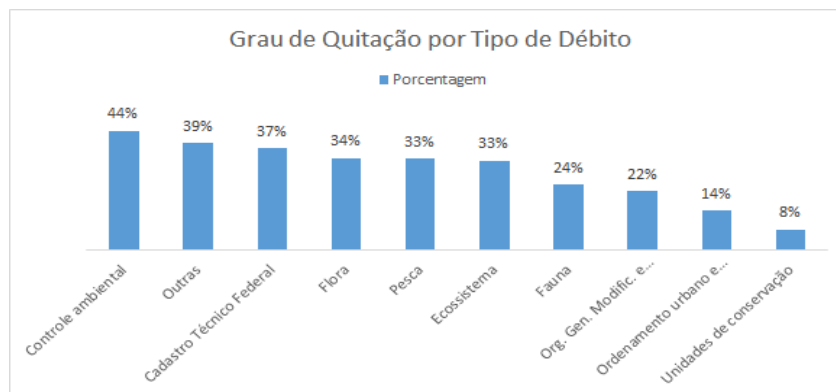
respectivamente com 1,44% e 0,29%. No presente ano de 2021, das 1683 atuações, apenas cinco foram quitadas.

Verifica-se ainda que os cinco estados com o maior nível de quitação por atuação são 1º) Santa Catarina - 53,24%, 2º) Paraíba - 50,64%, 3º) Goiás - 43,61%, 4º) Paraná - 43,21% e 5º) Tocantins - 42,93%, enquanto que os estados com menor nível são: 1º) Amazonas - 18,37%, 2º) Pará - 20,65%, 3º) Rondônia - 23,31%, 4º) Roraima - 23,37% e 5º) Mato Grosso - 23,40%.



Os dados surpreendem, uma vez que dos cinco piores estados em nível de quitação, quatro se encontram na região norte, segundo região em número de atuações ambientais e região que abriga a Floresta Amazônica, local mais rico em biodiversidade do planeta. Isto é, o maior alvo de ações predatórias contra o meio ambiente de todo o país possui o pior índice de quitação de atuações ambientais, o que, no mínimo, constitui um dos fatores para se identificar a deficiência de *enforcement* da região ao lidar com o tema.

A respeito do nível de quitação pelo tipo de infração, verifica-se que o tipo de débito mais eficaz é o controle ambiental com 43,65%, seguido de outras (39,12%), cadastro técnico federal (37,35%), flora (33,69%), pesca (33,48%), ecossistema (32,86%), fauna (24,04%), organismo geneticamente modificado e biopirataria (21,70%), Ordenamento urbano e Contr. patrim. (14,47%) e unidades de conservação (7,65%).

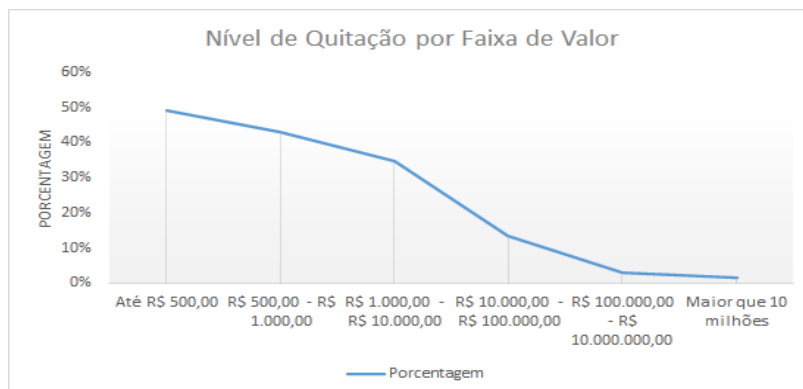


O principal ponto com relação a esses números diz respeito ao baixo grau de execução de multas do tipo fauna. No que pese seja a segunda multa mais recorrente, correspondendo a 16,59% dos casos, o nível de execução é muito abaixo da média, sendo o número de multas quitadas desse tipo 24%, enquanto a média é aproximadamente 33%.

Com relação ao valor, verifica-se que o valor total das multas analisadas é de R\$ 78.284.122.035,05, sendo a média das multas analisadas de 123.550,00, entretanto quando se analisa o valor das multas quitadas, verifica-se que somam apenas R\$ 2.189.414.207,17, sendo a média R\$ 10.320,12.

Como se vê, no que pese as multas quitadas correspondam a aproximadamente 33% do total de multas, quando se analisa o valor quitado, verifica-se que correspondem apenas 2,79%. Ou seja, na prática o que se verifica é que apenas multas de valor pequeno são, de fato, arrecadadas, enquanto multas realmente significativas não o são.

Isso fica claro quando se olha para o gráfico demonstrando o nível de quitação de acordo com a faixa de valor. Como fica visível, o nível de quitação é inversamente proporcional ao valor da multa. Multas de até R\$ 500,00 tem um nível de quitação relativamente alto com 49,33%, bem acima da média geral de 33%, mas conforme as faixas de valores vão aumentando, o nível de quitação vai diminuindo, até o patamar de 1,58% para multas acima de dez milhões de reais. Apenas 12 dentre as 758 multas nesse valor foram quitadas.

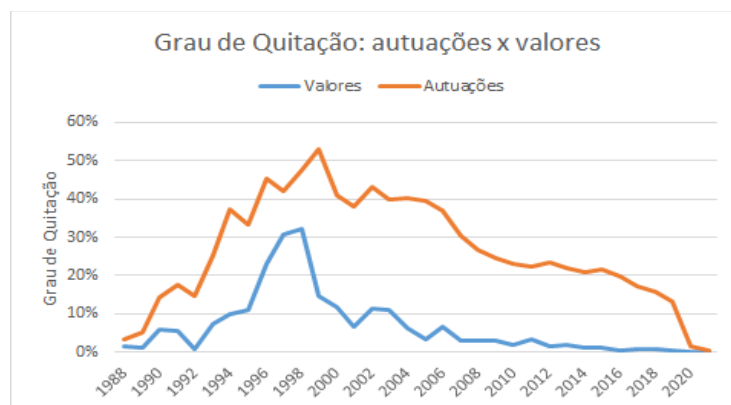


Outro ponto que retrata essa deficiência de *enforcement* quanto a multas de valores altos se apresenta quando analisadas as cem multas mais caras que já foram aplicadas no recorte temporal deste presente trabalho. Dessas, apenas três foram quitadas: uma no valor de R\$ 459.383.212,00 no estado de Santa Catarina e outras duas no Rio de Janeiro no valor de R\$ 50.000.000,00. Das cem maiores multas, o valor arrecadado nessas três multas representa apenas 2,35%.

Conforme já foi apresentado, os anos de 2020 e 2021 apresentam valores recordes no que diz respeito ao baixo nível de quitação das multas, respectivamente com 1,44% e 0,29%. Quando se olha para os valores quitados desses dois anos, o cenário é mais est arrecedor ainda: apenas 0,08% dos valores autuados nesse período foram quitados. No presente ano de 2021, das 1683 atuações, apenas cinco foram quitadas.



Quando se faz a comparação do grau de quitação das multas em números absolutos com os seus valores verifica-se que, no que pese a execução de multas tenha se mantido em nível razoável de 1994 até 2006, o pico de execução em valores foi menor, abrangendo apenas 1995 até 1999. Fora isso, os números permanecem irrisórios para o resto dos anos.



Como se percebe dos resultados apontados e das variáveis analisadas, o número de autuações passa a aumentar com o governo do Fernando Henrique se mantendo até o final do primeiro mandato do governo Lula. Depois disso, os números em autuações absolutas vão diminuindo até os dias atuais. Percebe-se, portanto, que a degradação do *enforcement* do IBAMA no exercício de uma das suas principais atividades, execução de infrações, não é exclusividade da administração atual, tendo sido relegada a segundo plano desde muito antes, mas agravada agora com diversas disposições normativas que retiram capacidade do IBAMA para o desempenho dessa atividade.

Por outro lado, merece destaque a disparidade da execução de infrações de baixo valor em comparação a infrações de alto valor: o valor quitado corresponde a menos de um décimo dos valores absolutos de multas quitadas. Cabe, entretanto, esclarecer que a culpa não é apenas da Administração, uma vez que uma multa de cem reais tende a ter infinitamente menos resistência que uma multa acima de dez milhões, mas isso por si só não mascara a deficiência da administração em executar multas mais caras

A impossibilidade prática de executar multas de valores elevados expõe de forma visceral as deficiências do sistema de comando e controle e reclama a necessidade de utilização de outros mecanismos de instrumentos econômicos aliados ao comando e controle. Se é sabido que uma multa de dez milhões não será paga ou executada de forma adequada a sanção perde a sua força, portanto é necessário pensar em outros mecanismos que poderão garantir a preservação do meio ambiente ou, ao menos, a sua reconstituição.

CONCLUSÕES FINAIS

Em síntese, este estudo pretendeu descobrir se (i) as multas ambientais vêm sendo um instrumento adequado, (ii) são, de fato, arrecadas, (iii) existe maior preocupação com multas relativas a um tipo de infração em relação às demais, (iv) alguns estados ou regiões executam melhor, (v) grau de execução depende do valor da multa e e (vi) vem passando por uma mudança drástica na atual administração.

Com relação aos dois primeiros questionamentos, a resposta é evidente: não. As multas ambientais não vêm sendo arrecadadas em patamar razoável e, muito em razão desse fator, mas não somente, não se demonstram com um instrumento adequado na manutenção de um meio ambiente equilibrado. Isso porque menos de 3% dos valores cobrados são arrecadados, com isso nem se arrecada valor que possa recompor o patrimônio cultural, nem se produz o efeito dissuasório para impedir a prática de infrações ambientais.

No que diz respeito à terceira pergunta, não é possível atribuir a partir dos dados coletados que haja uma preocupação maior com um tipo de infração do que as demais. Ao que parece, a partir do momento em que a autuação se torna um valor a ser pago pelo administrado, a dificuldade de execução passa a ser a mesma para todas as infrações.

Quanto à divisão por estados, o estudo demonstrou, surpreendentemente, o péssimo nível de *enforcement* dos estados da região norte. Dos cinco piores estados em nível de quitação, quatro se encontram na região norte, sendo o pior o Amazonas, maior estado da federação, contendo a maior porção da Floresta Amazônica.

No que se refere ao valor da multa, o resultado do estudo foi evidente: quanto mais cara a multa, menor o nível de quitação. O que, basicamente, significa que apenas multas de valor baixo conseguem ser executadas pela administração. O que não dá pra identificar desses resultado é se há maior efetividade na execução dessas multas ou, simplesmente, menor resistência por parte dos devedores.

De uma forma ou de outra, demonstrou-se que a cobrança por si só de multas de valores exorbitantes não será efetiva, portanto faz-se necessário uma mudança drástica com relação às grandes infrações. Por exemplo, devem ser aliados elementos de consensualidade para permitir

que haja maior massa de manobra da administração na cobrança dessas multas, o que, ao contrário do que os críticos da ideia possam afirmar, não se trata de violar o princípio da indisponibilidade do interesse público, pelo contrário, o que se procura com a medida é dar maior efetividade para o multa que já não está sendo paga. Repisa-se que de todas as multas aplicadas acima de dez milhões apenas 1,58% dessas multas foram quitadas.

Fato é que a atual presidência possui uma relação, no mínimo, controversa com a questão ambiental desde a campanha presidencial, ao se referir inúmeras vezes às autuações do IBAMA com uma “indústria da multa”. Ocorre que a decadência da capacidade do IBAMA em autuar não é exclusividade dessa administração, pelo contrário, salvo a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso e o início da administração do presidente Lula, os níveis de quitação das multas jamais atingiram patamar razoáveis e vem em processo de queda vertiginosa há mais de dez anos.

Acrescenta-se ainda que, mesmo sob a perspectiva do presidente de que há uma “indústria da multa”, não se pode dizer que essa “indústria” funciona. Os valores arrecadados desde 1988 são ínfimos (2,79%), mas como tudo que está ruim sempre pode piorar, quando se considera os valores arrecadados de 2012 até hoje, chega-se ao assustador número de 0,81% de valores arrecadados, sendo 0,38% somente para a atual presidência.

Os dados do estudo, portanto, apontam para a conclusão de que o sistema clássico de comando e controle na regulação ambiental, ilustrado pela aplicação de multas, deve ser repensado. Dizer que o modelo de comando e controle deve ser repensado e aliado a instrumentos econômicos não significa abandonar o sistema atual, trata-se apenas de encarar a realidade dos fatos: o sistema não funciona da forma como está posto.

A utilização de instrumentos econômicos se justifica porque (i) casos específicos demandam tratamento diferenciado, porém, uma legislação demasiadamente extensa e detalhada limita-se em sua eficiência, (ii) existência de complexidade logística advinda da necessidade de se fiscalizar uma quase infinidade de áreas que requerem proteção, de diversos biomas; e, algumas delas, imensas e pouco populadas como a Floresta Amazônica, bem como (iii) possibilidade que eles dispõem de atingir um nível de proteção ambiental superior ao que a utilização unicamente de instrumentos de comando e controle possibilita, uma vez que a

utilização de instrumentos econômicos pode progredir gradualmente em direção a uma realidade de proteção ambiental ótima.

A respeito da dificuldade de fiscalização, Ana Maria de Oliveira Nusdeo afirma que *“a fiscalização para garantir a obediência aos padrões de emissão deve ser intensa, o que é custoso ao Poder Público. Com efeito, a baixa probabilidade de detecção incentiva o descumprimento da norma.”*¹⁸

Evidente que existem críticas à utilização de instrumentos econômicos, em sua grande parte de ordem moral, já que não cabe ao Poder Público recompensar o particular pelo mero cumprimento de sua obrigação para com o meio ambiente ou o fato de que a utilização desses instrumentos como motivadores da conduta de proteção ambiental poderia constituir um desfavor à educação ambiental, entretanto, conforme demonstrado, o sistema de comando e controle necessita de recursos administrativos para a sua implementação, o que só tende a piorar com o desmantelamento contínuo do IBAMA, razão pela qual os instrumentos econômicos precisam ser consolidados e postos em prática urgentemente.

Atualmente, verifica-se a existência de proposta de uma Reforma Tributária Sustentável, capitaneada pelo movimento “está faltando verde”, da Frente Parlamentar Mista Ambientalista. Essa reforma, como descrito no seu manifesto, sugere: *“princípios gerais ambientais para a política tributária, critérios de governança climática e ambiental para distribuição dos recursos arrecadados pelo novo tributo (IBS), reforço da governança climática e ambiental local, a tributação sem aumento de carga tributária de emissões de gases de efeito estufa e sobre externalidades ambientais negativas, a vedação a novos incentivos incompatíveis com metas de redução de emissões de CO₂, dentre outras propostas para enriquecer o debate no parlamento e sinalizar rumo a uma Reforma Tributária Sustentável”*¹⁹.

Outro instrumento, recentemente implementado, foi a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) - Lei nº 14.119/21 - por meio do qual um agente financiador, público ou privado, remunera quem preserva áreas naturais próprias em benefício da sociedade.

¹⁸ NUSDEO, Ana Maria de. Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012, p. 99.

¹⁹ “Por uma reforma tributária sustentável: o Brasil no rumo da economia de baixas emissões de carbono”. Disponível em: <http://estafaltandoverde.org.br/>. Acesso em 20 de julho de 2021.

Eduardo Coral Viegas demonstra que essa política já vem sendo implementada há algum tempo no cenário internacional (abastecimento de água na cidade de Nova York) e no brasileiro (Projeto Oásis)²⁰.

Como se sabe da experiência e, agora corroborado pelos dados do estudo, o mero sancionamento punitivo não vem sendo capaz, desde muito tempo, de frear o avanço da degradação ambiental. Razão pela qual a Constituição, no art. 225, § 1º inciso VI, determina ao Poder Público que promova *“a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”*. Entretanto, a transformação da sociedade em prol de um pensar e agir ecológicos, não é tão simples, nem muito menos rápida, sendo necessária a continuidade de políticas públicas adequadas e eficientes, ao que se acrescenta a conscientização e o engajamento social.

A punição daquele que mutila o meio ambiente continua e continuará tendo importante papel na regulação ambiental, mas não basta. Na palavras de Terence Dorneles Trennepohl: *“através da aplicação da sanção negativa, representando castigo e represália, mostra-se, no mundo contemporâneo, em flagrante decadência, seja pela falência das instituições punitivas, seja pela ineficácia da tão pretendida ressocialização, pelas vias da prisão ou das penas restritivas de direito”*²¹.

No que se refere ao meio ambiente, é impossível precisar os impactos das infrações ambientais. As multas aplicadas são meras tentativas às escuras de se precificar o estrago das respectivas infrações, as quais, atualmente, sequer são arrecadadas. Há cada vez menos espaço para a repressão, devendo a prevenção ser palavra de ordem: *“quanto mais de previne, tanto menos se reprime”*²².

²⁰ VIEGAS, Eduardo Coral. *“Pagamento por serviços ambientais é importante instrumento de conservação”*. CONJUR, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-17/ambiente-juridico-pagamento-servicos-ambientais-instrumento-conservacao>>. Acesso em 20.07.2021. *“No plano internacional, um modelo bastante referido na literatura é o caso de Nova York. A bacia hidrográfica dessa grande cidade americana atende por dia a demanda de aproximadamente 9 milhões de pessoas. Por sua vez, a prefeitura nova-iorquina investe há longos anos em propriedades rurais situadas a até 200km de distância de sua sede. Os resultados são surpreendentes tanto em termos do aumento de volume de água quanto de sua qualidade. (...) A segunda iniciativa é o Projeto Oásis, capitaneado pela Fundação Grupo Boticário. Por meio dele, proprietários de terras que conservam suas áreas naturais, sobretudo mananciais, recebem premiação financeira. Da mesma forma que no Produtor de Água, os recursos para o pagamento pelas externalidades positivas geradas provêm de diversas fontes, públicas ou privadas, de acordo com o arranjo de cada projeto.”*

²¹ TRENNEPOHL, Terence Dorneles. Incentivos fiscais no direito ambiental. Editora Saraiva, 2008, p. 45.

²² Idem, p. 46.

REFERÊNCIAS

BECKER, Gary S. Crime and punishment: An economic approach. In: The economic dimensions of crime. Palgrave Macmillan, London, 1968. p. 13-68.

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Editora Fórum, 2016.

Bolsonaro neutraliza o papel do Ibama na aplicação de multas ambientais | Brasil | EL PAÍS Brasil, disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/11/politica/1555009346_229285.html>. Acesso em: 02.05.2021.

Discussão sobre aquecimento global é secundária, diz futuro ministro do Meio Ambiente, Folha de S.Paulo, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/12/discussao-sobre-aquecimento-global-e-secundaria-diz-futuro-ministro-do-meio-ambiente.shtml>>. acesso em: 02.05.2021.

Fatos Florestais da Amazônia 2005. Belém: Imazon, 2005. 148 p. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/guia/detalhes.cfm?id=189125&tipo=6&cat_id=44&subcat_id=185>.

FIELD, Barry C.; FIELD, Martha K.. Environmental Economics. An Introduction. MacGraw-Hill Irwin. 6th ed., 2013.

LAVRATTI, Paula; TEJEIRO, Guillermo Direito e mudanças climáticas Pagamento por Serviços Ambientais: experiências locais e latino-americanas . São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014; (Direito e Mudanças Climáticas; 7) .

LAZARUS, Richard J.. The Making of Environmental Law. The University of Chicago Press. 2004.

Multas ambientais caíram porque preferimos “aconselhar”, diz Bolsonaro, disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2021/05/01/bolsonaro-multas-conselhos.htm>>. Acesso em: 02.05.2021.

NUSDEO, Ana Maria de. Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012, p. 99.

Servidores do Ibama denunciam paralisação total do sistema de multas, Terra, disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/ciencia/sustentabilidade/servidores-do-ibama-denunciam-paralisacao-total-do-sistema-de-multas,1e57d37d32eccd1714c00408f3addaa4m5u628bt.html>>. Acesso em: 02.05.2021.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. Incentivos fiscais no direito ambiental. Editora Saraiva, 2008.

V. MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil?. In: SUNDFELD. Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 125/126.

VIEGAS, Eduardo Coral. “Pagamento por serviços ambientais é importante instrumento de conservação”. CONJUR, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-17/ambiente-juridico-pagamento-servicos-ambientais-instrumento-conservacao>>. Acesso em 20.07.2021.

“Amazônia tem a maior taxa de desmatamento em dez anos para o mês de março, diz Imazon”. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/04/19/amazonia-tem-a-maior-taxa-de-desmatamento-em-dez-anos-para-o-mes-de-marco-diz-imazon.ghtml>

“Estudo revela as causas da impunidade para crimes ambientais na Amazônia”. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/estudo-revela-as-causas-da-impunidade-para-crimes-ambientais-na-amazonia/>

“Por uma reforma tributária sustentável: o Brasil no rumo da economia de baixas emissões de carbono”. Disponível em: <http://estafaltandoverde.org.br/>. Acesso em 20 de julho de 2021.