

A EFICÁCIA DA APLICAÇÃO DA LEI DE CRIMES AMBIENTAIS PELO IBAMA PARA PROTEÇÃO DE FLORESTAS NO PARÁ¹

BRENDA BRITO

Advogada. Pesquisadora Assistente e Vice-Secretária Executiva do Imazon.

PAULO BARRETO

Mestre em Ciências Florestais (Yale/EUA). Pesquisador Sênior do Imazon.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Estrutura legal e institucional para a responsabilização administrativa: 2.1. Verificação do dano; 2.2. Julgamento; 2.3. Arrecadação e cobrança – 3. Métodos: 3.1. Seleção dos processos; 3.2. Fonte dos dados no Ibama; 3.3. Perfil, situação, duração e eficácia dos processos; 3.4. Avanços e impedimentos à eficácia dos processos – 4. Resultados: 4.1. Perfil das infrações; 4.2 Situação, duração e eficácia dos processos; 4.3. Avanços e impedimentos à eficácia dos processos – 5. Discussão e recomendações: 5.1. Insuficiência de recursos e de foco da cobrança; 5.2. Falta de auditorias no setor de fiscalização; 5.3. Problemas nos autos de infração; 5.4. Problemas relativos à cobrança; 5.5. Problemas no controle de TACs; 5.6. Problemas para a participação pública – 6. Conclusão.

Resumo: Neste estudo, analisamos 55 processos administrativos de infrações ambientais no setor florestal do Pará (Ibama-Belém), iniciados entre 1999-2002, para avaliar a eficácia da aplicação da Lei de Crimes Ambientais nessa esfera. Documentamos a situação, duração e eficácia dos processos, além dos avanços e impedimentos na aplicação dessa lei. Apesar do alto índice de condenação dos acusados na primeira instância – 81% do valor total de multas –, somente 3% deste valor foi pago. Os principais fatores que contribuíram para a baixa eficácia da lei foram: a insuficiência de pessoal para processar os casos; a insuficiência de meios legais de cobrança; e a falta de medidas complementares de cobrança. Finalmente, discutimos mudanças legais e estratégicas que podem aumentar a eficácia da aplicação da lei.

¹ Agradecimentos: Este estudo recebeu o apoio financeiro da Fundação Betty and Gordon Moore. Agradecemos a Tatiana Sousa Silva, estagiária do Imazon, que auxiliou na coleta e análise de dados. Agradecemos também aos funcionários do Ibama na Gerência Executiva de Belém que forneceram os dados; às procuradoras da Divisão Jurídica em Belém, em nome da Procuradora Enriete Thalhoffer; aos procuradores da Procuradoria Geral, em nome da Procuradora Geral Adjunta Isabella Lemos e às funcionárias do Setor de Arrecadação do Ibama em Brasília, em nome de Maria de Jesus Silva, pelos comentários feitos durante as apresentações dos resultados. Agradecemos ainda os comentários dos seguintes revisores do manuscrito: Carlos Souza Jr., Denis Valle e Ritaumauria Pereira (Imazon), Cristina Galvão (Ibama em Brasília), John Tustin (estudante de direito na Universidade do Texas, EUA), Marcelo Marquesini (*Greenpeace*) e Ubiratan Cazetta (Procurador do Ministério Público Federal em Belém).

Palavras-chave: Lei de Crimes Ambientais – Infrações ambientais – Ibama – Setor florestal – Pará.

1. Introdução

O governo federal tem aumentado os esforços para proteger a Amazônia da exploração predatória de madeira e do desmatamento com base na Lei de Crimes Ambientais². Uma evidência desse esforço foi o aumento de 180% do valor total de multas emitidas anualmente pelo Ibama por infrações ambientais na região entre 2001 e 2004 (de R\$ 217,5 milhões para R\$ 611,5 milhões).³ Apesar disso, os índices de ilegalidade caíram pouco e o desmatamento aumentou. Por exemplo, o volume de toras de origem ilegal caiu apenas quatro pontos percentuais entre 2001 e 2004: de 47% para 43%.⁴ Contudo, a ilegalidade pode ainda ser maior por causa de falhas na avaliação em campo dos planos de manejo florestal aprovados⁵. Além disso, a taxa média de desmatamento anual durante os seis anos após a edição e regulamentação da Lei de Crimes Ambientais (2000 a 2005) aumentou 18% em relação aos seis anos anteriores (1994 a 1999).⁶

Há indícios de que a persistência dos problemas ambientais resulte da alta impunidade. Por exemplo, apenas 2% dos infratores foram criminalmente punidos em uma amostra de 55 casos judiciais contra infração ambiental no setor florestal no Pará entre 2000 e 2003.⁷ Além disso, em 1999, o Tribunal de Contas da União (TCU) constatou que o Ibama recebeu apenas

2 Lei 9.605/98 e Dec. 3.179/99.

3 Baseado em dados do Sistema Integrado de Arrecadação e Cobrança (Sissar) fornecidos por Silva, M. Mensagem pessoal enviada à primeira autora em 01.12.2005. Como o valor referencial das multas permaneceu o mesmo nesse período, conforme o decreto que regulamenta a lei de crimes ambientais, o aumento do valor total de multas significa um aumento real no esforço de fiscalização.

4 A estimativa da ilegalidade considera o volume de toras autorizado pelo Ibama de áreas a serem desmatadas e de manejo florestal em relação à estimativa do volume total explorado. Estimativa da ilegalidade em 2001 em Barreto, p. 2005. Origem e destino da madeira amazônica. *Ciência e Ambiente* 32: 85-101. Estimativa da ilegalidade em 2004 em Lentini et al. *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.

5 Ver relatório de falhas em Barreto, P. & Souza Jr. *Controle do Desmatamento e da Exploração de Madeira na Amazônia: diagnóstico e sugestões*. Ministério do Meio Ambiente/Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Relatório Técnico. Belém, jun. 2002.

6 Segundo o Inpe, a média do desmatamento anual entre 2000 e 2005 foi de 21.700 km² contra 18.330 km² entre 1994 e 1999. Os dados do desmatamento estão em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes>>. Acesso em 19.09.2005. A redução de 31% da taxa de desmatamento entre 2004 e 2006 não parece ter resultado apenas da fiscalização ordinária, mas principalmente da Operação Curupira de combate à corrupção em órgãos ambientais e pela queda de preços de mercadorias agrícolas (gado e soja). Nos dois meses antes da Operação Curupira, o desmatamento mensal foi cerca de 15% menor do que nos mesmos meses do ano anterior, provavelmente em grande parte devido à queda de preços do gado e da soja. Por outro lado, no mês seguinte à Operação Curupira, o desmatamento foi reduzido em 95% e não houve outro evento drástico que pudesse explicar tal redução.

7 Brito, B. e Barreto, P. 2005. Aplicação da lei de crimes ambientais pela Justiça Federal no setor florestal do Pará. *Revista de Direito Ambiental* 37: 218-243. Disponível em <http://www.imazon.org.br/publicacoes/publicacao.asp?id=333>.

14% dos valores devidos entre 1998 e 1999⁸, incluindo cobrança de autos de infração, cadastramento, registros e licenças. Em relação à arrecadação de multas, o TCU identificou os seguintes entraves: (i) erro de preenchimento em 80% dos autos de infração; (ii) deficiência da base de dados do Ibama, provocada pela mudança nos sistemas informatizados da arrecadação, e inconsistência dos dados dos sistemas de trâmite processual; e (iii) demora na análise de defesas, as quais duravam em média 136 dias na primeira de quatro instâncias em 11 Estados brasileiros. Para solucionar tais problemas, o TCU propôs treinar os fiscais do Ibama, corrigir os erros na base de dados, reduzir as possibilidades de recursos e exigir valores mínimos para apresentação de recursos à Presidência do Ibama.

Em 2002, o TCU avaliou a implementação de suas sugestões e verificou que: (i) houve poucos treinamentos para fiscais; (ii) os problemas no sistema de informação foram sanados, contudo surgiram outros como falta de registro de pagamentos e alteração no banco de dados; e (iii) as sugestões de restrições à defesa não foram implementadas no período previsto. Entretanto, essas restrições foram incorporadas posteriormente pela Instrução Normativa (IN) do Ibama 07/2002 e, em seguida, pela IN 08/2003, atualmente em vigor. Apesar disso, dados do Ibama indicam que os problemas na arrecadação não foram sanados na Amazônia Legal: apenas 2% do valor de multas cadastradas foi pago entre 2001-2004.⁹

Funcionários do Ibama apontam outros fatores que influenciariam a baixa eficácia da aplicação da lei, entre eles: (i) a falta de pessoal e (ii) o uso de termos de ajustamento de conduta (TAC).¹⁰ O TAC reduziria o valor arrecadado, pois o infrator pagaria apenas 10% do valor das multas em troca do compromisso de reparar os danos. Porém, não encontramos análises sobre o papel desses fatores no desempenho da arrecadação das multas.

Este estudo visa contribuir para o aperfeiçoamento da aplicação da Lei de Crimes Ambientais na Amazônia. Inicialmente, analisamos 55 processos administrativos de infrações ambientais no setor florestal do Pará para identificar possíveis entraves a sua aplicação. Nessa análise,

8 Processo do Tribunal de Contas da União 930.263/1998-7.

9 Baseado em dados do Sistema Integrado de Arrecadação e Cobrança (Sissar) fornecidos por Silva, M. Mensagem pessoal enviada à primeira autora em 01.12.2005. Em 04.02.2006, o jornal *O Estado de S. Paulo* divulgou a matéria “Mais da metade da madeira extraída na Amazônia é desperdiçada” em que apontou um índice de 11,5% de arrecadação das multas na Amazônia nesse mesmo período, segundo dados fornecidos pelo Ibama. Procuramos esclarecer qual desses dados estava correto junto ao setor de arrecadação do Ibama, mas não obtivemos resposta até abril de 2006.

10 Ver reportagens: Multas ambientais somam 1,2 bi no Brasil, segundo Ibama. *Revista Consultor Jurídico*, 15.04.2004. Disponível em <http://conjur.estadao.com.br/static/text/23050,1>. Acesso 27.12.2005; Guimarães, T. Ibama arrecada só 2% das multas aplicadas no país. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. C4, 05.04.2004. Disponível em http://fws.uol.com.br/folio/pgi/fsp2004.nfo/query=multas+ibama/doc/{@1}/hit_headings/words=4/hits_only?> Acesso em 27.12.2005; Éboli, E. Ibama só recebeu 2,77% das multas aplicadas. *O Globo*. Rio de Janeiro, 13.06.2004. Disponível em http://www.crea-mt.org.br/mostrar_noticias.asp?id=2647>. Acesso 27.12.2005.

consideramos as hipóteses levantadas pelo TCU e por funcionários do Ibama, além de outras desenvolvidas ao longo do trabalho. A análise foi conduzida no Estado do Pará, o maior produtor de madeira amazônica em 2004, responsável por 45% da produção.¹¹ No mesmo ano, o Pará foi o segundo Estado com maior área desmatada e liderou o valor total de multas emitidas pelo Ibama. O estudo consistiu de coleta de dados em autos de processos administrativos e judiciais, entrevistas com funcionários do Ibama e revisão de literatura.

Em seguida, discutimos medidas para mitigar ou eliminar as barreiras à aplicação da lei com base em revisão legal e em princípios de eficiência operacional. Para facilitar a compreensão do tema, iniciamos o trabalho com uma breve descrição da estrutura legal e institucional responsável pela aplicação das sanções contra infratores ambientais.

Finalmente, é necessário esclarecer que um potencial motivo para a baixa eficácia da aplicação da lei é a corrupção que envolve desde a legalização de operações ilegais até fraudes para evitar a punição de infratores.¹² Porém, este estudo não avaliou a extensão desse problema devido à limitação e dificuldade de obter dados sobre o assunto.

2. Estrutura legal e institucional para a responsabilização administrativa

A responsabilização por danos ambientais é prevista na Constituição Federal Brasileira¹³ e atinge as esferas penal, administrativa e civil. A responsabilização civil é aplicada independentemente da demonstração de culpa. Os infratores condenados são obrigados a recompor as áreas afetadas ou pagar indenização se a recomposição for impossível.¹⁴ A responsabilização penal decorre da violação de normas penais sobre o assunto. Somente o Ministério Público pode iniciar ações criminais ambientais.

Os órgãos ambientais estaduais ou federais são responsáveis por aplicar as sanções administrativas decorrentes de infrações ambientais. Neste trabalho, avaliamos a aplicação destas sanções pelo Ibama no setor florestal do Pará.

A Lei de Crimes Ambientais e o Dec. 3.179/99 que a regulamenta prevêm 13 tipos de sanções administrativas¹⁵, porém, as únicas aplicadas nos casos analisados foram a multa

11 Lentini et al. Op cit, 2005.

12 A Revista *Veja* relatou que desde 2003 mais de 60 servidores do Ibama foram enquadrados em crimes de corrupção. Um caso envolveu um procurador do órgão que foi responsável por fraudes equivalentes a R\$ 4 milhões. Ele foi transferido para a Previdência (INSS) e a sindicância não estava concluída. Fonte: Coutinho, L. As 7 pragas da Amazônia. Revista *Veja*. Edição n. 1.926, ano 38, v. 41. Ed. Abril, 2005. p 102-112.

13 Art. 225, § 3.º da CF/88: “as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano”.

14 Art. 14, § 1.º da Lei 6.938/81.

15 De acordo com o art. 72 e incisos e § 8.º, da Lei 9.605/98: (1) advertência; (2) multa simples; (3) multa diária (4) apreensão de produtos, equipamentos e veículos; (5) destruição ou inutilização do produto; (6) suspensão de venda e fabricação do produto; (7) embargo da obra ou atividade; (8) demolição da obra; (9) suspensão total ou

simples e a apreensão de produtos. A aplicação das sanções administrativas está regulada pela Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), Lei 9.784/99, pelo Dec. 3.179/99 e pela IN do Ibama 08/2003. Também são aplicáveis outras leis federais na fase de cobrança.¹⁶ O processo administrativo de infração ambiental inclui três fases principais: verificação do dano, julgamento e cobrança da multa.

2.1. Verificação do dano

Ao constatarem uma infração ambiental, os fiscais da Divisão de Fiscalização (Dicof) emitem o auto de infração – o qual informa os artigos da lei violados, o objeto da infração (madeira em tora, serrada etc.), o tamanho do dano (por exemplo, volume em metros cúbicos de madeira), o valor estimado da mercadoria apreendida e o valor da multa. No caso de apreensão de mercadoria, o fiscal emite um Termo de Apreensão e Depósito – o qual caracteriza o produto, informa onde ele ficará armazenado e quem será o responsável pelo seu armazenamento. Em seguida, ele encaminha essa documentação para a Gerência Executiva do Ibama atuante no local da infração, onde um processo administrativo será iniciado. Os processos são cadastrados no sistema de andamento processual e registro de documentos do Ibama (Sisweb¹⁷), no Sistema de Fiscalização (Sifisc) e no Sistema Integrado de Arrecadação e Cobrança (Sissar¹⁸) (Figura 1).

O processo é encaminhado para o Setor de Arrecadação, que notifica o infrator sobre o valor da multa e prazos para o seu pagamento e defesa. O processo segue para a Divisão Jurídica (Dijur¹⁹), onde os procuradores avaliam o auto de infração e eventuais defesas (Figura 1).

2.2. Julgamento

Os procuradores emitem um parecer sobre a validade do auto de infração que é apresentado ao Gerente Executivo. Este, por sua vez, deve homologar os autos de infração corretos e

parcial das atividades; (10) suspensão ou cancelamento de registro, licença ou autorização; (11) perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; (12) perda ou suspensão de participação de linhas de financiamento com recursos públicos; (13) proibição de contratar com a Administração Pública por até três anos.

16 Outras normas aplicáveis são: Lei 8.005/90 que trata de procedimentos de cobrança no Ibama, mas foi alterada em alguns artigos por leis posteriores; a Lei 6.830/80, que trata da inscrição em Dívida Ativa e cobrança judicial; a Lei 10.522/2002, que trata da inscrição do Cadin, Dívida Ativa e cobrança judicial; e o Código Tributário.

17 Até 2002, o Ibama adotava o Sistema de Controle de Processos e Documentos (Sisprot). Porém, em meados de 2003, o Sisweb o substituiu, mas não incorporou os dados do Sisprot. Por isso, para consultar o andamento completo dos processos iniciados antes de 2003, é necessário acessar os dois sistemas.

18 O Sissar está sendo substituído pelo Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafi).

19 Ao contrário do que acontece nos outros setores, os procuradores que atuam na Dijur não pertencem ao quadro de funcionários do Ibama. Eles são procuradores federais da Advocacia Geral da União (Agu), que funciona como uma assessoria jurídica especializada do Ibama.

livres de pendências. Entretanto, o Gerente pode alterar o valor das multas conforme agravantes ou atenuantes estipulados no Dec. 3.179/99.

Os autos de infração com erros sanáveis (por exemplo, erro na soma dos produtos apreendidos) podem ser corrigidos no próprio processo com um despacho do Gerente Executivo. O auto com erros graves – como a descrição incorreta da infração – deve ser anulado e substituído por outro que deverá tramitar no mesmo processo inicial.²⁰

Dependendo do valor da multa, o acusado pode apresentar recursos de defesa em até quatro instâncias.²¹ Na primeira instância na Gerência Executiva, os procuradores julgam a defesa com base na legislação, nas informações do auto de infração e nos argumentos de defesa. O procurador pode solicitar informações adicionais ao fiscal que emitiu o auto de infração se julgar que este não contém informação suficiente. O parecer final dos procuradores é encaminhado ao Gerente Executivo.

Se a defesa for indeferida pelo Gerente Executivo do Ibama e a multa for maior que R\$ 50 mil²², o acusado pode recorrer à Presidência do Ibama (segunda instância). Se esta defesa também for indeferida, aqueles com multas acima de R\$ 100 mil podem recorrer ao Ministro do Meio Ambiente (terceira instância) e dessa decisão cabe recurso para o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama (quarta instância). O prazo para apresentar defesa em qualquer instância é de 20 dias a partir do conhecimento da autuação (para a primeira instância) ou do aviso de indeferimento da defesa (para as instâncias seguintes).

Além das defesas administrativas, o acusado pode, em qualquer tempo, contestar judicialmente os autos de infração e solicitar a anulação da cobrança de débito.

2.3. Arrecadação e cobrança

O infrator pode pagar a multa com 30% de desconto se o fizer à vista e em até 20 dias após a sua notificação.²³ O infrator pode também parcelar o pagamento da multa sem desconto em até 30 mensalidades com valores mínimos de um quarto do salário mínimo vigente mediante autorização do Gerente Executivo.²⁴ O atraso no pagamento de duas parcelas cancela o

20 De acordo com a Orientação Jurídica Uniformizada 42 do Ibama.

21 Art. 16 e art. 17 da IN do Ibama 08/2003.

22 Os valores mínimos de multas que possibilitam apresentação de recursos estão previstos na IN 08/2003 no art. 16, § 2.º e art. 17, § 1.º. Eles foram implementados após recomendação do TCU, como resultado da auditoria realizada no Setor de Arrecadação do Ibama. Essa recomendação visava reduzir o volume de defesas apresentadas ao Ibama, pois na auditoria constatou-se que este era um dos motivos para demora na arrecadação de multas.

23 Art. 3.º, § 3.º da IN do Ibama 08/2003; art. 3.º, § 2.º da Lei 8.005/90.

24 Art. 32 da IN do Ibama 08/2003. O Gerente só pode conceder um segundo parcelamento de dívida se justificar tal medida (art. 34, § 5.º da IN do Ibama 08/2003).

parcelamento que pode ser renovado uma vez. Entretanto, o Gerente Executivo só pode conceder um segundo parcelamento se justificar tal medida.²⁵

Se o infrator não quitar ou parcelar o pagamento da multa após 75 dias de ciência do débito ou do indeferimento da última defesa apresentada, o Setor de Arrecadação inscreve o seu nome no Cadin – Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Figura 1).²⁶ A inscrição no Cadin impede o infrator de obter incentivos fiscais e financeiros e crédito oriundo de recursos públicos, de celebrar convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso de recursos públicos.²⁷

Em seguida, a Divisão Jurídica inscreve o débito do infrator na Dívida Ativa da União²⁸ e, a partir de então, o Ibama pode cobrar a multa judicialmente (Figura 1).²⁹ A cobrança judicial acontece em uma ação de execução fiscal que pode levar à penhora dos bens do infrator e posterior leilão para garantir o pagamento do débito.

25 Art. 34, § 5.º da IN do Ibama 08/2003.

26 Art. 2.º, § 2.º da Lei 10.522/2002.

27 Art. 6.º da Lei 10.522/2002.

28 Art. 5.º da Lei 8.005/90.

29 Art. 2.º, § 3.º da Lei 6.830/80.

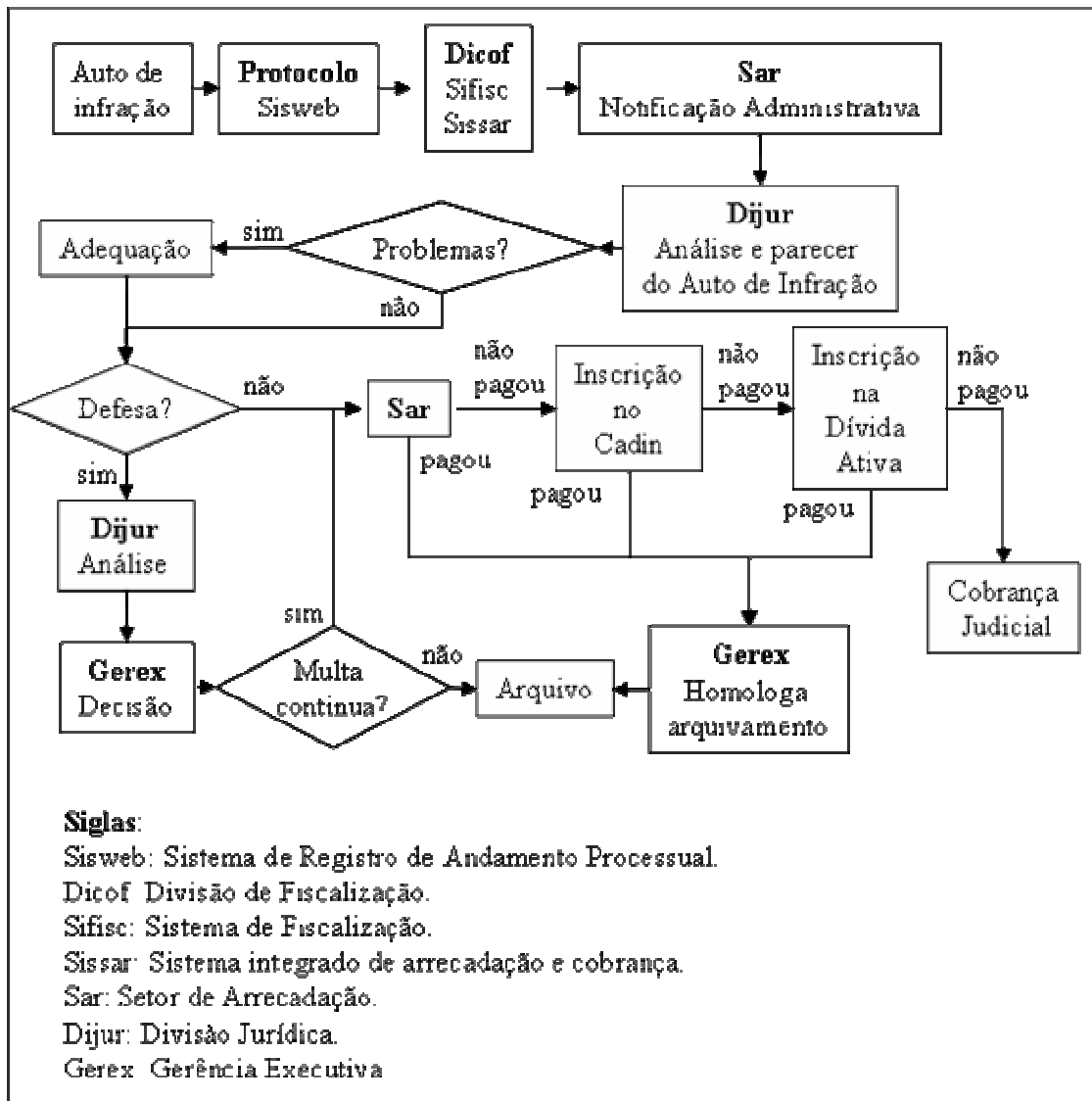


Figura 1: Fluxograma de cobrança de multas no Ibama.

3. Métodos

3.1. Seleção dos processos

Neste trabalho, avaliamos os mesmos casos examinados em outro estudo sobre processos judiciais de crimes ambientais. Naquele estudo, selecionamos 55 casos judiciais buscando uma amostra representativa dos tipos de casos e de seus encaminhamentos. Por isso,

selecionamos casos iniciados na justiça entre 2000 (logo após a regulamentação da Lei de Crimes Ambientais no final de 1999) e 2003 (início da pesquisa).³⁰

Iniciamos a seleção coletando dados de 1.244 comunicações de crimes ambientais enviados pelo Ibama em Belém ao Ministério Público Federal do Pará entre 1999 e 2002. Em seguida, a partir dos nomes dos infratores, buscamos no cadastro da Justiça Federal pela *internet*³¹ informações sobre os processos judiciais (número e vara de trâmite, por exemplo). Foram encontrados 177 processos na sede de Belém. Destes, escolhemos 55 casos de acordo com a disponibilidade dos autos processuais nas varas federais e asseguramos casos de cada ano no período 2000-2003. Para garantir que os casos coletados representassem as características (conteúdo e encaminhamentos) do universo de casos, apresentamos resultados preliminares destes a funcionários da Justiça Federal e a um Procurador da República. Eles indicaram que a amostra era representativa. Para mais detalhes sobre a coleta dos processos na Justiça, ver Brito e Barreto (2005).³²

3.2. Fonte dos dados no Ibama

Coletamos os dados sobre os processos administrativos nos autos e em quatro sistemas informatizados do Ibama (Sisprot, Sisweb, Sifisc e Sissar). Não tivemos acesso direto a seis processos, pois cinco não foram encontrados³³ e um não estava no Ibama/Belém até o fim da pesquisa. Nesses casos, utilizamos apenas as informações contidas nos sistemas de informação do Instituto.

Entrevistamos seis procuradores e funcionários da Gerência Executiva em Belém para obter informações sobre as normas e funcionamento de todos os setores encarregados da fiscalização e dos processos administrativos.

Verificamos a consistência dos resultados dessa pesquisa apresentando-os para 5 (cinco) procuradoras federais da Divisão Jurídica da Gerência Executiva de Belém, 14 procuradores federais da Procuradoria Geral do Ibama (Proge) e 2 funcionários do setor de arrecadação do Ibama em Brasília. Após essas apresentações, avaliamos quais resultados da amostra poderiam ser extrapolados para a maioria dos casos similares no período 1999-2002 em Belém e quais deles seriam replicáveis para outras gerências executivas da Amazônia Legal.

30 Todos os 55 processos judiciais pesquisados eram públicos, ou seja, não havia nenhuma restrição legal ao seu acesso por terceiros. Os processos criminais são em geral públicos, a não ser que a lei determine restrição devido à intimidade ou interesse social, de acordo com o art. 5.º, LX da CF/88.

31 Disponível em: <<http://www.pa.trf1.gov.br>>.

32 Brito, B e Barreto, P. Op cit, 2005.

33 Os funcionários do Ibama não encontraram os processos, pois os sistemas de trâmite processual antigo e novo (Sisprot e Sisweb) não indicavam a sua real localização.

Por exemplo, entraves jurídicos à eficácia da aplicação da lei são extrapoláveis, pois a base legal é similar.

3.3. Perfil, situação, duração e eficácia dos processos

Registramos a quantidade e origem de pessoas físicas e jurídicas envolvidas nos processos amostrados e anotamos os tipos de infrações registradas para determinar as mais frequentes.

Avaliamos a eficácia dos processos ao considerar a sua duração e o nível de arrecadação das multas. Estimamos os percentuais de casos, de valor arrecadado e de valor envolvido em cada fase identificada até a data do início da coleta dos dados no Ibama (24.06.2004) para uniformizar o período de análise para todos os casos³⁴.

Medimos a duração dos processos em cada fase, somando os dias úteis do momento da emissão do auto de infração até a finalização do processo ou até o dia 24.06.2004. Os dias úteis excluíram sábados domingos e feriados fixos³⁵. Para compreender as tendências de medidas centrais da idade dos processos, estimamos as médias aritméticas e a mediana³⁶ de cada etapa. O valor mediano é útil para excluir o efeito de valores extremos da estimativa de tendência central – especialmente quando uma dada etapa do processo teve poucos casos. Além disso, apresentamos as idades mínima e máxima em cada fase para avaliar a amplitude da idade dos processos. Dessa forma, poderíamos identificar eventuais casos de processos altamente eficazes (baixa duração) ou extremamente complexos ou ineficientes (maior duração).

Avaliamos a influência dos dias de greve na duração dos processos a partir do cálculo do percentual desses dias em relação ao período total analisado (26.08.1999 a 24.06.2004). Os períodos de greve foram coletados no Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal no Estado do Pará – Sintsep/PA – e na Associação dos Servidores do Ibama – Assibama/PA.

As fases mais demoradas dos processos foram identificadas com a contagem do período mediano entre as principais fases: (i) autuação até protocolo; (ii) protocolo até homologação do auto de infração; (iii) análise de defesas; (iv) período entre pedido e retorno da contradita;

34 A coleta de dados durou cerca de um ano por causa de greves no Ibama e de escassez de pessoal no Instituto para providenciar as informações solicitadas.

35 Confraternização Universal (1/1); Tiradentes (21/4); Dia do Trabalho (1/5); Dia da Independência do Brasil (7/7); Dia de Nossa Senhora de Aparecida (12/10); Dia de Finados (2/11); Proclamação da República (15/11); Natal (25/12).

36 A mediana é o número no centro de uma lista de números ordenados em ordem crescente ou decrescente; isto é, metade dos números possui valores maiores do que a mediana e a outra metade possui valores menores.

(v) inscrição do Cadin até inscrição em Dívida Ativa; e (vi) inscrição em Dívida Ativa até início da cobrança judicial.

3.4. Avanços e impedimentos à eficácia dos processos

Avaliamos os fatores que poderiam afetar a eficácia da aplicação da Lei de Crimes Ambientais pelo Ibama com base nas auditorias do TCU, nos argumentos de funcionários do Ibama e em novas hipóteses levantadas durante a coleta de dados.

a. Insuficiência de recursos humanos

Para avaliar a suficiência de pessoal para conduzir os processos, comparamos o número de procuradores existente na Amazônia ao número considerado necessário pela Procuradora-Geral Adjunta do Ibama. Além disso, estimamos o número de casos para cada procurador responsável pela condução dos processos. Esse número então seria um indicador da capacidade de os procuradores suprirem a demanda. Para isso, consideramos o número de multas novas por procurador nos três Estados da região com maior incidência de multas em 2004 (Pará, Mato Grosso e Rondônia) e a duração típica de casos dos anos anteriores.

b. Incidência de autos de infração incorretos ou injustamente emitidos e frequência de erros processuais

Apuramos o percentual de casos com autos de infração incorretos e com erros processuais para avaliar a sua influência na duração dos processos e na arrecadação das multas. Também examinamos o procedimento adotado para sanar os erros em cada caso. Analisamos o número de casos absolvidos e as causas da absolvição a fim de determinar sua influência na arrecadação final.

c. Frequência de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e incidência de defesas

Analisamos o impacto da incidência de defesas e de acordos de TACs na arrecadação total e na duração dos casos estudados. Para isso, consideramos o valor das multas e o tempo envolvido nesses casos. Para avaliar se o valor das multas influenciou a frequência e instância de defesas, estimamos o valor mediano e valores mínimo e máximo das multas em três situações: (i) casos sem defesa; (ii) com defesa apenas no Ibama; e (iii) com defesa no Ibama e ação judicial de contestação de multas. Nos casos com defesas administrativas, verificamos a incidência por instância recursal para avaliar a importância destas na duração dos processos.

d. Parcelamento de multas e inscrição no Cadin

Teoricamente, o parcelamento das multas poderia garantir a arrecadação das multas no longo prazo, apesar de reduzir o valor arrecadado no curto prazo. Para avaliar o papel do parcelamento na arrecadação, analisamos: a frequência de casos e os valores parcelados e os valores arrecadados e inadimplentes dentre os casos parcelados.

Avaliamos o efeito da inscrição no Cadin no pagamento das multas ao considerar a frequência de casos e dos valores inscritos pagos e não pagos. Examinamos três possíveis explicações para a baixa efetividade desse mecanismo de cobrança. Primeiro, provavelmente um grande número de infratores seriam pessoas físicas pouco propensas a buscarem financiamento público – por exemplo, pilotos de embarcações e motoristas de caminhão transportadores de madeira ilegal. Por isso, calculamos o percentual de casos já inscritos no Cadin de pessoas físicas autuadas por transporte ilegal de madeira. Segundo, madeireiros utilizariam empresas fictícias intermediárias para livrar as empresas principais das restrições do Cadin. Para verificar essa justificativa, coletamos reportagens na imprensa sobre a existência dessas empresas. Terceiro, o controle da liberação de recursos públicos para devedores do Cadin seria frágil e, por isso, os infratores não ficariam inibidos com a inscrição. Para averiguar essa possibilidade, entrevistamos gerentes de três agências de três bancos federais em Belém (Banco da Amazônia, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e perguntamos sobre a forma de controle para a liberação de financiamentos.

e. Inscrição em Dívida Ativa da União e cobrança judicial

A eficácia da inscrição na Dívida Ativa foi apurada por meio da avaliação dos encaminhamentos dos casos inscritos. Nos casos de cobrança judicial, consultamos quatro das seis³⁷ ações de execução fiscal e verificamos a fase de cada processo judicial e a duração média total dos processos. Além disso, comparamos o valor mediano das multas dos casos com e sem cobrança judicial para avaliar se o Ibama prioriza a cobrança de multas maiores.

f. Medidas complementares de cobrança

Identificamos as medidas complementares de cobrança adotadas pelo Ibama para estimular o pagamento das multas, bem como outras medidas que podem ser implementadas. Avaliamos os entraves à eficácia dessas medidas e os tipos de modificações ou aperfeiçoamentos necessários para viabilizar a adoção de tais sugestões pelo Ibama.

37 As outras duas ações não foram encontradas. Não encontramos uma delas na Comarca da Justiça Estadual de Dom Eliseu (a 460 km de Belém), pois o Ibama não possuía o número do processo e não foi possível localizar a ação pelo nome do devedor. A outra não foi consultada, pois os funcionários da Comarca da Justiça Estadual de Viseu (a 268 km de Belém) informaram que o processo estava com o oficial de justiça para comunicação de ordem judicial ao infrator.

4. Resultados

4.1. Perfil das infrações

Cinquenta e três por cento dos multados eram pessoas jurídicas e 47% eram pessoas físicas. Apenas três residiam ou tinham sede fora do Estado do Pará. A maioria das infrações resultou de fiscalizações em vias de transportes e pátios de empresas (transporte, armazenamento, aquisição, recebimento e venda sem autorização). Infrações de atividades praticadas diretamente na floresta (exploração e desmatamento) corresponderam, juntas, a apenas 8% dos casos. A maior incidência (48%) foi de transporte de produtos florestais sem ATPF (Figura 2). A baixa incidência de multas em casos de desmatamento (2%) – que exigem presença na floresta – pode ser uma das explicações para o aumento do desmatamento mesmo durante os anos de aumento de fiscalização.

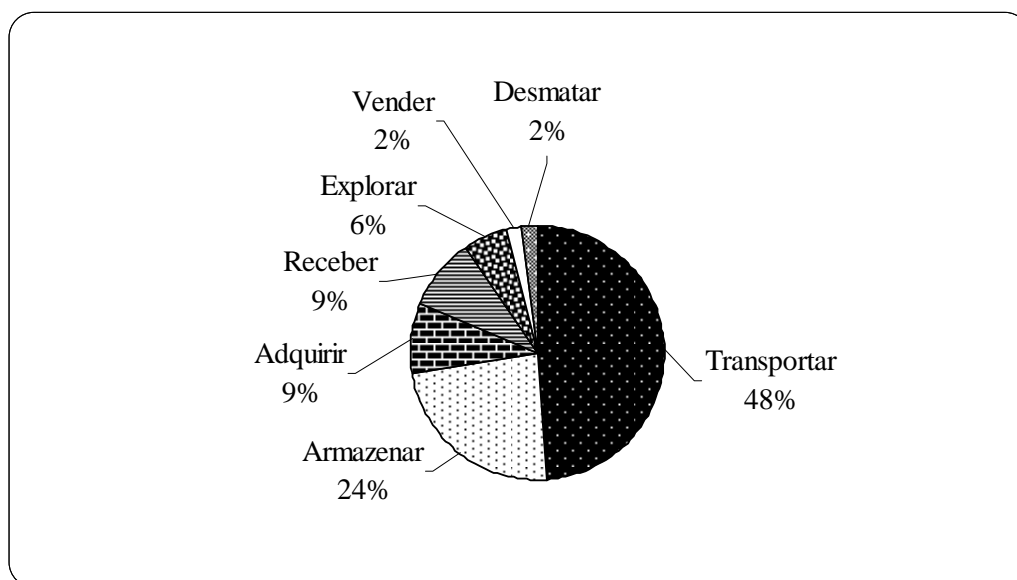


Figura 2: Frequência dos tipos de infração ambiental apurados em 55 processos no Ibama em Belém/PA. Fonte: Brito e Barreto, 2005.³⁸

4.2. Situação, duração e eficácia dos processos

Em nossa amostra, o Ibama condenou a maioria dos infratores em primeira instância. Porém, a arrecadação das multas desses casos foi baixa. Após a condenação inicial, a baixa cobrança e a demora dos processos foram influenciadas por contestações judiciais dos autos, pela inadimplência do pagamento de multas parceladas, pela demora entre fases intermediárias de cobrança e pela ineficácia dos meios de cobrança.

³⁸ Brito, B e Barreto, P. Op cit, 2005.

a. Situação dos processos

Dos 55 processos, 9% estavam em fase de análise da defesa apresentada pelo acusado e somavam 14% do valor total de multas. Apenas 2% haviam sido absolvidos da acusação e representavam 5% do valor total de multas. Oitenta e nove por cento foram condenados em primeira instância – ou seja, a defesa foi indeferida pelo Gerente Executivo ou não foi apresentada defesa no prazo³⁹ – e correspondiam a 81% do valor total das multas (Figura 3).

Quinze por cento dos casos haviam sido condenados e pagos, somando apenas 3% do valor; enquanto 74% dos casos estavam condenados e não pagos, somando 78% do valor total de multas. Os casos condenados e não pagos envolviam seis situações, mas a maior parte do valor estava concentrada em três fases (Figura 3). Vinte e nove por cento dos casos estavam inscritos no Cadin, somando 39% do valor total das multas. Em 3% dos casos, os infratores contestaram judicialmente os autos de infração que equivalem a 13% do valor total de multas. Outros 13% do valor total de multas estavam em casos de cobrança judicial.

Treze por cento dos casos aguardavam a inscrição no Cadin e somavam 9% do valor total de multas. Esses processos já poderiam ter sido inscritos no Cadin devido ao fim do prazo de 75 dias de inadimplência após a ciência da multa, contudo, não foram inscritos em virtude: (i) da falta de dados ou dados incorretos em 43% dos casos nesta fase, o que impossibilitou a inscrição (por exemplo, CPF, endereço); (ii) de casos que estavam parados aguardando a inscrição (29% dos casos nesta fase); (iii) da juntada incorreta de documentos nos autos processuais, ocorrida em 14% desses casos; e (iv) de motivos indeterminados em 14% dos casos, pois não foi possível verificar essa informação nos autos processuais que não foram localizados. Outras situações de não pagamento estão na Figura 3.

39 Vinte dias a partir da ciência da infração (Art. 71, I da Lei 9.605/98 e Art. 9.º, IN do Ibama 08/2003).

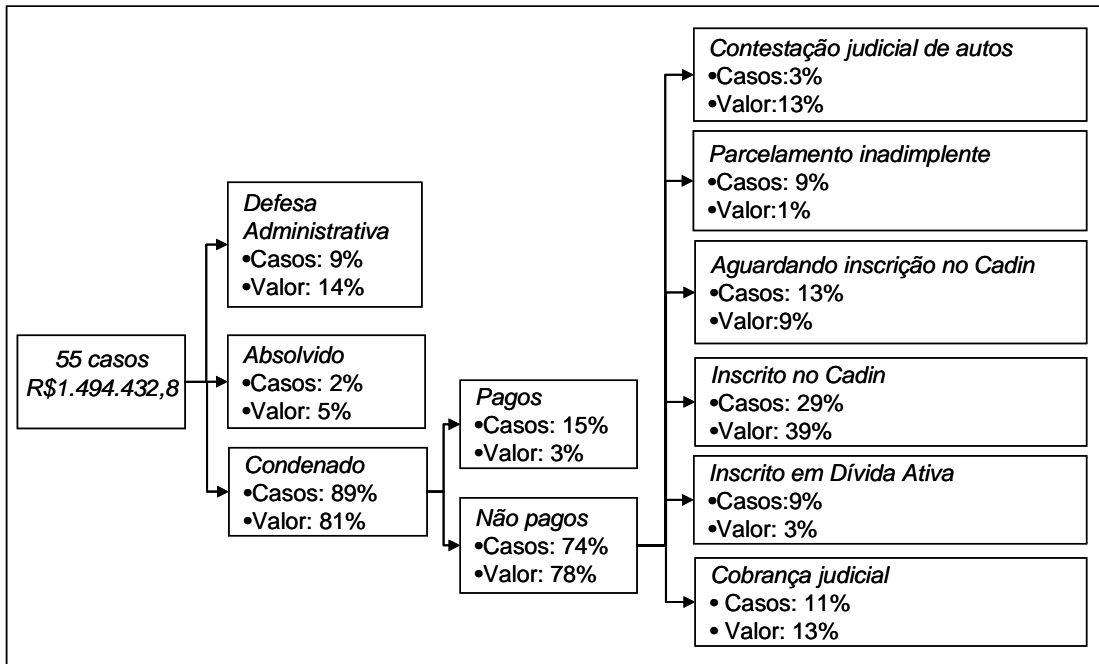


Figura 3: Fases de processos administrativos e participação no valor total das multas (n=55).

b. Duração dos processos

A duração mediana dos casos condenados foi de 806 dias úteis, variando de 8 até 1.258 dias. O único caso absolvido da amostra durou 293 dias úteis. Nos casos em que a defesa administrativa foi apresentada, mas não foi analisada, a idade mediana foi de 1.001 dias úteis, com duração de 628 a 1.014 dias úteis (Figura 4). Assim, os acusados que apresentaram defesa ganharam mais tempo antes de uma eventual condenação.

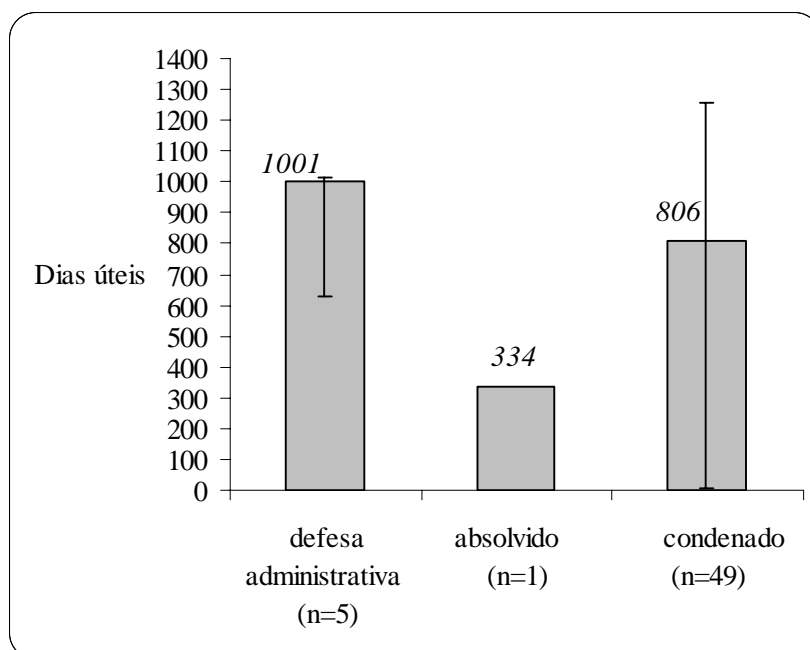


Figura 4: Fases de 55 processos administrativos com respectiva idade mediana e duração mínima e máxima. A média foi de 855 dias úteis na fase de defesa administrativa e foi igual à mediana nos casos condenados.

Os processos condenados e pagos tiveram uma duração mediana de 264 dias úteis; enquanto os condenados e não pagos continuavam e já duravam 937 dias úteis (mediana) no início da coleta de dados. Os processos mais longos entre os casos condenados e não pagos incluíam a contestação judicial do auto de infração (idade mediana de 1.062 dias) e aqueles com parcelamentos inadimplentes (mediana de 1.044 dias úteis). Esses casos demoram mais, pois os processos judiciais são lentos e suspendem a cobrança; já a identificação de inadimplência de parcelamentos – que levaria à continuação do processo de cobrança – é lenta (ver seção 5.4 b)

As outras etapas de cobrança caminhavam lentamente (Figura 5). Por exemplo, os casos que aguardavam a inscrição no Cadin tinham duração mediana de 757 dias úteis; enquanto a duração mediana das outras etapas variou de 827 dias úteis (casos inscritos no Cadin) até 997 dias úteis (casos inscritos na Dívida Ativa). Um caso inscrito no Cadin já durava 1.049 dias úteis – e era mais velho do que os casos nas fases posteriores (Figura 5). Isso ocorreu devido a um erro no auto de infração (que precisou ser substituído) e à juntada equivocada de um comprovante de pagamento de outro processo, que quase levou ao seu arquivamento sem a real quitação.

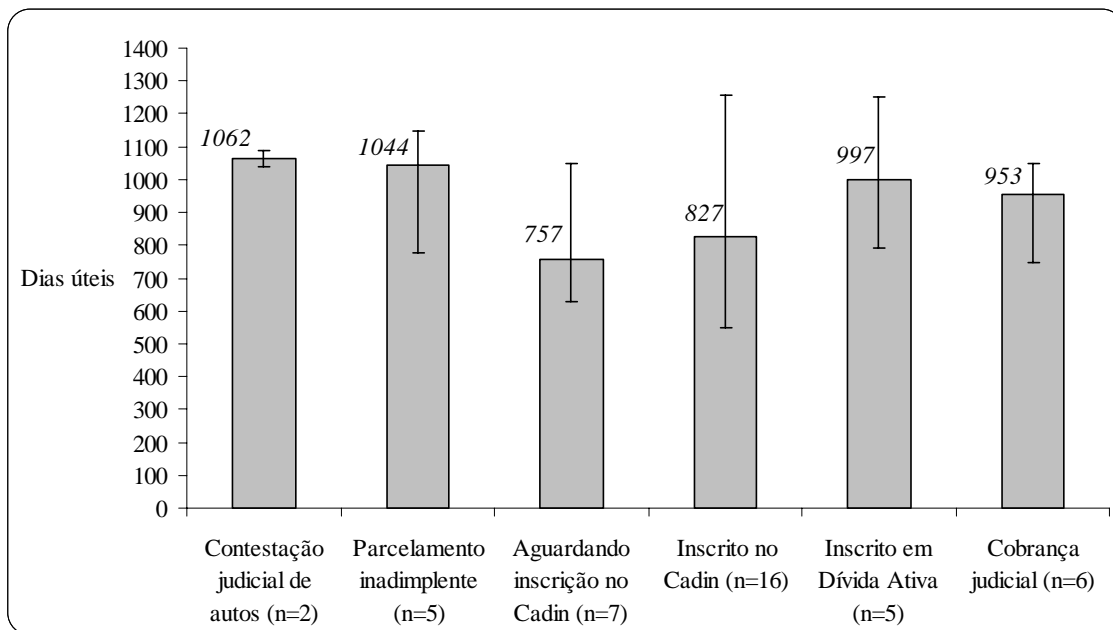


Figura 5: Fases de processos condenados e não pagos com idade mediana e duração mínima e máxima. As médias das respectivas fases são 1.062, 1.022, 807, 870, 997 e 934 dias úteis.

A influência direta das greves na duração dos processos, em geral, foi pequena no período. Os 35 dias úteis de greve representaram apenas 3% do período total compreendido pela análise (26.08.1999 a 24.06.2004).

c. Duração das fases processuais

As três fases mais longas na amostra foram: (i) a análise da defesa de segunda instância pela Procuradoria Geral em Brasília, com duração mediana de 324 dias úteis; (ii) o período entre a inscrição em Dívida Ativa e o início da ação de cobrança judicial, cuja mediana foi de 223 dias úteis; e (iii) o período para a homologação do auto de infração – que é feita pelo Gerente Executivo mediante parecer da Divisão Jurídica –, cuja duração mediana foi de 155 dias úteis (Tabela 1). Um único caso de defesa na terceira instância foi relativamente rápido (30 dias).

Tabela 1: Duração mediana, mínima e máxima entre principais fases do processo administrativo de infrações florestais no Ibama/Belém.

| <i>Fases processuais (número de casos)</i> | <i>Duração mediana</i> | <i>Duração mínima</i> | <i>Duração máxima</i> |
|---|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Autuação até protocolo (n=55) | 14 | 1 | 52 |
| Protocolo até homologação do auto (n=13) | 155 | 23 | 836 |
| Análise de defesa na 1ª instância – Gerência Executiva (n=10) | 149 | 34 | 489 |
| Contradita (n=10) | 25 | 10 | 473 |
| Análise de defesa na 2ª instância – Presidência do Ibama (n=2) | 324 | 71 | 577 |
| Análise de defesa na 3ª instância – Ministério do Meio Ambiente (n=1) | 30 | 30 | 30 |
| Inscrição do Cadin até inscrição em Dívida Ativa (n=14) | 183 | 31 | 495 |
| Inscrição em Dívida Ativa até início da cobrança judicial (n=6) | 223 | 33 | 320 |

4.3. Avanços e impedimentos à eficácia dos processos

Os processos avaliados, em geral, são lentos e pouco efetivos. As hipóteses frequentemente citadas como causas desses problemas explicaram parcialmente a ineficácia do processo administrativo. Entretanto, encontramos indícios de outros entraves críticos à aplicação da Lei de Crimes Ambientais pelo Ibama.

a. Insuficiência de recursos humanos

Há vários indícios de que o número de procuradores do Ibama é insuficiente para atender a demanda. Havia 28 procuradores do Ibama na Amazônia em setembro de 2005, o que equivalia a apenas 36% do que seria necessário segundo a Procuradora Geral Adjunta.⁴⁰ Além disso, não havia procuradores em um terço das 17 Gerências Executivas da região. Havia pelo menos uma Gerência Executiva sem procurador nos três Estados com maior número de multas: Rondônia, Mato Grosso e Pará.⁴¹

De fato, o número de casos por procurador é elevado. Por exemplo, se todos os procuradores na região tratassem de processos de infrações florestais iniciados em 2004, cada um ficaria responsável por 317 processos em Rondônia, 294 em Mato Grosso e 155 no Pará.⁴² Mas a escassez de procuradores é ainda mais grave, pois apenas parte deles trabalha em processos contra infratores ambientais. No caso do Pará, por exemplo, se contarmos apenas os procuradores que analisam autos de infração e defesas (um em Santarém e três em Belém), seriam 349 processos iniciados em 2004 para cada um. Ao considerar que os processos duram por vários anos, cada procurador pode ter de lidar com mais de mil processos de infrações contra a flora.

O remanejamento temporário de procuradores para reforçar a Dijur após operações de fiscalização é apenas paliativo. Segundo uma procuradora da Divisão Jurídica do Ibama em Belém, o Instituto remaneja fiscais para fortalecer operações de fiscalização que resultam em um grande número de multas. Porém, a mesma procuradora informou que o reforço na Dijur, além de ser provisório, não tem sido proporcional. Por isso, os processos demoram a avançar; especialmente porque demandam acompanhamento dos procuradores em várias etapas após a fase inicial.

40 Baseado em dados de Lemos, I. Mensagem pessoal enviada à primeira autora no dia 26.09.2005.

41 Lemos, I. Mensagem pessoal enviada à primeira autora no dia 13.12.2005.

42 Baseado em Ministério do Meio Ambiente. Apresentação do Plano de Controle e Prevenção ao Desmatamento, 2005.

b. Incidência de erros nos autos de infração e de erros processuais

Os erros nos autos de infração contribuíram relativamente pouco para a ineficácia do processo administrativo nos casos analisados. Por exemplo, os erros de preenchimento de autos de infração em nossa amostra corresponderam a 5% do total de casos e 14% dos valores. Esse índice foi muito inferior ao relatado pelo Ibama ao TCU em 1999 (80% de erros). Em apenas um caso – 2% da amostra – o acusado foi absolvido, pois comprovou posteriormente que possuía ATPF válida para armazenar a madeira.

Os problemas nos autos ocorreram: (i) na soma de metros cúbicos apreendidos, que refletiu no valor da multa aplicada; (ii) na emissão de auto de infração em data anterior à existência do Dec. 3.179/99, que estabeleceu valores de multas; e (iii) pela ausência do número do CPF do acusado. Nas duas primeiras situações, os autos foram substituídos e o processo prosseguiu. A correção desses autos é positiva, mas aumenta o trabalho dos procuradores e o tempo de andamento dos casos. No caso de ausência de CPF (2% dos casos e menos de 1% do valor total de multas), o problema não foi resolvido, pois o fiscal solicitou diárias para viajar em busca do acusado e não foi atendido. Como consequência, o processo estava paralisado, uma vez que não poderia ser inscrito no Cadin sem o número desse documento. Não identificamos se esse caso resultou de erro ou fraude. Entretanto, uma ex-procuradora do Ibama afirmou que alguns fiscais treinados parecem cometer erros propositais nos autos, o que poderia sugerir que alguns deles são subornados para isso.

O erro processual mais freqüente foi a falta de homologação do auto de infração pelo Gerente Executivo, que ocorreu em 76% da amostra. Em 95% desses casos, o erro não foi detectado e não prejudicou o andamento dos processos. Porém, esses casos ainda representam um risco de atraso no futuro, pois 53% já estavam em fase de cobrança (Cadin, Dívida Ativa ou Cobrança Judicial) e 17% já estavam quitados. Para sanar o erro dentro das normas legais, seria necessário cancelar as fases de cobrança e abrir novo prazo de defesa.⁴³

c. Ausência de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)

Nenhum TAC foi estabelecido na amostra, portanto, esse fator não explicou a baixa arrecadação. A inexistência de TAC na amostra parece refletir o próprio desinteresse dos acusados, pois apenas um deles – 2% da amostra – propôs esse tipo de acordo. No entanto, o pedido foi indeferido devido à ausência de cronograma de execução e à não especificação do volume de metros cúbicos de madeira que seriam cobertos pela reparação da área.⁴⁴

43 Art. 3.º, § 3.º, IN do Ibama 08/2003.

44 Entre a apresentação do pedido de TAC até o indeferimento do pedido pelo Ibama decorreram 404 dias úteis. Foram necessários 331 dias úteis e cinco pedidos do infrator apenas para que o Ibama agendasse uma reunião

Além disso, não houve nenhum Termo de Compromisso (TC) na amostra.⁴⁵ Esse termo é diferente do TAC, pois é aplicável apenas em casos de multas por degradação direta como desmatamento e queimada. Nos casos de transporte, depósito, venda de madeira ilegal (infrações mais comuns na amostra), não seria possível celebrar um TC. Portanto, a inexistência de TAC ou TC mostra que os acordos não influenciaram na baixa arrecadação nos casos avaliados e não proporcionaram a reparação dos danos.

A procuradora chefe da Divisão Jurídica do Ibama-PA informou que poucos TACs foram realizados em Belém para casos de infrações ambientais, o que indica que nossa conclusão parece válida para toda essa Gerência Executiva. Entretanto, foi impossível avaliar se os acordos (TAC e TC) influenciam na baixa arrecadação global do Ibama, pois este órgão não divulga o número total de acordos já celebrados.

Uma procuradora em Brasília afirmou que no Pará existem vários TACs acordados a partir de 2003, no entanto, não para casos de infração ambiental, e sim para casos relacionados à reposição florestal. A reposição florestal é obrigatória para pessoas físicas ou jurídicas que utilizem, transformem ou consumam matéria-prima florestal de origem não-sustentável como o desmatamento legal.⁴⁶

d. Incidência de defesas

A incidência de defesas contribuiu para a baixa arrecadação e atrasos nos processos – principalmente porque os maiores infratores se defenderam com maior frequência. Por exemplo, apenas 5% dos acusados questionaram judicialmente os autos de infração, mas tais casos equivaleram a 15% do valor total de multas. Além disso, apenas 31% dos acusados recorreram contra a multa, mas esses casos somaram 52% do valor total das multas (Figura 6). Vinte e seis por cento (26%) dos acusados apresentaram defesa apenas no Ibama e 5% se defenderam no Ibama e com ações judiciais contra as multas.

para discutir a proposta. Isso sugere que a Gerência Executiva do Ibama em Belém não estaria preparada para receber um grande número de propostas de TAC.

45 O TC foi previsto no art. 60 do Dec. 3.179/99 e na IN do Ibama 10/2003.

46 Art. 1.º da IN do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia nº 01 de 05 de setembro de 1996.

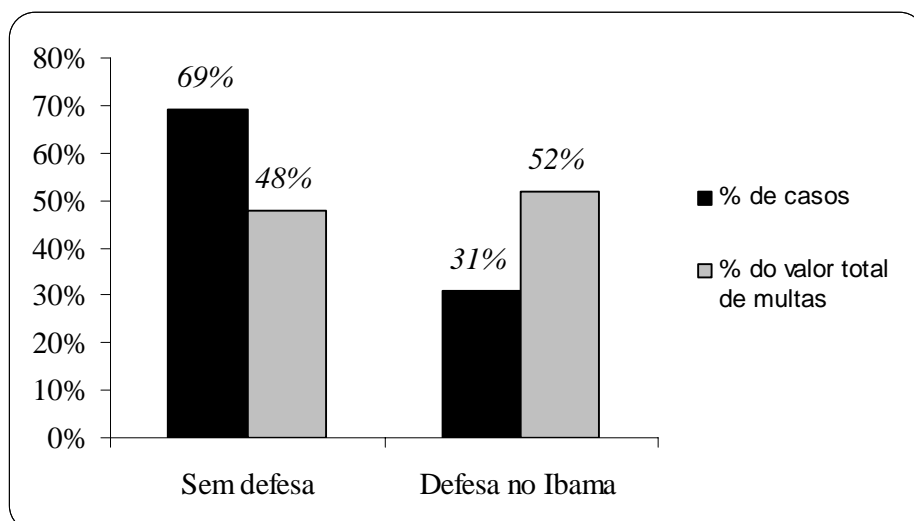


Figura 6: Frequência de defesa das multas e respectiva participação no valor total das multas. (n=55)

Os acusados de infrações maiores se defenderam mais frequentemente. O valor mediano das multas daqueles que se defenderam no Ibama e na via judicial foi quase o dobro daqueles que se defenderam apenas no Ibama e 19 vezes maior do que a mediana dos que não se defenderam (Figura 7).⁴⁷ Nenhum dos infratores utilizou todas as instâncias de defesa e apenas 6% apresentaram recurso em terceira instância (MMA) mesmo sem impedimentos, já que na época não vigorava a restrição de valores mínimos imposta pela IN do Ibama 08/2003. Esses casos somaram apenas 1,3% do valor dos casos com defesa (Figura 8). A maioria das defesas (82%) se concentrou na primeira instância, e a idade mediana da análise nesses casos foi de 149 dias úteis. Portanto, as defesas contribuíram para atrasar os processos.

⁴⁷ O valor mediano da multa dos acusados que se defenderam apenas no Ibama foi de R\$ 13.100,00, com mínimo de R\$ 3.053,00 e máximo de R\$ 150.000,00; enquanto o valor mediano dos que se defenderam também na via judicial foi de R\$ 27.400,00, com mínimo de 10.000,00 e máximo de R\$ 188.000,00. As multas dos acusados que não se defenderam variaram de R\$ 207,00 a R\$ 436.788,00, e o valor mediano foi de R\$ 1.463,00. A média desses casos com o valor máximo foi de R\$ 19.039,00 e, excluindo este valor, foi de R\$ 7.748,00

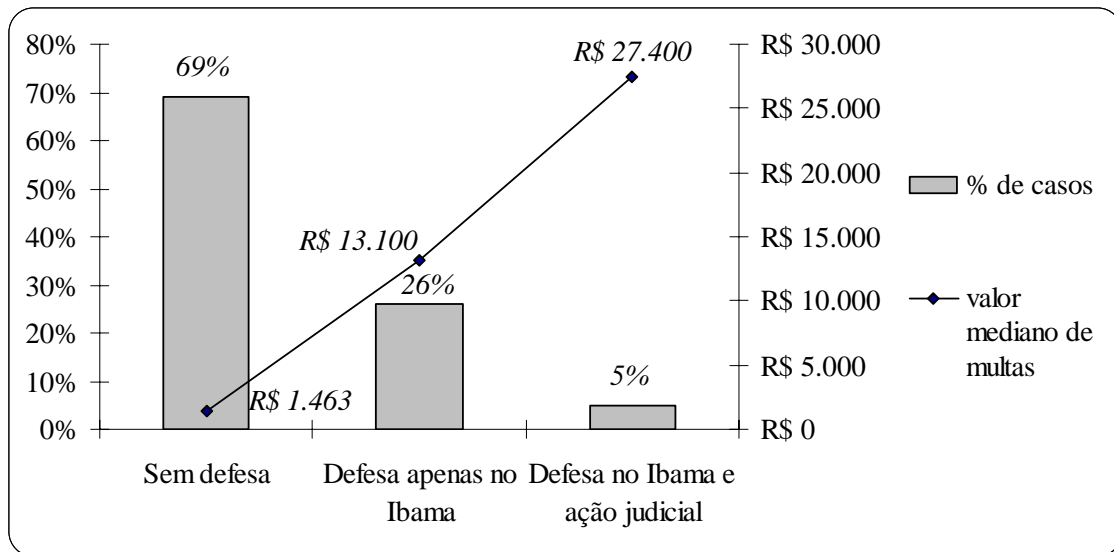


Figura 7: Valores medianos de multas por incidência e tipo de defesa

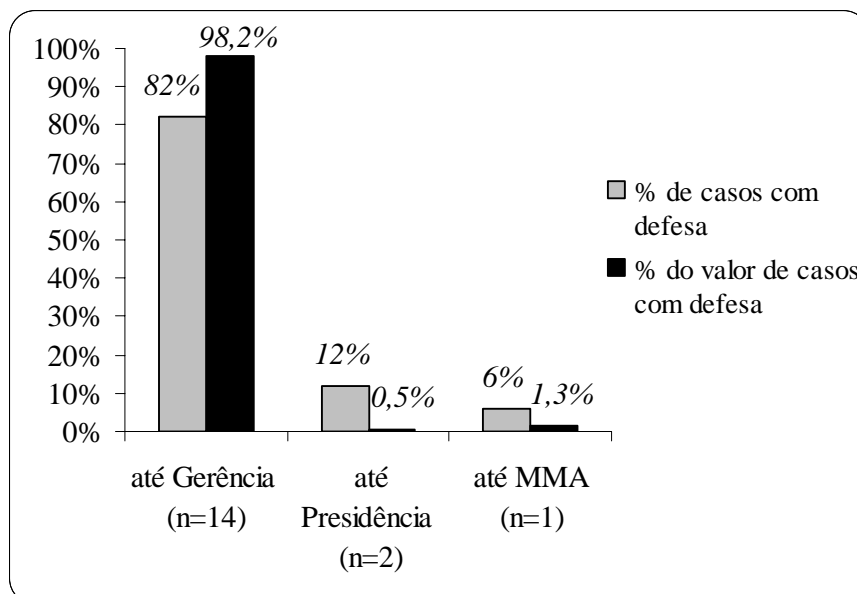


Figura 8: Distribuição das defesas apresentadas por instância e participação no valor de multas com defesas (n=17).

A análise de defesa demorou ainda mais devido à necessidade de solicitar informações adicionais sobre os casos. Por exemplo, os procuradores solicitaram contradita – ou seja, informações adicionais dos fiscais – em 59% dos casos, o que aumentou em 25 dias a duração mediana da análise das defesas pela Gerência Executiva (149 dias úteis – ver Tabela 1). A maioria dos pedidos de contradita tratava de dúvidas sobre: (i) o método para o cálculo da multa; (ii) a fundamentação jurídica dos autos, já que a defesa contestava a presença de artigos de portarias do Ibama nos autos de infração sob alegação de que estas não seriam meios adequados para impor sanções; e (iii) os detalhes das circunstâncias da autuação. Em

um dos casos⁴⁸ que não apresentou defesa, o procurador solicitou contradita erroneamente sob alegação de esclarecer argumentos da defesa do acusado. Esse erro provocou um atraso de 11 dias úteis.

e. Inadimplência nos parcelamentos

A arrecadação é baixa, em parte, porque os infratores condenados podem parcelar o pagamento das multas e a maioria deles não as paga. O parcelamento dos débitos foi utilizado em 24% do total de casos e representou 6% do valor total de multas. Porém, apenas 8% dos infratores que parcelaram as multas quitaram as parcelas sem atraso, somando 2% do valor de multas parceladas (Figura 9). A maioria dos casos parcelados quitou, em média, uma parcela (39% dos casos e 24% do valor parcelado) ou reparcelou (23% dos casos e 12% do valor parcelado). A maior parte do valor parcelado (52%) estava concentrada nos casos que não pagaram nenhuma parcela.

Na Amazônia, os Estados com maior número de parcelamento até novembro de 2005 eram Mato Grosso (1568), Pará (1247) e Rondônia (793).⁴⁹ Os dois primeiros possuíam casos de parcelamentos renegociados por até três vezes. Não obtivemos mais dados da situação desses casos, pois o sistema utilizado (Sissar) para a sua obtenção não é capaz de detectar a quantidade de inadimplência automaticamente.

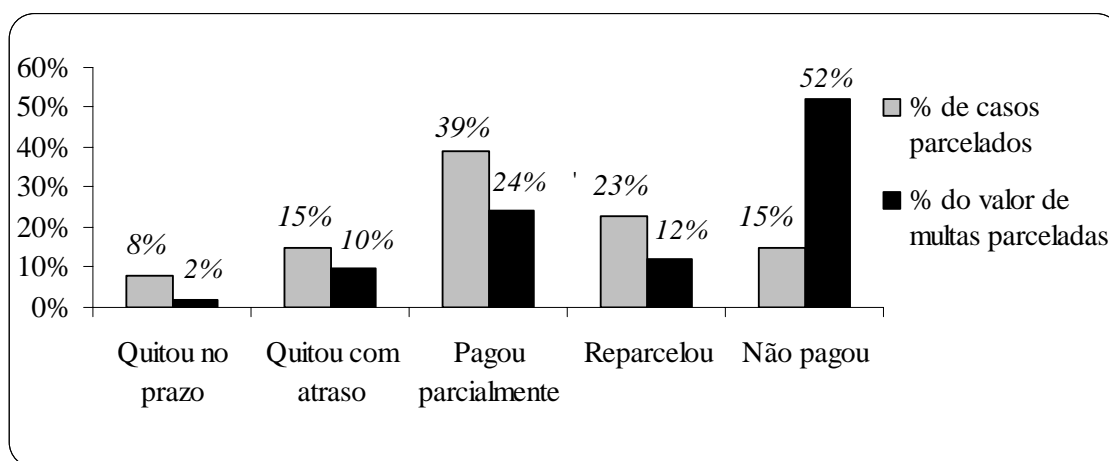


Figura 9: Situação do pagamento de multas parceladas (% dos casos, n=13)

f. Inscrição no Cadin

A inscrição dos infratores condenados no Cadin – que impede que estes acessem empréstimos públicos e que realizem negócios com agentes públicos – não parece estimular o pagamento das multas. Sessenta e dois por cento (62%) dos casos foram inscritos no Cadin e somavam 57% do valor total de multas. Contudo, apenas 6% dos casos inscritos pagaram a

48 Processo administrativo do Ibama 02018.002307/01.

49 Baseado em dados de Silva, M. Mensagem pessoal enviada à primeira autora em 01.12.2005.

multa e corresponderam a menos de 1% do valor das multas inscritas no Cadin. Vários fatores podem ter contribuído para essa situação.

Primeiro, empresas fictícias seriam usadas para burlar a geração de crédito de exploração e para livrar as empresas reais de eventuais sanções. Por exemplo, uma empresa fictícia pode ser usada para documentar a madeira que abastece uma empresa real. Se uma empresa fictícia é multada, os infratores podem criar outras empresas livres de multas que continuariam abastecendo uma empresa real. Além disso, a empresa real ficaria livre para participar de contratos ou empréstimos públicos. Uma evidência dessa prática foi a descoberta de várias madeiras fictícias em Mato Grosso e Pará em 2002⁵⁰ e 2005⁵¹.

Segundo, identificamos que o controle bancário é parcial para empréstimos de recursos públicos em relação a inscritos no Cadin. Por exemplo, dois de três bancos entrevistados em Belém informaram que consultam o Cadin apenas para a aprovação inicial do crédito e somente um banco informou que consulta esse cadastro antes da liberação de cada parcela do financiamento.

Terceiro, dos casos inscritos no Cadin, 29% eram infrações de pessoas físicas autuadas por transporte de madeira ilegal. Dessa forma, as empresas para as quais eles fornecem matéria-prima ou em que trabalham ficariam livres das sanções vinculadas ao Cadin. Esses casos corresponderam a apenas 5% das multas inscritas no Cadin em nossa amostra. Portanto, esse fator pode ter um papel pequeno na explicação da baixa arrecadação.

g. Poucos casos em Dívida Ativa e em cobrança judicial

Apenas 25% do total dos casos estavam inscritos em Dívida Ativa, o que correspondia a 17% do valor total de multas. Dos casos já inscritos, 36% continuavam nessa fase e representavam 19% do valor das multas em Dívida Ativa. Vinte e um por cento parcelaram a dívida e estavam inadimplentes, representando 3% do valor das multas inscritas. Quarenta e três por cento estavam em cobrança judicial e somavam 78% do valor das multas inscritas em Dívida Ativa. O valor mediano das multas inscritas em Dívida Ativa e sem cobrança judicial foi de R\$ 3.100,00, e o valor mediano das multas com cobrança judicial foi de R\$ 3.434,25. Dessa forma, não há evidências nessa amostra de que os processos com maiores débitos tiveram prioridade para a cobrança judicial.

50 Ibama identifica 27 madeiras fantasmas no Pará. *O Liberal*. Belém. 02.04.2004. Disponível em: <<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=8945>>. Acesso 16.09.2005.

51 Francisco, N. Esquema de desmatamento envolvia 600 madeiras. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 03.06.2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ciencia/noticias/2005/jun/03/132.htm>>. Acesso 16.09.2005; Fanzeres, A. Ladrões de floresta. *O Eco*. 26.10.2005. Disponível em: <<http://arruda.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=14418&date=currentDate&contentType=html>>. Acesso 01.11.2005.

Apenas 11% dos casos chegaram à cobrança judicial e o processo nessa esfera tem sido muito lento. De fato, nenhum caso de cobrança judicial na amostra estava finalizado. A duração mediana total desses processos ainda em andamento na esfera judicial foi de 365 dias úteis. O tempo mediano entre o início do processo judicial e o despacho inicial do Juiz foi de 80 dias úteis em quatro casos; entre o despacho e a expedição do mandado de citação para localizar o infrator decorreram 69 dias úteis em dois casos; e entre o mandado de citação e o mandado de penhora e avaliação – que inicia a fase de penhora dos bens do devedor – foram 79 dias úteis em um caso. Em suma, após um longo processo de cobrança administrativa, a cobrança judicial conseqüentemente também tenderá a demorar.

Um procurador em Brasília declarou que sua experiência em cobrança judicial no Mato Grosso foi, em geral, um fracasso pelos seguintes fatores: (i) muitos casos eram débitos pequenos e não compensavam sua cobrança; (ii) era difícil localizar os infratores; e (iii) pequenos infratores não possuem bens que possam ser penhorados e posteriormente leiloados na fase judicial. Dessa forma, muitos processos de cobrança judicial ficam arquivados e a multa não é paga.

h. Problemas para implementação de medidas complementares de cobrança

A cobrança e o incentivo ao pagamento das multas poderiam ser viabilizados com medidas adicionais àquelas já implementadas (inscrição no Cadin e na Dívida Ativa e cobrança judicial). No entanto, barreiras legais e a dificuldade de obtenção de informações no Ibama impedem a adoção de tais medidas. Por exemplo, para forçar o pagamento das multas, o Ibama suspende a concessão de certidões, registros, licenças, autorizações e demais serviços. Contudo, esse procedimento, que foi instituído em uma portaria⁵², é considerado ilegal pelos Tribunais. A cobrança de débitos de entidades da Administração Pública deve ser regulada por leis e decretos. De fato, encontramos na amostra um caso em que o infrator ganhou uma ação judicial contra o Ibama, na qual exigia-se a liberação de ATPFs. Além disso, a jurisprudência é contrária ao Ibama em casos similares.⁵³

Outra dificuldade está relacionada ao acesso público às informações dos processos. Acreditamos que a liberação de dados possibilitaria a participação da sociedade civil no combate aos infratores e poderia gerar iniciativas que estimulassem o pagamento de multas. A dificuldade de obter informação é caracterizada pelas seguintes situações: (i) falta de

52 Art. 26 da Portaria do Ibama 44/97 – “É vedada a concessão de certidões, registros, licenças, autorizações e demais serviços oferecidos pelo Ibama a pessoas físicas e jurídicas que tenham quaisquer débitos vencidos junto à autarquia”.

divulgação periódica de listas de devedores ambientais para o público em geral e (ii) insuficiência de informações nos sistemas de consulta de andamento processual disponíveis na *internet*.⁵⁴ Este último é atualizado, mas não discrimina o tipo de processo, a infração praticada e nem as fases processuais dos casos.

5. Discussão e recomendações

A análise da amostra indica que a cobrança de multas é lenta e ineficaz. Nesta seção, discutimos como a cobrança pode se tornar mais rápida e bem-sucedida.

5.1. Insuficiência de recursos e de foco da cobrança

O número de procuradores é insuficiente para processar o grande número de casos. Porém, é provável que os recursos para controle ambiental continuem escassos. Portanto, será necessário usar os recursos atuais de forma mais eficiente.

Uma estratégia para aumentar a eficiência seria concentrar o esforço de arrecadação nas multas maiores. Em nossa amostra, 16% dos casos foram responsáveis por 84% do valor total de multas e todos com multas acima de R\$ 50 mil. Essa distribuição indica que os crimes ambientais seguem o princípio 80/20 – ou seja, 80% dos efeitos são derivados de apenas 20% das causas. Portanto, seria possível ser mais efetivo ao concentrar o esforço nesses casos maiores.⁵⁵ Entretanto, a priorização de casos maiores no Ibama ainda é restrita.

Uma norma atual já obriga que o Ibama e todos os órgãos públicos não cubram judicialmente débitos abaixo de R\$ 2.500,00⁵⁶, pois os custos seriam maiores do que a arrecadação. Porém, não há regras que estimulem a priorização de cobrança dos débitos maiores. Para usar o princípio 80/20 na cobrança de multas seria necessário estabelecer um valor mínimo prioritário. Atualmente, o setor de arrecadação do Ibama em Belém considera multas acima de R\$ 20 mil como débitos maiores, mas a aplicação do princípio 80/20 em nossa amostra mostrou que as multas mais importantes eram aquelas acima de R\$ 50 mil. Para estabelecer o valor mínimo adequado, seria necessário avaliar todos os valores das multas seguindo o princípio 80/20 em cada Gerência Executiva do Ibama.

53 Ver exemplo no Processo 2002.36.00.002839-3-MS-- 3ª Vara da Seção Judiciária de Mato Grosso citado em Braga, Jorge Luiz. Da inconstitucionalidade da Portaria Ibama 44-N. Disponível em: <http://www.escriorioonline.com/webnews/noticia.php?id_noticia=4278&>. Acesso 09.08.2005.

54 Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/protocolo>>.

55 Battisti, J. O princípio 80/20 e o foco nos resultados. Disponível em <<http://www.juliobattisti.com.br/artigos/carreira/80-20.asp>>. Acesso 09.01.2006.

56 Art. 20 da Lei 10.522/2002.

De fato, o princípio 80/20 pode ser usado para tornar o controle mais efetivo desde a fiscalização. Por exemplo, o Ibama na Amazônia poderia ter a meta de emitir por ano 1.200 multas contra grandes infratores (equivalente a 20% das cerca de 6.000 multas anuais emitidas nos últimos anos). De acordo com o princípio 80/20, as 1.200 infrações somariam cerca de 80% do valor total das 6.000 multas e seriam responsáveis por cerca de 80% dos danos ambientais associados a tais multas. Os recursos economizados por não fiscalizar infratores menos relevantes seriam usados principalmente em investigações mais robustas para garantir a punição dos maiores infratores. As investigações adicionais envolveriam, entre outras, análises de empresas fictícias, de crimes fiscais e de corrupção de funcionários do Ibama. Além disso, seria necessário ampliar a fiscalização do desmatamento, que em nossa amostra correspondeu a apenas 2% dos casos. Para ampliar a autuação dos proprietários rurais ou mandantes do desmatamento – indo além dos capatazes e operários das fazendas – seria necessário ampliar as investigações em cada caso, inclusive para localizá-los não apenas na floresta, mas também em áreas urbanas.

Há sinais de que o Ibama e o Ministério do Meio Ambiente começam a reconhecer a importância da mudança de estratégia de controle. O plano contra o desmatamento de 2003, por exemplo, prometia usar investigações conjuntas do Ibama, Polícia Federal, Receita Federal e Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2004).⁵⁷ Porém, um relatório do *Greenpeace* de 2005⁵⁸ indica que esse aspecto do plano avançou pouco. Apesar disso, operações conduzidas pela Polícia Federal, Ministério Público e Ibama demonstram o grande potencial de sucesso de investigações mais estratégicas contra infrações ambientais. Um exemplo é a Operação Curupira que investigou redes de crimes e incluiu a prisão em junho de 2005 de quase 80 pessoas⁵⁹, entre as quais empresários, funcionários do Ibama e da Fema (atual Sema, órgão ambiental do Mato Grosso). Nos meses seguintes a essa operação, o desmatamento caiu expressivamente e isso influenciou na queda de 31% da taxa entre 2004 e 2005 em relação ao ano anterior.

57 Brasil. Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.amazonia.org.br/arquivos/101504.pdf>>. Acesso 03.11.2005.

58 Marquesini, M.; Muggiatti, A.; Adário, P. Faltou ação ao plano de ação: relatório sobre as ações do governo para combater o desmatamento na Amazônia no período março de 2004 a maio de 2005. Greenpeace, 2005. Disponível em: <<http://www.amazonia.org.br/arquivos/176800.pdf>>. Acesso 03.11.2005.

59 Francisco, N. Prisões da Operação Curupira chegam a 78. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 02.06.2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ciencia/noticias/2005/jun/02/118.htm>>. Acesso 14.10.2005.

Outro exemplo de investigação foi a Operação Ouro Verde, deflagrada em outubro de 2005, que combateu a cadeia de fabricação e distribuição de ATPFs falsificadas.⁶⁰ Ações internas do Ibama também indicam uma mudança de estratégia. Os procuradores de Brasília citaram operações realizadas nas Gerências Executivas em Marabá e Santarém no Pará em que os débitos maiores foram priorizados para o início de ações de cobrança judicial. Enfim, para tornar o controle mais eficaz essas mudanças de estratégia devem ser aceleradas e ampliadas.

5.2. Falta de auditorias no setor de fiscalização

A informação de que alguns fiscais fraudam os autos de infração demonstra a necessidade de auditorias por parte do próprio Ibama e do Tribunal de Contas da União no setor de fiscalização do Instituto. Fiscais que produzem autos com erros freqüentes seriam suspeitos e deveriam ser investigados em sindicâncias. Os funcionários comprovadamente fraudadores deveriam ser responsabilizados administrativa e criminalmente.

5.3. Problemas nos autos de infração

Dois problemas identificados nos autos de infração podem provocar atrasos no trâmite dos processos. Primeiro, em muitos casos, as informações nos autos de infração eram insuficientes para que os procuradores pudessem responder aos recursos de defesas. Em muitos casos, as informações mais detalhadas estão nos relatórios de cada auto de infração preparados pelos fiscais. Porém, tais relatórios não estavam anexados nos processos analisados. Por isso, os procuradores tiveram que solicitar as informações adicionais (contradita) em 59% dos casos com defesa. Para evitar esse atraso, os relatórios individuais de fiscalização devem ser anexados aos autos de infração.

Segundo, os casos amostrados sem homologação de auto de infração não foram detectados e, por isso, não influenciaram na longa duração dos processos em nossa amostra. Contudo, a procuradora do Setor Administrativo e de Dívida Ativa do Ibama/Belém apontou que esse foi um dos principais motivos para a demora na inscrição dos casos na Dívida Ativa da União – que equivaleu a 184 dias úteis entre a inscrição no Cadin e a inscrição na Dívida Ativa. Isso porque a inscrição na Dívida Ativa requer a homologação do auto. A coordenadora de Estudos e Pareceres Ambientais do Ibama em Brasília declarou que esse erro não acontece

60 Fanzeres, A. Ladrões de floresta. O Eco. 26.10.2005. Disponível em: <<http://arruda.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=14418&date=currentDate&contentType=html>>. Acesso 01.11.2005.

com tanta frequência em todos os Estados, porém, o Pará, segundo ela, é um dos que apresenta maior incidência.

Procuradores do Ibama em Belém informaram que esse problema resultou da falta de orientação sobre a exigência de o Gerente Executivo homologar os autos de infração, estabelecida na Lei de Crimes Ambientais, e da exigência de um parecer jurídico prévio a essa homologação, que foi instituída na IN do Ibama 07/2002 (revogada) e IN 08/2003 (em vigor). Isso indica a insuficiência de treinamento ou informação dos funcionários do Ibama após a publicação de novas normas.

Os casos não homologados devem ser sanados a fim de evitar riscos de ações judiciais dos acusados para anular o processo administrativo e para que a cobrança não seja adiada. Portanto, será necessário analisar e homologar os autos de infração de casos ainda abertos relativos ao período 1999-2002.

5.4. Problemas relativos à cobrança

a. Meios de cobrança insuficientes

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

b. Controle frágil de pagamentos inadimplentes

Quase 80% dos infratores que parcelaram as dívidas estavam inadimplentes. Na amostra analisada, 38% dos casos parcelados já haviam sido inscritos no Cadin e o valor envolvido no parcelamento era de 1% do total das multas. Entretanto, a prática de parcelar multas vem aumentando nos últimos anos (2004 e 2005), segundo procuradores do Ibama em Belém. Aparentemente, muitos infratores parcelam as dívidas apenas para suspender a cobrança e seus efeitos, o que inclui a suspensão da inscrição no Cadin⁶¹ e a liberação de ATPFs. Essa falha é facilitada pela lentidão do sistema atual de controle de pagamento.

⁶¹ De acordo com o art. 151, VI do CTN, que prevê o parcelamento como causa para suspensão do crédito tributário. Na suspensão, o débito não pode estar inscrito no Cadin.

O Ibama está implementando um novo sistema de controle de arrecadação, o Sicafi, que será mais ágil, pois identificará automaticamente os atrasos nos pagamentos. Enquanto esse sistema não funciona plenamente, o controle deveria priorizar os maiores casos para tornar a cobrança mais eficiente, como sugerido no item 5.1.

c. Baixa eficácia da inscrição no Cadin

A elevada proporção de processos analisados inscritos no Cadin (62%) comparada ao baixo índice de pagamento para esses casos (6%) demonstra que as restrições impostas pela inscrição não inibem os infratores. Para tornar a cobrança mais eficiente, sugerimos que as multas por transporte sejam emitidas para os transportadores e para as empresas ou empresários que os contratam, seguindo a Orientação Jurídica Uniformizada 26 do Ibama de 2005. Isso porque é mais provável que os proprietários das empresas sejam atingidos pelas restrições do Cadin em vez dos funcionários ou prestadores de serviços. Outra sugestão é determinar que os bancos unifiquem a forma de controle de crédito público e consultem o Cadin durante toda a vigência do contrato e não apenas no momento de sua aprovação.

Finalmente, sugerimos que os bancos privados restrinjam o crédito para empresas inscritas no Cadin devido a débitos ambientais. Assim, tais bancos evitariam o risco de crédito derivado da cobrança desses débitos. Para facilitar a adoção dessa medida, os bancos privados deveriam ter acesso à lista de devedores ambientais inscritos no Cadin. No tópico 5.6 discutimos outra alternativa à restrição de crédito pelos bancos privados.

5.5. Problemas no controle de TACs

Não houve TACs na amostra analisada, mas procuradores do Ibama informaram que o Instituto está revisando o cumprimento de acordos realizados na Amazônia Legal. Segundo os procuradores, a insuficiência de recursos para fiscalização estaria facilitando o descumprimento de tais acordos. Para evitar essa situação, os custos de fiscalização deveriam ser previstos nos acordos e tal medida poderia ser regulamentada por uma instrução normativa do Ibama.

O Ibama pode também criar um sistema de baixo custo de avaliações amostrais usando auditores independentes externos. Dessa forma, os fiscais do Ibama fiscalizariam principalmente onde tais auditorias detectassem irregularidades. Uma vantagem das auditorias independentes é que elas podem ser realizadas conforme a demanda sem a necessidade de contratar um grande número de funcionários permanentes.

Além disso, a sociedade pode auxiliar na implementação dos TACs a partir da sua divulgação desde a fase de proposição, como é feito nos Estados Unidos. Lá, o público pode

comentar as propostas que são divulgadas durante 30 dias nos sítios eletrônicos da Agência de Proteção Ambiental (EPA)⁶² e do Departamento de Justiça⁶³. As propostas podem ser recusadas com base nessa consulta⁶⁴, e os acordos finais dos casos mais importantes são divulgados na *internet*. Para facilitar a fiscalização sobre o cumprimento do acordo, o TAC deve prever sua divulgação, à custa do infrator, em amplo meio de comunicação (como jornal de grande circulação) na cidade e na capital do Estado onde o projeto será executado.⁶⁵

5.6. Problemas para participação pública

Facilitar o acesso aos dados sobre os infratores e infrações possibilitaria uma pressão social, que poderia incentivar o pagamento das multas. Porém, é difícil para o público obter tais informações do Ibama. Primeiro, os sistemas de informação do Ibama (Sisprot, Sisweb e Sissar – Figura 1) não são interligados e não incluem detalhes relevantes sobre os processos. Por isso, a consulta pública é demorada e consome tempo de funcionários do Ibama. Para solucionar esses problemas, o Ibama propõe a implantação do Sistema de Gestão de Documentos (Sisdoc), no qual os documentos transitarão de forma eletrônica e o trâmite será registrado em tempo real. Entretanto, a adoção do Sisdoc não ocorrerá em curto prazo, pois necessitará de recursos financeiros e treinamento de pessoal.⁶⁶

Outra dificuldade é a falta de divulgação ampla dos nomes dos devedores do Ibama. Esse problema poderá ser resolvido com a implementação do Dec. 5.523/2005 que obriga a publicação de listas mensais dos autuados por infrações ambientais no sítio eletrônico de cada órgão ambiental.⁶⁷ Para evitar ações judiciais contra o órgão ambiental de pessoas que se sintam lesadas por serem incluídas na lista, mas que provem inocência no decorrer do processo administrativo, sugerimos que as listas divulgadas descrevam claramente a fase do processo – o que permitirá diferenciar a situação de acusados e condenados. O Ibama deve especificar a forma e funcionamento da lista em uma instrução normativa para uniformizar o processo.

62 Por exemplo, na legislação americana sobre proteção à água, Clean Water Act, no Capítulo 33 do United States Code Service, seção 1.319, parágrafo g, item 4.

63 Título 28 do Combined Federal Register, parte 50.7, alínea a. Disponível em <http://www.gpoaccess.gov/fr/>.

64 Capítulo 42 do United Service Code, seção 9.622, parágrafo d, item 2, alínea B.

65 Baseado em relatório de comissão sobre TACs da Abrampa (Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente). Disponível em <http://www.abrampa.org.br/novidades_noticias_detalhe.asp?idNoticia=97> . Acesso 21.02.2005.

66 Informações presentes em Merico, L. et al. Construindo Caminhos: uma contribuição à transformação do Ibama. Brasília: Ibama, 2005.

67 Dec. 5.523/2005.

Essa lista poderia estimular a Febraban (Federação Brasileira de Bancos) a assinar acordos com o governo federal recomendando que os bancos privados não concedam empréstimos a pessoas com débitos ambientais, a exemplo do que aconteceu no combate ao trabalho escravo.⁶⁸ Além disso, o Ibama pode disponibilizar informações complementares sobre os casos listados para quem solicitar, como já faz o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em relação aos condenados administrativamente por manterem trabalhadores em condições análogas à de escravo.

6. Conclusão

O governo federal demonstrou firme determinação para combater a destruição da Amazônia ao aumentar em 180% o esforço de fiscalização entre 2001 e 2004. Porém, o desmatamento aumentou e a legalidade da exploração caiu pouco porque a impunidade predomina. As avaliações do TCU e deste estudo indicam que a impunidade decorre da insuficiência de meios de cobrança, da lentidão e da fragmentação dos sistemas de informação, bem como da falta de uma estratégia para otimizar os recursos aplicados no controle.

Para melhorar a eficácia do controle será necessário adotar várias medidas. Algumas são complexas e podem demandar muita negociação e tempo. Por exemplo, para validar a suspensão de emissão de autorizações de transporte de madeira para devedores é necessário aprovar uma lei. Para tanto, será necessária coordenação entre o Ministério do Meio Ambiente, da Presidência da República e do Poder Legislativo. Outras medidas são mais simples e podem melhorar amplamente a eficácia no curto prazo. Por exemplo, o princípio 80/20 indica que as sanções seriam mais efetivas se a cobrança fosse concentrada nas maiores multas. Além de aumentar o retorno do investimento na cobrança, a punição eficaz dos infratores maiores ampliaria o efeito preventivo da fiscalização.

De fato, sugerimos que o Ibama priorize os maiores infratores desde a fiscalização; ou seja, o Ibama deveria concentrar esforços na fiscalização de poucos casos grandes (por exemplo, 20% do número total de multas atual) e investir em investigações mais profundas necessárias para concluí-los com sucesso. Tornar a fiscalização mais efetiva permitiria economizar recursos a serem investidos em outros pilares de um sistema de controle eficiente. Um deles é ampliar o combate à corrupção dentro e fora dos órgãos públicos. O sucesso de uma ação contra a corrupção – deflagrada pelo Ibama, Ministério Público e Polícia Federal na Operação Curupira em 2005 – indica o grande potencial desse tipo de medida.

68 Mais informações disponíveis em http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/show.asp?id_destaque=380. Acesso 13.01.2006.

O outro pilar é aumentar a transparência das informações sobre crimes ambientais. Isso permitiria que a sociedade e empresas auxiliassem na aplicação de sanções alternativas, incluindo embargos ao consumo e restrição de crédito. Para isso, será necessário acelerar a implementação de medidas já aprovadas – como o Dec. 5.523/2005 que obriga a divulgação da lista de infratores ambientais – e a melhoria do sistema de informação do Ibama. Enfim, essas medidas poderiam levar à punição exemplar dos principais infratores e, dessa forma, a fiscalização cumpriria seu principal papel: prevenir futuros crimes ambientais.