

Efetividade da lei dos crimes ambientais na proteção da Mata Atlântica no município de Ilhéus, Bahia, Brasil

Ana Klicia Silva Mendes¹ , Mônica de Moura Pires² , Juliana Stracieri³ , Paulo César Bahia de Aguiar^{4*} 

1 Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Campus Soane Nazaré de Andrade, Rodovia Jorge Amado, km 16, Bairro Salobrinho, 45662-900, Ilhéus-Bahia, Brasil.

2 Departamento de Ciências Econômicas (DCEC), Pavilhão Pedro Calmon, 1º andar, Universidade Estadual de Santa Cruz, Campus Soane Nazaré de Andrade, Rodovia Jorge Amado, km 16, Bairro Salobrinho, 45662-900. Ilhéus-Bahia, Brasil.

3 Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Campus Soane Nazaré de Andrade, Rodovia Jorge Amado, km 16, Bairro Salobrinho, 45662-900, Ilhéus-Bahia, Brasil.

4 Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Campus Soane Nazaré de Andrade, Rodovia Jorge Amado, km 16, Bairro Salobrinho, 45662-900, Ilhéus-Bahia, Brasil.

*Autor para correspondência: prof.pauloaguiar@bol.com.br

Recebido em 29 de julho de 2020.

Aceito em 13 de outubro de 2021.

Publicado em 11 de novembro de 2021.

Resumo - Este artigo tem como principal objetivo analisar a efetividade da legislação ambiental federal no município de Ilhéus, Bahia, entre os anos de 2003 a 2017, por meio dos processos administrativos oriundos das infrações ambientais lavrados pelo IBAMA, enquanto executor da política ambiental federal, e suas implicações na conservação ambiental local. Os dados analisados se referem aos autos de infração emitidos pelo Escritório Regional do IBAMA para o município de Ilhéus, no período de 2003 a 2017. Os resultados apontaram que o arcabouço legislativo protetivo ao meio ambiente tem sido pouco efetivo na proteção da Mata Atlântica em Ilhéus, haja vista que nos subperíodos analisados menos de 50% dos processos ambientais administrativos tiveram a penalidade pecuniária administrativa cumprida pelo infrator, e muitos processos do início do período analisado ainda permanecem inertes, aguardando andamento por parte dos servidores competentes. Essa morosidade estatal em finalizar os processos administrativos e judiciais, e a dificuldade na aplicação das penalidades, especialmente as multas, gera ineficiência da legislação ambiental e falhas na proteção e conservação da Mata Atlântica no município em apreço.

Palavras-chave: Meio ambiente. Danos ambientais. Eficiência normativa. Sul da Bahia.

Effectiveness of environmental criminal law in the protection of the Atlantic Forest in the municipality of Ilhéus, Bahia, Brazil

Abstract - This work analyzes the effectiveness of the Environmental Crimes Law in the protection of the Atlantic Forest located in the municipality of Ilhéus, Bahia, verifying the compliance with the administrative sanctions imposed on environmental damage. The data used refer to the collection of the infraction notices issued by the IBAMA Regional Office for the municipality of Ilhéus / BA, in the period from 2003 to 2017. He results indicate that, despite the extensive legislative framework protecting the environment, the legislation has proven so far ineffective in protecting the

Atlantic Forest, considering that, during the analyzed subperiods, less than 50% of environmental administrative processes had the pecuniary penalty complied with by the offender and many of the older processes remain inert, awaiting further action by the state authorities. This delay in finalizing the administrative and judicial processes, along with the difficulty in applying the penalties, especially fines, cause the inefficiency of the environmental legislation and failures in the protection and conservation of the Atlantic Forest in the municipality of Ilhéus, Bahia.

Keywords: Environment. Environmental damage. Normative efficiency. Southern Bahia.

Eficacia de la ley del delito ambiental sobre la protección del Bosque Atlántico en el municipio de Ilhéus, Bahía, Brasil

Resumen - Este artículo tiene como objetivo principal analizar la eficacia de la legislación ambiental federal en el municipio de Ilhéus, Bahía, entre los años 2003 a 2017, a partir de los procesos administrativos derivados de las infracciones ambientales, elaborados por IBAMA, como ejecutor de la política ambiental federal, y sus implicaciones para la conservación del medio ambiente local. Los datos analizados se refieren a las actas de infracción emitidas por la Oficina Regional del IBAMA al municipio de Ilhéus, en el período comprendido entre 2003 y 2017. Los resultados mostraron que el marco legislativo de protección del medio ambiente ha sido ineficaz en la protección del Bosque Atlántico en Ilhéus, considerando que, en los subperíodos analizados, menos del 50% de los procesos ambientales administrativos tuvieron su sanción pecuniaria administrativa cumplida por parte del infractor y muchas de las demandas del comienzo del periodo analizado siguen sin resolución, a espera de avances por parte de los servidores responsables. Esta demora estatal en la finalización de los procesos administrativos y judiciales, y la dificultad de aplicar sanciones, especialmente multas, generan ineficiencia en la legislación ambiental y fallos en la protección y conservación del Bosque Atlántico en el municipio analizado.

Palabras-clave: Medio ambiente. Daños ambientales. Eficiencia normativa. Sur de Bahía.

Introdução

A partir da década de 1960 diferentes problemas ambientais, de projeção mundial, passaram a afetar de forma mais direta e intensa aspectos da dinâmica do planeta terra e da sociedade humana. Essa situação abriu espaço para que profundas discussões em esfera intergovernamental, acadêmica e da sociedade civil fossem levadas a efeito voltadas para a compreensão dos principais fatores que estavam causando tais problemas, bem como sinalizar caminhos alternativos para lidar com a situação. Nessa conjuntura, como reflexo das discussões emergiram teorias, conceitos e legislações tentando abarcar as complexas nuances da problemática.

Dentre os problemas ambientais centrais às discussões, destacavam-se as mudanças climáticas globais, o crescimento do buraco na camada de ozônio atmosférica e as catástrofes ambientais (Farias 2007), tendo no modelo econômico vigente, com seu padrão de produção e consumo sem limites, o principal agente apontado como potencializador. Esses problemas de projeção e repercussão internacional, e outros internos aos países, passaram a demandar ações, políticas e instrumentos para lidar com a situação.

Como reflexo da Conferência de Estocolmo, realizada em 1972 na Suécia, diferentes países passaram paulatinamente a estabelecer órgãos e secretarias e formular ou adotar legislações para

abarcando de forma mais incisiva as questões pertinentes ao meio ambiente em seus territórios. No Brasil, por exemplo, no ano de 1973 o governo federal criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), atrelada ao Ministério do Interior, a qual veio a ser o primeiro organismo com foco ambiental de alcance nacional voltado para trabalhar de maneira integrada a questão ambiental (Brito e Câmara 2001), mesmo à época predominando no âmbito da política nacional o projeto *desenvolvimentista*, uma variante do projeto *desenvolvimento a qualquer custo* (Santos 2003).

Em 31 de agosto de 1981, quando o país ainda se encontrava sob o sistema de governo do Regime Militar (que durou de 1964 a 1985), é promulgada a Lei Federal nº 6.938, a qual criou oficialmente a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Brasil 1981). A ideia central contida nesta lei posteriormente foi ratificada pela Constituição Federal, promulgada no ano de 1988, a qual trouxe um capítulo específico destinado exclusivamente ao meio ambiente – Capítulo VI, Artigo 225, Parágrafos §1º ao §6º (Brasil 2012). Para consolidar essa política, em 22 de fevereiro de 1989 foi sancionada a Lei Federal nº 7.735, que instituiu o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Esse órgão nasceu com a função de ser o executor da política ambiental nacional (Brasil 1989).

Mesmo com esse aparato legal, ainda havia grande dificuldade para a efetivação da aplicação das leis ambientais, sobretudo no que se refere ao seu aspecto penal. Surgiu a partir dessa realidade a necessidade de se centralizar e harmonizar a legislação protetiva ao meio ambiente.

Visando atender essa necessidade, em 12 de fevereiro de 1998 foi promulgada a Lei Federal nº 9.605, denominada Lei de Crimes Ambientais (Brasil 1998), regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.179, de 21 de setembro de 1999 (Brasil 1999); e este, por sua vez, revogado pelo Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008 (Brasil 2008), que permanece em vigor.

A despeito de todos esses aparatos legais, grandes problemas ainda afetam os recursos ambientais presentes no território nacional, decorrentes, sobretudo, de pressões sobre os biomas por conta de distintas atividades econômicas que são desenvolvidas. Muitas, por meio da exploração desordenada e indiscriminada da natureza para inserção dos recursos naturais na cadeia produtiva, enquanto matérias-primas, ou para cederem lugar a outras atividades. Além disso, agravam os impactos à natureza os dejetos industriais, ou mesmo humanos, descartados de forma inadequada – esses últimos, em especial, pela falta de infraestrutura sanitária adequada à boa parte da população.

No que se refere ao bioma Mata Atlântica, este é um dos biomas de maior biodiversidade do planeta, e, ao mesmo tempo, é considerado um dos grandes hot spots (pontos quentes) ameaçados de extinção. Originalmente, quando da chegada dos portugueses ao Brasil, a Mata Atlântica brasileira correspondia a cerca de 1.315.460 km² (aproximadamente 15% do território nacional), abrangendo áreas que atualmente fazem parte de 17 estados da federação, desde o Rio Grande do Norte até o Rio Grande do Sul. O processo de degradação e supressão de extensas áreas florestais desse bioma vem desde a época colonial, inicialmente com os ditos “ciclos econômicos”, e, no transcurso do tempo, com outras atividades, a exemplo da indústria, implantação de infraestruturas e a urbanização (Fundação SOS Mata Atlântica 2018). Em torno de 70% da população brasileira vivem em áreas outrora totalmente cobertas pelo citado bioma, atualmente resumido a aproximadamente 102.012 km² (7,9% de sua extensão original) e representado em maior expressão pelo Corredor Ecológico Sul da Mata Atlântica/ ou da Serra do Mar e o Corredor Central da Mata Atlântica (Brito e Câmara 2001; Fundação SOS Mata Atlântica 2018).

Nessa conjuntura, desenvolver estudos que venham lançar luz à compreensão do papel que a legislação pertinente às questões ambientais tem assumido para mitigar ou coibir problemas ambientais é de fundamental importância para entender a sua efetividade, fragilidades e fatores que inibem a sua efetivação penal. Sendo assim, com este viés desenvolve-se aqui um estudo focado no município de Ilhéus, Bahia, localizado no Corredor Central da Mata Atlântica, uma área do Sul Baiano de suma importância para a conservação da Mata Atlântica.

Por conseguinte, este artigo tem como principal objetivo analisar a efetividade da legislação ambiental federal no município de Ilhéus, Bahia, entre os anos de 2003 a 2017, por meio dos processos administrativos oriundos das infrações ambientais lavrados pelo IBAMA, enquanto executor da política ambiental federal, e suas implicações na conservação ambiental local.

A legislação ambiental no Brasil e a sua função

A legislação ambiental brasileira tem a função precípua de disciplinar o uso dos recursos naturais presentes no território nacional, bem como dispor sobre o cumprimento de deveres e obrigações e promover a consciência ambiental da população; por isso, é considerada um dos instrumentos mais eficazes no controle e gestão do uso dos recursos naturais (Borges et al. 2009).

Segundo Milaré (2005), a partir da promulgação da Lei Federal nº 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o Brasil passou a ter um consistente e eficaz arcabouço jurídico para a proteção do meio ambiente. Além disso, por meio dela foram estabelecidos princípios, objetivos e instrumentos visando à conservação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico (Lustosa et al. 2003).

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, trouxe em seu capítulo VI o intuito de consolidar a política protetiva ao meio ambiente, propiciando, assim, significativo avanço para a questão no campo jurídico. O parágrafo §3º, do artigo 225, do citado capítulo da Constituição, preleciona que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (Brasil 2012).

Dentre as diversas normas jurídicas que tratam da questão ambiental no Brasil, destaca-se a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998). Segundo Borges et al. (2009), a referida Lei aprimorou a legislação brasileira sobre a questão, levando a que os delitos contra o meio ambiente não fossem considerados meras contravenções penais, pois, se assim o fosse, as penalidades seriam brandas, com pena de simples prisão de rigor penitenciário em estabelecimento especial ou seção especial de prisão comum de, no máximo, cinco anos. Portanto, o risco de degradação compensaria, pois as penas e multas teriam pouca significância para o infrator.

Na seara administrativa, a Lei nº 9.605/1998 considera como infração ambiental toda ação ou omissão que viole as regras de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, e traz como penalidade, entre outras, a multa. A referida lei tem aspectos gerais sobre as infrações administrativas, porém não as tipificou. Esta delegou, em seu artigo 80, tal incumbência de tipificação ao Poder Executivo Federal, cabendo a este regulamentá-la, ou seja, definir as condutas que seriam consideradas infrações administrativas. Com esse intuito foi promulgado em 1999 o Decreto Federal nº 3.179, o qual, posteriormente, foi revogado pelo Decreto Federal nº 6.514/2008.

Dentre as principais novidades trazidas pelo Decreto Federal nº 6.514/2008 está: a) retirada da obrigatoriedade de parecer jurídico nos processos administrativos ambientais, sendo necessário apenas nos casos de controvérsia jurídica, o qual passou a ser de competência dos servidores da autarquia para instrução e julgamento nos processos; b) previsão de alegações finais, concedendo ao autuado a possibilidade de apresentar novos fatos antes do julgamento do auto; c) com a Instrução Normativa nº 14/2009, passou-se a delegar autoridade julgadora a servidores de nível superior, para multas até R\$2.000.000,00, retirando a competência exclusiva para julgamento das autoridades máximas da autarquia¹.

Para aprimorar o processo ambiental foi editada pelo IBAMA a Instrução Normativa nº 10/2012, a qual trouxe nova divisão de competência para julgamento dos processos a partir dos valores das multas², de forma que grande parte do julgamento dos processos ficou centralizada na sede do órgão ambiental (Ramalho 2013). Além disso, foram criadas mais duas autoridades julgadoras³, antes do presidente do IBAMA e do Ministro do Meio Ambiente.

Segundo Leite e Pilati (2006), a implantação de um sistema eficiente de responsabilização dos degradadores do meio ambiente e não apenas a adoção de ações preventivas, *a priori*, seria o caminho mais promissor para se alcançar a equidade ambiental. Para Laus (2004), o estabelecimento de tal sistema tem fundamento no Direito Contemporâneo, o qual preconiza que a “responsabilidade” traz em si a função renovadora e educativa do comportamento social. Portanto, além do papel de punir, assume também a prerrogativa pedagógica de instruir e conscientizar.

Por sua vez, a Lei Federal 6.938/1981, em seu artigo 14, parágrafo § 1º, preleciona que a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente é objetiva. Portanto, não sendo necessária a comprovação da culpa para que o infrator seja responsabilizado (Brasil 1981). Suficiente é a identificação da existência de ação lesiva, do dano, e do nexo causal entre esses dois elementos para que o infrator seja punido. Sendo que, no caso de pessoa jurídica, deverá ocorrer a punição mesmo que o ato degradador seja cometido por empregado, em virtude da teoria do risco da atividade ou da empresa (Luiz-Júnior 2005). De forma geral, havendo algum dano ao meio ambiente, segundo o artigo 225, parágrafo §3º, da Constituição Federal, o infrator deverá ser responsabilizado e sofrer sanções em três esferas: civil, criminal e ambiental (Brasil 2012).

O IBAMA, enquanto autarquia federal dotada de autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, tem o poder de polícia ambiental no âmbito federal, cabendo ao mesmo também o poder de fiscalização, conforme Portaria IBAMA nº 11, de 10 de junho de 2009. Assim, ao IBAMA cabe além de fiscalizar os danos ao meio ambiente, também instaurar processo

1 Nas multas acima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a autoridade julgadora era o Presidente do IBAMA; acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), o Ministro do Meio Ambiente. Além disso, estava previsto na Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que ao CONAMA competia julgar em última instância as multas ambientais; contudo, tal dispositivo só foi revogado com a Lei Federal nº 11.941, de 27 de maio de 2009, pois causava muita morosidade nos processos administrativos ambientais.

2 Até R\$ 100.000,00, Servidor Designado e o recurso para o Superintendente ou Gerente Executivo; acima de R\$ 100.000,00 e inferior a R\$ 500.000,00, Superintendente ou Gerente Executivo e o recurso para o Chefe da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais; Igual ou superior a R\$ 500.000,00 e inferior a R\$ 10.000.000,00, Chefe da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais e o recurso para o Coordenador-Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos; igual ou superior a R\$ 10.000.000,00, Coordenador-Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos e o recurso para o Presidente do IBAMA.

3 O Chefe da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais e Coordenador-Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos.

administrativo com a finalidade de apurar a infração ambiental, e, quando necessário, desde que respeitado o princípio do contraditório e da ampla defesa, aplicar a penalidade administrativa. O artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, salienta que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Uma questão de fundamental importância para a efetivação do cumprimento da legislação ambiental no Brasil está relacionada ao papel da “eficácia, da efetividade e da eficiência normativa”. Portanto, necessário se faz melhor compreensão destas no sistema jurídico brasileiro.

Segundo Coelho (2007), a eficácia diz respeito à aplicabilidade, no sistema jurídico, de uma norma. Sendo assim, a eficácia das normas jurídicas relaciona-se à aptidão em produzir efeitos próprios. Para Barroso (2006), é essa eficácia da lei que permitiria atingir sua finalidade, pois atenderia às qualidades necessárias de aplicação e execução.

No que se refere ao aspecto “efetividade”, a doutrina jurídica a divide em duas dimensões: eficácia social e eficiência normativa. A primeira dimensão está relacionada ao cumprimento da lei pelos seus destinatários, ou seja, quando as pessoas cumprem os preceitos legais e quando os agentes públicos os aplicam corretamente (Coelho 2007). Sendo assim, segundo Barroso (2006), essa efetividade representa a materialização do direito no mundo dos fatos, aproximando o mundo do “dever ser” normativo com o mundo do “ser” da realidade, realizando a função social do Direito. Portanto, uma lei se torna efetiva quando é cumprida pela sociedade de forma espontânea. A segunda dimensão, a eficiência normativa, está relacionada ao atingimento dos objetivos que levaram à sua criação. Dessa forma, uma norma será efetiva se atingir os objetivos, direta e indiretamente, para os quais foi idealizada. Assim, diz-se que uma norma é eficiente quando produz o efeito desejado e dá bom resultado. Na Administração Pública, está diretamente relacionada à prestação de serviços públicos, à qualidade no desempenho das atividades públicas realizadas pelos servidores, e precisa ser eficiente na realização de suas atividades tanto nos meios quanto nos resultados produzidos (Alvim 2017).

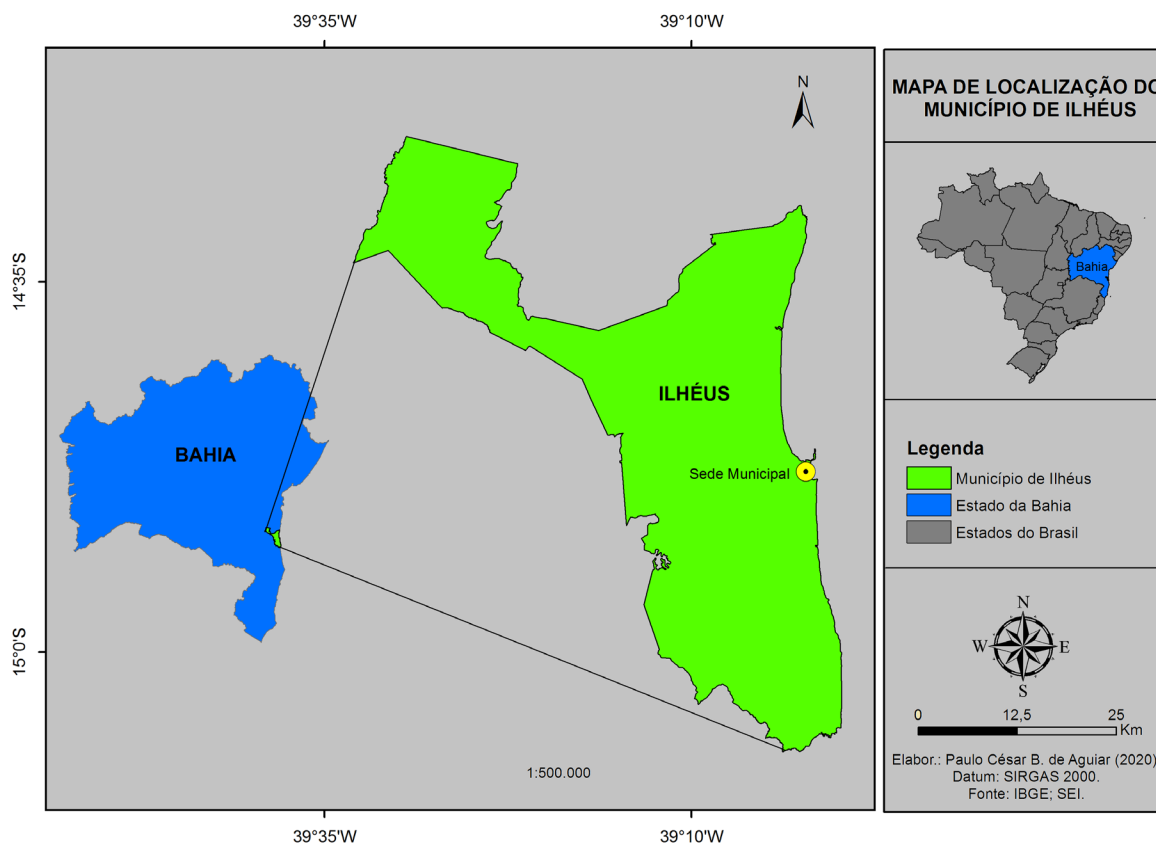
Aqui, no presente trabalho, utiliza-se a compreensão da “efetividade” no aspecto relativo à segunda dimensão, que é a eficiência normativa, por meio da avaliação do seu atingimento a partir do cumprimento da pena de multa aplicada no processo administrativo aos infratores, sendo este um dos principais objetivos da Lei de Crimes Ambientais.

Material e métodos

Área de estudo

O município de Ilhéus, área do presente estudo, encontra-se localizado no litoral sul do estado da Bahia, na Região Geográfica de Influência Imediata “Ilhéus-Itabuna” (Ibge 2017), e possui extensão territorial de 1.872,92km² (Figura 1). Ilhéus e Itabuna são os polos dessa região e os municípios que possuem os melhores valores dos principais indicadores socioeconômicos.

Figura 1. Localização do município de Ilhéus no estado da Bahia, e esse estado no Brasil.



Fonte: Elaboração própria a partir de bases cartográficas do IBGE e da SEI.

No aspecto populacional, segundo os censos do IBGE de 1991 e 2000, Ilhéus possuía a maior população municipal na região; e Itabuna, a segundo maior. Já no censo de 2010, Itabuna detinha a maior população municipal; e Ilhéus, a segunda maior. Em 1991, a população total de Ilhéus era de 220.834 habitantes, sendo que 65% habitavam o espaço urbano e 35% habitavam o espaço rural; no ano 2000, a população municipal era de 219.596 habitantes, sendo 74% urbana e 26% rural; e em 2010, a população total havia se reduzido para 184.236 habitantes, sendo 84% urbana e 16% rural (Pnud 2013; tabela 1).

O IDH-M de Ilhéus nos três censos foi sempre o segundo maior da região, atrás do de Itabuna. Em 1991 Ilhéus apresentou baixo desenvolvimento humano; já nos anos 2000 e 2010 esse município possuía um médio desenvolvimento humano, sempre se destacando a longevidade, e o pior desempenho para a educação (Pnud 2013; ver tabela 1).

Já na estrutura da economia municipal de Ilhéus se destacou o setor de serviços como o principal na composição do PIB-M; sendo que os municípios de Itabuna e Ilhéus também detiveram os maiores PIB-M e os maiores PIB per capita da região.

Tabela 1. Alguns indicadores socioeconômicos do município de Ilhéus, Bahia.

INDICADOR	ANO/ QUANTIDADE (Hab.)		
	1991	2000	2010
POPULAÇÃO TOTAL	220.834	219.596	184.236
<i>Rural</i>	76.602	57.471	28.955
<i>Urbana</i>	144.232	162.125	155.281

INDICADOR	ANO/ VALOR		
	1991	2000	2010
IDH-M	0,389	0,521	0,690
<i>Renda</i>	0,525	0,607	0,688
<i>Educação</i>	0,170	0,329	0,590
<i>Longevidade</i>	0,660	0,708	0,808

INDICADOR	ANO/ VALOR (R\$)		
	2015	2016	2017
PIB-M	3.641.505.000,63	3.879.744.000,66	3.842.397.000,26
<i>Agropecuária</i>	168.733.000,40	143.265.000,46	117.795.000,15
<i>Indústria</i>	821.483.000,78	956.887.000,71	909.851.000,70
<i>Serviços</i>	1.567.585.000,26	1.660.502.000,91	1.687.955.000,38
<i>Administração, Defesa, Educação, Saúde Pública e Seguridade Social</i>	540.635.000,25	555.943.000,45	593.997.000,16
<i>Impostos sobre produtos</i>	543.067.000,94	563.145.000,13	532.797.000,88

INDICADOR	ANO/ VALOR (R\$)		
	2015	2016	2017
PIB PER CAPITA	20.206,68	21.770,63	21.789,59

Fonte: Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013); Ibge (2019).

Procedimentos de análise

Para viabilizar a pesquisa, fez-se levantamento de material bibliográfico (livros e artigos publicados em periódicos científicos disponíveis na internet), bem como legislações pertinentes ao assunto em estudo. Esses materiais possibilitaram a fundamentação da pesquisa e reforçaram as análises dos resultados obtidos. Construiu-se ainda um mapa do município de Ilhéus em diferentes espacialidades, com a finalidade de localização da área de estudo, e dois mapas com as principais classes de cobertura e uso do solo para o referido município, relativos ao ano 2000 e ao ano de 2018, por meio de base cartográfica shape file disponibilizada pelo IBGE, e bases raster disponibilizadas

pelo MapBioma, cuja finalidade foi apresentar breve panorama das condições ambientais (em especial da cobertura vegetal) no município de Ilhéus antes e depois do período considerado no estudo. Os três mapas foram confeccionados no software ArcGis 10.1.

A análise específica da efetividade da lei de crimes ambientais na proteção da Mata Atlântica considerou o período compreendido entre os anos de 2003 a 2017, abarcando a vigência dos Decretos Federais nº 3.179 (1999) e nº 6.517 (2008), que dispunham sobre sanções administrativas aplicáveis às condutas lesivas ao meio ambiente, e a Lei Complementar nº 140 (2011), que regulamentou o artigo 23 da Constituição Federal e trouxe novas regras sobre a competência material ambiental. Procurou-se focar na efetividade da legislação ambiental sob a ótica da responsabilidade administrativa (excluindo-se a penal e a civil) e a atuação do órgão federal, sendo analisados os processos administrativos constituídos pelo IBAMA.

Nos processos analisados, as informações mais relevantes foram aquelas relativas à situação da penalidade pecuniária, denominada de multa constante nos autos de infração e o seu cumprimento, correspondendo ao atingimento das finalidades preventivas e repressivas da lei. Tipifica-se, neste trabalho, como efetividade da lei ambiental quando há o pagamento da multa, a substituição da pena ou o deferimento da defesa. No primeiro caso, tem-se de fato o cumprimento da obrigação imposta por lei. Já no segundo e terceiro casos, a obrigação de pagar a multa não existe, seja pela sua substituição por outro tipo de penalidade, a exemplo da advertência, ou pelo acolhimento pelo Estado da defesa apresentada.

Sendo assim, para as análises empreendidas, foi examinado um conjunto de documentos e informações, em etapas, as quais são explicitadas a seguir.

Primeiramente, levantaram-se todos os autos de infração lavrados no município de Ilhéus entre os anos de 2003 a 2017, os quais tinham se transformado em processos administrativos. Essas informações foram obtidas no *site* do IBAMA. Nesses autos, foram selecionadas as seguintes variáveis: a) ano da autuação e modalidade da infração ambiental; b) valor da multa administrativa; c) situação em que se encontrava a penalidade administrativa pecuniária.

Nas situações em que as multas estavam em “cobrança judicial”, analisaram-se os autos dos processos no Tribunal Regional Federal da 1ª Região/Subseção de Ilhéus, com a finalidade de averiguar se a multa se encontrava paga ou não.

Após quantificação dos autos de infração do período analisado, foram selecionadas as modalidades flora, fauna, pesca e controle ambiental, pois nos autos de infração analisados representavam 93,25% do total. Em seguida, para analisar a efetividade da Lei de Crimes Ambientais, dividiu-se o período de análise em três subperíodos (2003/2008, 2009/2011 e 2012/2017) com base na vigência dos Decretos Federais, em que o Decreto nº 3.179 (1999) vigorou até 2008, sendo substituído pelo Decreto Federal nº 6.514 (2008), e, posteriormente, pela Lei Complementar nº 140 (2011) que alterou a competência material ambiental.

Considera-se aqui no estudo como multa a sanção administrativa pecuniária relacionada ao processo administrativo, disciplinada no art. 3º, III, do Decreto Federal nº 6.514 (2008). Dessa forma, após o trâmite processual e mantida a multa como penalidade, o infrator deveria quitá-la, sob pena de ter o nome inscrito no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN), e, posteriormente, na Dívida Ativa da União, procedimento preliminar para o ajuizamento da ação de cobrança judicial. No entanto, no artigo 113, §1º, do mesmo decreto, o infrator pode optar em quitar a dívida, obtendo, inclusive, um desconto de 30%. Além disso, os processos podem

prescrever se não houver apuração da infração em cinco anos, conforme o artigo 21 do Decreto Federal nº 6.514 (2008), ressalvados os casos de interrupção, fazendo com que o Estado perca o direito de punir.

As multas classificadas como “baixadas” são as quitadas, as quais apresentaram deferimento da defesa, tendo sido parceladas extrajudicialmente ou administrativamente; as denominadas de canceladas são aquelas que foram extintas, sem apresentar motivo público, ou quando as empresas apresentaram recuperação judicial decretada, ou quando o infrator faleceu antes do seu cumprimento. As multas inscritas na Dívida Ativa ou em Cobrança Judicial são aquelas em que o IBAMA viu exauridas todas as tentativas de obter o pagamento, sem obter êxito, e por isso foram encaminhadas à procuradoria jurídica para que fossem tomadas as providências consoantes ao artigo 37 da Instrução Normativa nº 08 (2003) do IBAMA. Primeiramente, as multas são inscritas na Dívida Ativa, que é o cadastro de pessoas físicas e jurídicas inadimplentes com a União, Estado ou Município, posteriormente ajuizada a ação de cobrança judicial, denominada de execução fiscal.

Por sua vez, as multas em “fase administrativa” são aquelas em que os processos administrativos permanecem abertos no IBAMA e estão inscritos no CADIN, aguardando alguma ação do servidor público ou autuado, como, por exemplo, defesa, recurso, homologação do auto, para então serem inscritas na Dívida Ativa.

Para verificar se os infratores estão cumprindo a penalidade de multa imposta nos autos de infração lavrados pelo IBAMA para as ocorrências ambientais no município de Ilhéus, foram analisados os processos judiciais de cobrança. Esses processos tramitam no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, subseção de Ilhéus, e são protocolados pelos procuradores da Advocacia-Geral da União (AGU).

Após esses procedimentos, realizou-se análise comparativa, buscando identificar a quantidade de autos de infração por ano e por modalidade, a situação dos processos e a modalidade de infração com maiores e menores valores de multa, e a situação das multas, a fim de se avaliar a efetividade da Lei ambiental.

Com a finalidade de melhor retratar o conjunto de dados levantados, de modo complementar, realizou-se a análise dos componentes principais. Para tanto, avaliaram-se as correlações entre “modalidade de infração”, “tipo de infrator”, “ano da infração”, “valor da multa” e “situação da multa”, para assim verificar as peculiaridades de cada auto de infração nos três subperíodos estudados. Essa análise permitiu condensar a maior quantidade de informação original, contida em p variáveis (tipo de infrator, tipo de infração, valor da multa e situação da multa), em variáveis latentes ortogonais denominadas componentes principais, que são combinações lineares das variáveis originais criadas com os autovalores da matriz de covariância dos dados (Hair 2005).

Por fim, para comparar a situação das multas nos processos de infratores pessoas físicas e pessoas jurídicas, a fim de verificar se esse fator (pessoa física ou jurídica) tem interferência na duração do processo, ou na sua tramitação, calculou-se o percentual dos processos em situação de “baixados”, “cancelados”, “cobrança judicial”, “fase administrativa” e “prescrito”.

Resultados

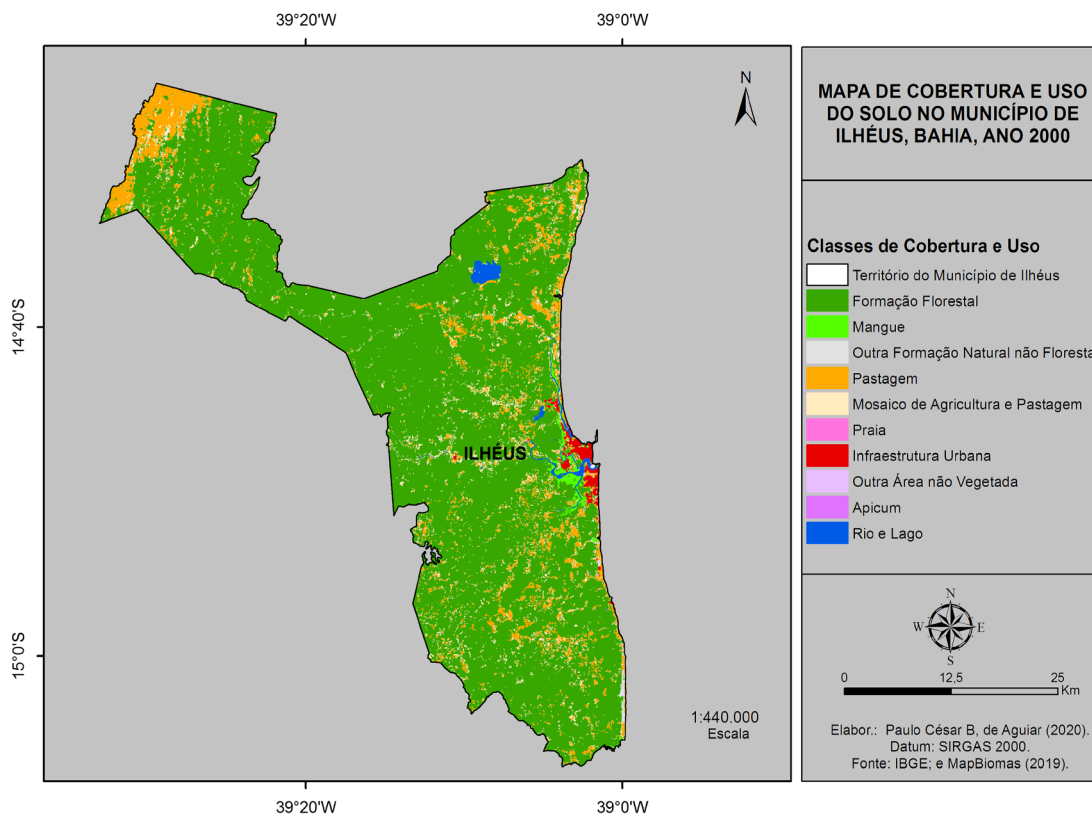
O estado da Bahia é abrangido, em sua região sul e extremo sul, pelo Corredor Ecológico Central da Mata Atlântica. Esse estado, segundos dados da Fundação SOS Mata Atlântica (2018),

apresentou significativa supressão de áreas do bioma Mata Atlântica entre os anos de 2015 e 2016, na ordem de 12.420 hectares, ou seja, 40% do total dos remanescentes, algo que conferiu ao estado a primeira posição entre aquelas unidades da federação que mais desmataram o bioma nos anos mencionados. No entanto, a mesma Fundação sinalizou que no ano de 2018 houve redução de 56,8% no desmatamento do referido bioma, sendo o estado da Bahia responsável pela redução de 67% daquele percentual geral – embora o estado continuasse ocupando o primeiro lugar no ranking de desmatamentos de áreas do bioma (Fundação SOS Mata Atlântica 2018).

A cobertura florestal presente no território do município de Ilhéus está inserida no Corredor Central da Mata Atlântica, em boa parte associada ao cultivo da principal atividade agrícola municipal, que é o cacau, sob o sistema denominado cabruca, o qual tem contribuído para a manutenção de espécies nativas do bioma (o sistema Cacau-Cabruca é um sistema ecológico de cultivo agroflorestal no qual há a substituição de estratos florestais pelo cacauzeiro, implantado em um sub-bosque de forma descontínuo e circundado por vegetação natural). Além disso, a Mata Atlântica presente no território desse município apresenta grande diversidade de espécies endêmicas e riqueza em biodiversidade, possuindo valor físico e biológico relevantes. Tal fato levou a ser considerada, a partir de 1999, como “Sítio do Patrimônio Mundial Natural”.

O mapa de cobertura e uso do solo do município de Ilhéus, relativo ao ano 2000, deixa evidente que, naquele ano, em sua ampla maioria o território municipal se encontrava recoberto por áreas de formação florestal, o que permite inferir que havia um bom nível de conservação da Mata Atlântica - embora já houvessem significativas áreas ocupadas com pastagens, ou pelo mosaico formado por agricultura e pastagem (Figura 2).

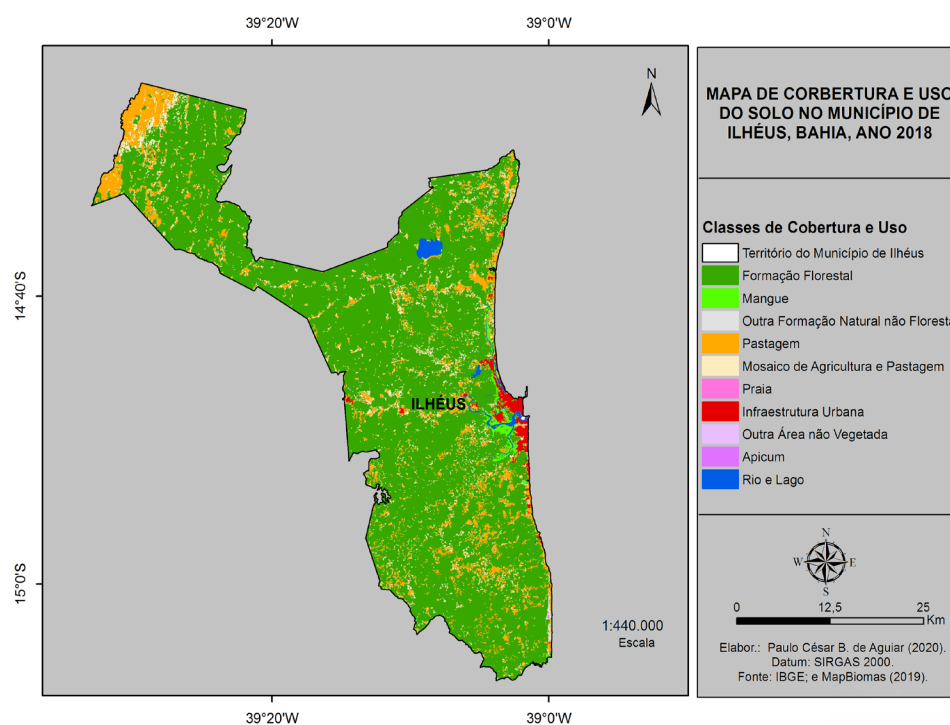
Figura 2. Mapa das classes de Cobertura e Uso do Solo no município de Ilhéus, Bahia, no ano 2000.



Fonte: Elaboração própria a partir de base cartográfica shape do IBGE, e raster do MapBiomias (2019).

Contudo, as atividades humanas vêm sendo desenvolvidas em larga escala e nos mais variados tipos, tanto na zona urbana quanto em áreas rurais, sobretudo em razão de Ilhéus ser um dos municípios-polo da região, centro dinamizador da economia e da rede urbana regional (Lemos et al. 2013; Trindade 2015). Por conseguinte, muitas ações antrópicas nesse município acabam por gerar significativa ameaça e pressão sobre os remanescentes do bioma Mata Atlântica. Ao se observar o mapa de cobertura e uso do solo relativo ao ano de 2018, percebe-se um aumento significativo nas áreas antropizadas do território municipal, em especial aquelas áreas ocupadas com pastagens e pelo mosaico formado pela agricultura e pastagem, comparando-se com o ano 2000. Embora as áreas cobertas com formação florestal ainda predominem amplamente no território municipal (Figura 3)

Figura 3. Mapa das classes de Cobertura e Uso do Solo no município de Ilhéus, Bahia, no ano 2018.



Fonte: Elaboração própria a partir de base cartográfica shape do IBGE, e raster do MapBiomas (2019).

Aplicação da lei dos crimes ambientais no município de Ilhéus

Segundo consta no artigo 23 da Constituição Federal, o dever de proteger o meio ambiente e preservar a fauna e a flora deverá ser exercido por todos os entes da federação, uma vez que a competência para tal é comum. Ressalta-se que essa proteção também é efetivada por meio da fiscalização, uma vez que previne a ocorrência de danos ambientais, como também aplica sanções àqueles que já causaram o dano ambiental. Contudo, o problema consistia na dificuldade em identificar qual era o ente federado competente para licenciar determinada atividade que causasse degradação ambiental, bem como de fiscalizá-la (Guerra 2012). A Lei Complementar nº 140 (2011) tentou solucionar esse problema traçando, nos artigos 7º, 8º e 9º, as ações de competência da União, dos Estados e dos Municípios, respectivamente. As competências, então, passaram a ficar claras.

Sob a competência da União (IBAMA) ficou o licenciamento dos empreendimentos localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em países limítrofes; no mar territorial; na plataforma

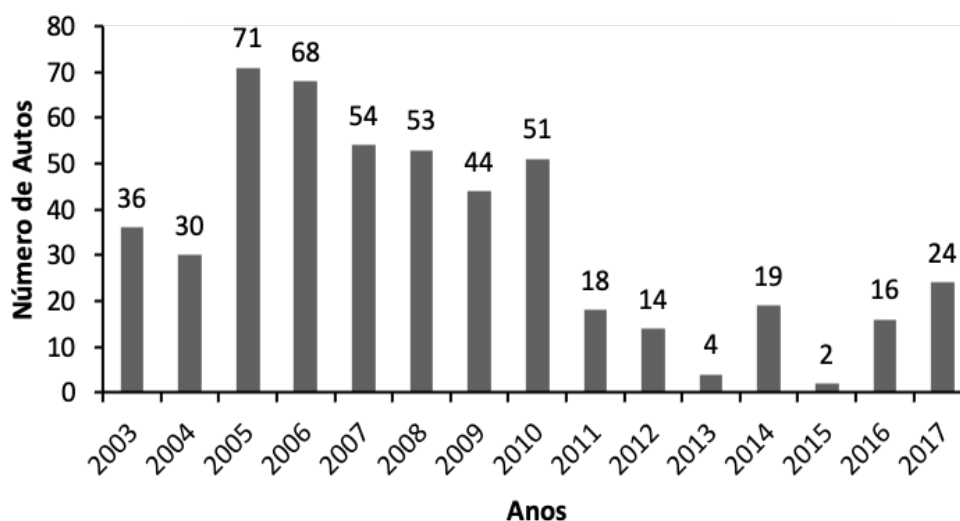
continental ou na zona econômica exclusiva; em terras indígenas; em unidades de conservação instituídas pela União; em dois ou mais Estados; de caráter militar e os relativos a material radioativo ou que utilizem energia nuclear. Aos municípios coube a competência sobre atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local. E aos Estados coube a maior parte da competência em matéria ambiental, esvaziando, de certa forma, a atuação do IBAMA, pois no artigo 10 da Lei nº 6.938/81, o IBAMA era detentor do poder administrativo para licenciar e fiscalizar, supletivamente, junto ao órgão estadual, os empreendimentos de competência dos Estados. Com a publicação da Lei Complementar nº 140/2011 essa competência ambiental administrativa foi retirada, diminuindo ainda mais a atuação do IBAMA (Carvalho et al. 2012).

No município de Ilhéus, Bahia, de acordo com o levantamento feito, identificou-se que, entre os anos de 2003 a 2017, foram aplicados 504 autos de infração ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Figura 4) - uma média de, aproximadamente, 34 autos/ano, sendo que a maior parte deles ocorreu entre os anos de 2005 a 2010, 341 autos de infração (67,7% do período de 2003 a 2017), média de 54 autos/ano.

Entre os de 2004 e 2005 ocorreu crescimento de 137% (de 30 para 71) na lavratura de autos de infração. Porém, a partir do ano de 2005 a tendência foi de decréscimo na quantidade de autos, chegando em 2011 a uma redução de 64,7% nas autuações ambientais. A partir do ano de 2011 até o ano de 2017 ocorrem algumas oscilações, sendo que os menores números absolutos ocorreram no ano de 2015, com apenas dois autos lavrados, e no ano de 2013, com quatro (Figura 4). De maneira geral, de 2003 a 2017 o decréscimo foi da ordem de 33,33% na quantidade de autos lavrados.

Possivelmente, o estabelecimento da competência de cada ente federativo na seara ambiental, bem como a fixação de normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, a partir da promulgação da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que regulamentou os incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 (competência material), possa estar no cerne da explicação dessa significativa redução no número de autos lavrados pelo IBAMA no transcurso do período em análise.

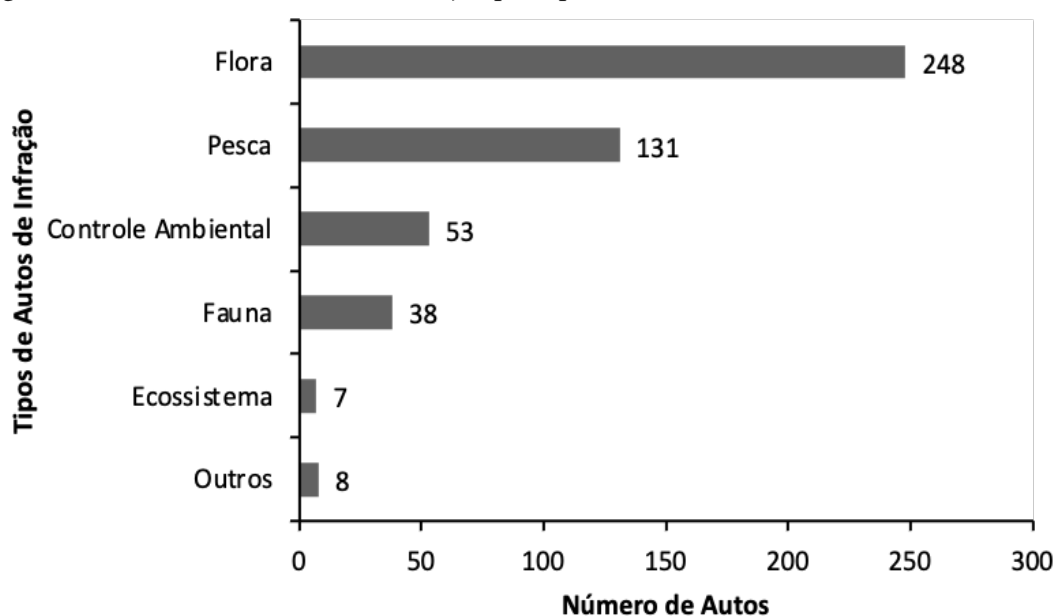
Figura 4. Quantidade de autos de infração em Ilhéus, Bahia, de 2003 a 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do IBAMA.

De acordo com os dados levantados a respeito dos autos de infração lavrados pelo IBAMA, de forma geral estes se apresentavam classificados em 10 tipos: cadastro técnico federal, controle ambiental, ecossistema, fauna, pesca, flora, ordenamento urbano, biopirataria, unidades de conservação e outras. Desses 10 tipos, os de maior incidência foram os relativos à flora, à pesca, ao controle ambiental e a fauna (Figura 5).

Figura 5. Quantidade dos autos de infração por tipo, Ilhéus, Bahia, entre os anos de 2003 a 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do IBAMA.

Identificou-se no período analisado a aplicação da pena de multa como sanção administrativa em quase todas as autuações ambientais. Contudo, cerca de 3,65% dos processos relativos ao primeiro subperíodo (2003 a 2008) não constavam na base de dados do IBAMA o valor da multa aplicada, levando à exclusão desses processos das análises. Do total de 76 processos em cobrança judicial, não foram analisados 27, uma vez que não foram localizados ou, quando localizados, estavam no gabinete dos juízes, não sendo permitido o acesso.

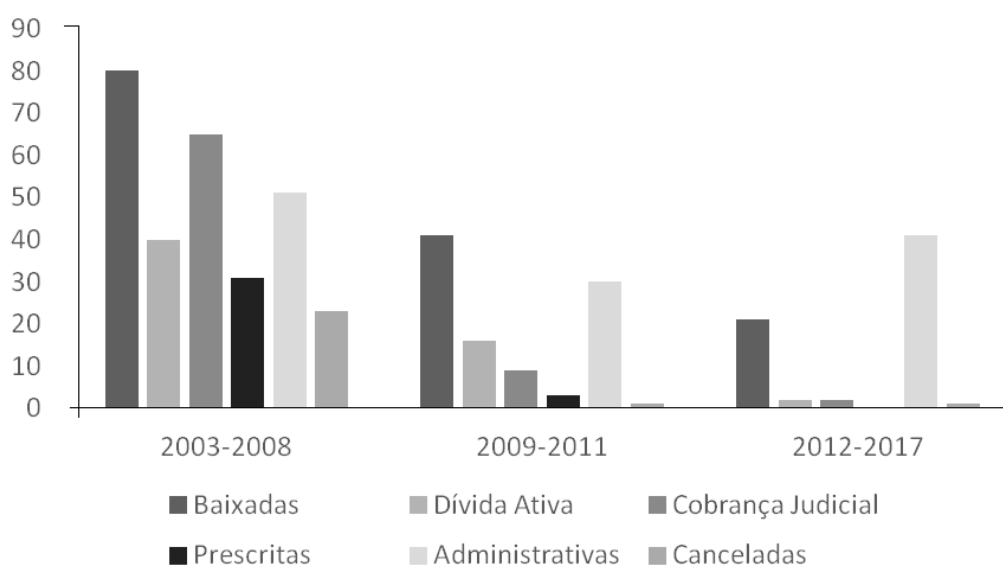
Como o maior volume das fiscalizações nas infrações estiveram relacionados à flora, à pesca, à fauna e ao controle ambiental, sendo os demais tipos pouco expressivos (aproximadamente 7%), as análises que se seguem restringem-se àqueles quatro tipos. A Figura 6 especifica a situação das multas dos processos administrativos por subperíodos: 2003-2008, 2009-2011 e 2012-2017.

No primeiro subperíodo (2003-2008), cerca de 27,58% dos processos encontravam-se na condição de baixados; e desses, 36,2% encontravam-se encaminhados pelo IBAMA às procuradorias jurídicas para dar providências ao cumprimento da pena pelo infrator, e 17,58% encontravam-se em trâmite administrativo. Já no segundo subperíodo (2009-2011), aumenta o percentual de processos na condição de baixados, representando 41%; sendo 25% na condição de enviados às procuradorias jurídicas e 30%, respectivamente, na condição de trâmite administrativo. Por sua vez, no terceiro subperíodo analisado (2012-2017), esses percentuais corresponderam a 30,43%, 5,78% e 59,42%, respectivamente. Houve, portanto, aumento nas providências para o cumprimento da penalidade (inscrição na Dívida Ativa e cobrança judicial), diferentemente do primeiro subperíodo, pois

existiam mais processos antigos nessa situação, enquanto os mais novos encontravam-se em fase administrativa.

Outrossim, vê-se que, em todos os subperíodos, o percentual de processos baixados é inferior a 50%, revelando que a lei não está sendo efetiva no cumprimento do seu objetivo preventivo ou repressivo. Ademais, ainda há processos de autos de infração de 2003 que sequer foram encaminhados para providências jurídicas, estando ainda em 2017 em “fase administrativa”. Tal situação pode ser evidência de certa morosidade do Estado, e, por conseguinte, falta de efetividade da lei, pois não se notou celeridade na finalização dos processos, estando alguns, depois de 14 anos, ainda em fase administrativa (Figura 6).

Figura 6. Situação das multas administrativas dos autos de infração no município de Ilhéus, Bahia, nos subperíodos de 2003-2008, 2009-2011, e 2012-2017.

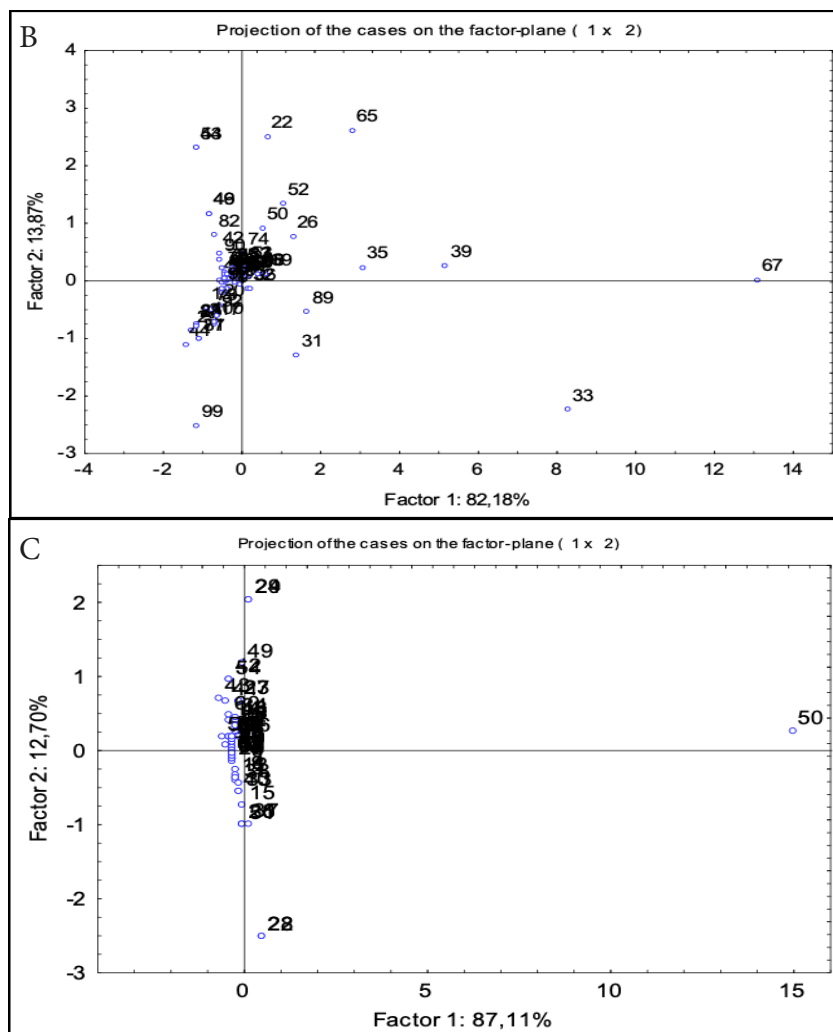


Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do IBAMA.

Os processos em cobrança judicial se encontravam em baixa efetividade, pois somente em seis casos, de um total de 76, o valor da multa havia sido pago. Além disso, haviam processos em que não se conseguira localizar o infrator, nem tampouco bloquear os seus bens. Contudo, para melhor avaliação da inefetividade desses processos seria necessária análise da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980), que regulamenta esses processos. Mas a análise desta não faz parte do objeto do presente estudo.

De forma geral, percebeu-se certa morosidade no ajuizamento das ações, pois, embora havendo autos lavrados desde 2003, no entanto só houveram ações de cobrança protocoladas no ano 2009, ou seja, seis anos após a lavratura do ato. Esse fato infringe o princípio legal da duração razoável do processo, conforme artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988. Verificou-se que o último ano contendo multa sendo cobrada por meio de ação judicial foi em 2012; não sendo protocolada nenhuma ação para os autos lavrados entre os anos de 2013 a 2017 – algo que prejudica a efetividade da lei, ao dificultar a localização do infrator e bens passíveis de penhora.

Ao se analisar as multas nos três subperíodos, por meio dos componentes principais, observa-se distintos comportamentos; sendo que no primeiro subperíodo (2003-2008), que coincide com a



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do IBAMA.

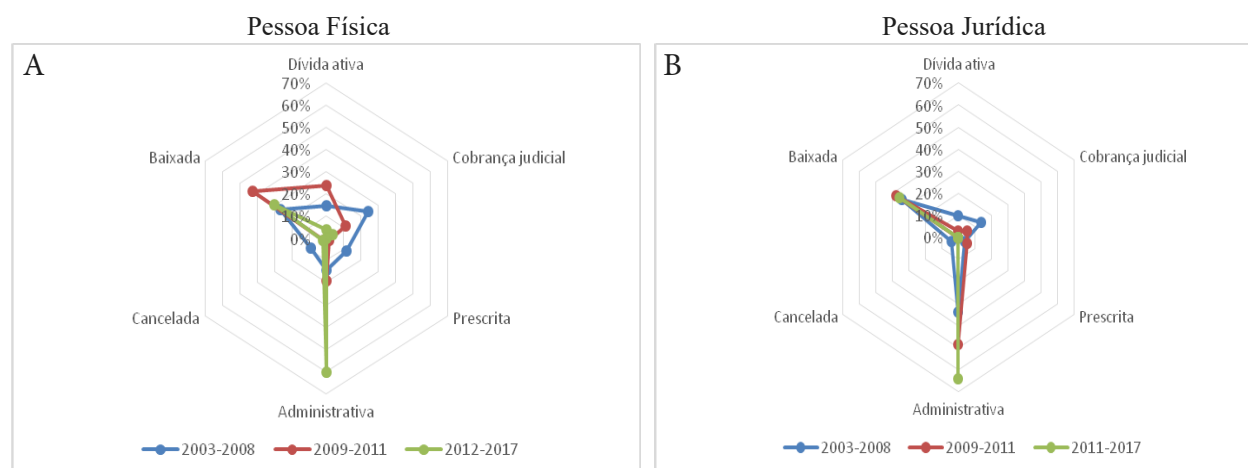
A única multa cancelada para o subperíodo 2009-2011 ocorreu pelo falecimento do infrator, diferentemente do período anterior, quando das 23 multas canceladas, apenas uma ocorreu por esse fato, e outra pela decretação da recuperação judicial da empresa. Vê-se que a inclusão de aspectos processuais no Decreto Federal nº 6.514/2008 foi de grande importância, uma vez que diminuíram os constantes erros que ocasionavam cancelamento dos autos.

Por sua vez, no subperíodo de 2012-2017 os autos que se sobrelevaram tinham valor de multa abaixo de R\$300,00, não importando a situação em que se encontravam (baixados ou não). Ressalta-se que, no ano de 2017 houve um auto de infração com multa no valor de R\$50,00 para uma infração de controle ambiental, sendo apenas esse valor observado no período geral estudado de 2003 a 2017. Esse valor da multa para uma infração de controle ambiental causa estranheza, pois essa modalidade apresenta valores de multa mais elevados na maioria dos autos de infração. Além disso, ao se analisar o artigo legal no qual o auto foi embasado (artigo 62 do Decreto Federal nº 6.514/2008), o valor mínimo da multa é de R\$5.000,00. Assim, acredita-se ter havido algum equívoco ou erro de registro.

Quando se analisa a situação das multas por subperíodos e por tipo de pessoa, física ou jurídica (Figura 8 A e B), os processos associados à infração de pessoas jurídicas, a maioria em fase administrativa ou baixados, encontravam-se, em grande parte, sem movimentação processual,

independentemente do subperíodo, sendo poucos na situação de inscrição da Dívida Ativa, em cobrança judicial ou prescrição declarada.

Figura 8 (A e B). Situação da multa administrativa dos autos de infração por tipo de infrator, no município de Ilhéus, Bahia, no período de 2003 a 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do IBAMA.

Na letra expressa da lei não há tratamento diferenciado pela infração ambiental em razão do tipo de infrator (pessoa física ou jurídica). Pelo fato de as pessoas jurídicas serem autuadas com multas de valores mais elevados (a maioria acima de R\$50.000,00), a tramitação dos processos pode ser mais lenta, pois a competência para seu julgamento cabe às autoridades superiores do Ibama, em razão do valor. Mesmo depois das Instruções Normativas nº 14/2009 e nº 10/2012 terem permitido a designação de servidores com nível superior como autoridade julgadora desses processos com multa mais elevada, não ocorreu maior celeridade nos processos. Esperava-se que a ampliação daqueles que podem julgar os processos geraria maior agilidade na sua conclusão, porém os dados aqui analisados não sinalizaram nesse sentido. Ademais, o valor da multa e o tipo de pessoa não devem ser elementos para tornar maior ou menor celeridade na efetividade do processo.

Discussão

Os dados levantados e apresentados evidenciaram que a Lei de Crimes Ambientais tem sido pouco efetiva na proteção da Mata Atlântica no município de Ilhéus, haja vista que menos de 50% das penalidades pecuniárias administrativas foram cumpridas, independentemente do subperíodo analisado. Ademais, o percentual de processos administrativos em fase administrativa é expressivo, inclusive para os subperíodos iniciais. Tal situação reforça a inefetividade da Lei de Crimes Ambientais por conta dessa morosidade administrativa.

Não foram identificadas distinções entre os três subperíodos considerados, mesmo após as mudanças na lei, pois o percentual de processos em fase judicial e de processos baixados ainda se mostrou expressivo mesmo ao final do período geral analisado. No entanto, um fato percebido foi que o Decreto nº 6.514/2009, juntamente com as instruções normativas e a Lei Complementar nº 140/2011, ajudaram a aprimorar o processo ambiental administrativo federal, proporcionando maior homogeneidade no tratamento desses processos. Outra melhoria foi a criação do Programa de

Conversão de Multas Ambientais emitidas por órgãos e entidades da União integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o qual permite ao infrator converter a pena em algum tipo de benefício ao meio ambiente. Embora esses sejam elementos positivos, o baixo percentual de cumprimento da pena de multa pelos infratores do município de Ilhéus possibilita inferir que a lei não tem sido efetiva na proteção do bioma Mata Atlântica local.

Quanto aos processos em cobrança judicial, verificou-se que houve pouca efetividade no cumprimento da pena de multa, pois ocorreram significativas demoras estatal nas ações de cobrança, tendo em vista que as primeiras ações ajuizadas, considerando o subperíodo 2003-2008, ocorreram somente em 2009.

Em estudo desenvolvido por Lemos et al. (2013), sobre a eficácia da lei de crimes ambientais para a proteção do meio ambiente nos municípios da região Litoral Sul da Bahia (incluindo o município de Ilhéus), especificamente no ano de 2010, estes autores analisaram 136 autos de infração ambiental emitidos pelo escritório do IBAMA de Ilhéus (sendo que 77% foram de pessoas físicas e 23% de pessoas jurídicas). Segundo os autores (2013), a maior quantidade de crimes tinham sido cometidos contra a flora, representando 73% do total. Sendo que esses crimes contra a flora incluíam desmatamentos, cortes seletivos sem autorização, depósito e transporte de madeira e carvão sem documentação prevista em lei, construção dentro de Área de Proteção Ambiental (APA) sem autorização, impedir ou dificultar regeneração, explorar vegetação e danificar vegetação. De forma geral, de todos os municípios da região, o que apresentou maior número de autos de infração foi Ilhéus, com 34 ocorrências (25% do total).

Corroborando os resultados de nosso estudo para Ilhéus, Lemos et al. (2013) também chegaram a conclusão, para a região Litoral Sul da Bahia, que há a necessidade de se criar iniciativas para um aperfeiçoamento e responsabilização dos infratores para, assim, coibir ou mesmo diminuir os crimes ambientais na região, por meio da localização e identificação dos crimes e seus responsáveis. Além disso, os autores sinalizam a necessidade de maior agilidade nos processos administrativos, civis e penais, para se efetivar punições aos infratores e aumentar a eficácia, eficiência e efetividade das leis de crimes ambientais e dos órgãos ambientais competentes. Devido ao fato de o escritório do IBAMA de Ilhéus ser o responsável pelos casos da região Litoral Sul da Bahia, tais problemas citados de morosidade e inefetividade afetavam toda a região.

Goes (2018), por meio dos resultados obtidos em sua pesquisa para alguns casos em diferentes regiões da Bahia, por meio de análise das decisões do Tribunal de Justiça do estado da Bahia com base na Lei Federal nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), apontou estar havendo na Bahia um processo de des(criminalização) ambiental.

No entanto, não temos como afirmar quais são os fatores que tem levado a essa morosidade e inefetividade – se é um problema local, ou se é uma problemática que afeta o sistema em âmbito nacional (ou em algumas regiões do país). O certo é que essa realidade não é uma exclusividade da região Litoral Sul, nem tampouco do estado da Bahia.

Cunha, Albuquerque Cunha e Cavalcante da Cunha (2014), ao analisarem a efetividade jurídico-econômica da Lei de Crimes Ambientais no estado do Amapá, entre os anos 2000 e 2008, por meio de modelos econométricos, sinalizaram que, na realidade daquele estado, também os instrumentos administrativos e criminais mostraram reduzida efetividade, com poucas condenações, havendo falhas consideráveis no cumprimento de procedimentos administrativos e judiciais.

Os autores entenderam que essa morosidade e inefetividade poderia ser, dentre outros fatores, reflexo da complexidade jurídica do setor no sistema brasileiro, mesmo a despeito de no estado do Amapá o IBAMA ser relativamente bem equipado tecnologicamente para dar celeridade a certos procedimentos cabíveis, bem como, na região Norte do país, o Amapá ser o estado legalmente mais bem protegido, com 9.981.538,62 hectares (69,89% do seu território) resguardado, com a presença de 12 unidades de conservação e cinco terras indígenas, integrando o Corredor da Biodiversidade do Amapá (Atlas 2008; Cunha, Albuquerque Cunha e Cavalcante da Cunha 2014).

A possível melhora na realidade do sistema, na atualidade, é incerta, sobretudo em razão das atuais políticas ambientais adotadas em âmbito do governo federal, na atual legislatura presidencial, que tem facilitado, sob certos aspectos, a morosidade, buscado a flexibilização de certas legislações ambientais e a desestruturação de órgãos ambientais governamentais.

Conclusão

O estudo desenvolvido sobre a efetividade da Lei de Crimes Ambientais na proteção da Mata Atlântica no município de Ilhéus, Bahia, sob a ótica da penalidade pecuniária administrativa, relativo ao período 2003-2017, revelou que, a partir do ano de 2012, há redução na quantidade de autuação pelo Ibama, o que pode ser efeito da Lei Complementar nº 140 (2011), que retirou desse órgão algumas competências na seara ambiental, delegando-as aos Estados. A modalidade mais recorrente de autuação ambiental identificada foi contra a flora e a pesca, evidenciando que grande parte do esforço do Ibama está na proteção de áreas de florestas, para se evitar desmatamentos, e na sobrepesca em rio e mar, por serem ambientes que sofrem maior pressão de uso econômico.

Notou-se que a incidência de multas baixadas foi maior para os processos que apresentaram multas menores do que para os de multas maiores, fazendo com que o valor da multa gere maior ou menor efetividade da Lei. Constatou-se ainda a necessidade de mecanismos para atualizar o cadastro dos infratores, reduzir ou acabar com a morosidade processual, e gerar efetividade legal, atendendo a finalidade para a qual a lei foi criada: proteção e conservação do meio ambiente.

O Estado, nesse aspecto, vem aprimorando os processos ambientais administrativos federal por meio de decretos e instruções normativas, tornando-os eletrônicos e, mais recentemente, em 2017, padronizando os procedimentos do processo eletrônico e da gestão de documentos. Isso propicia maior celeridade ao processo ambiental administrativo, e conseqüentemente efetividade da Lei de Crimes Ambientais.

Faz-se necessário, no entanto, a contrapartida da sociedade, especialmente na obediência às leis, para tornar as instituições fortes na responsabilidade de fiscalização e aplicação da lei. Quando isso virar uma realidade, possivelmente se chegará à condição de um Estado de Direito Ecológico que proporcione proteção à natureza, qualidade de vida aos seres humanos atuais e um ambiente saudável às futuras gerações.

Participação dos autores: AKSM – concepção e elaboração do manuscrito, levantamento de dados, análise dos dados, elaboração de tabelas e gráficos, participação ativa da discussão dos resultados, revisão e aprovação da versão final do trabalho; MMP – concepção do manuscrito, análise de dados, elaboração do manuscrito, revisão gramatical e aprovação da versão final do trabalho; JS - análise de dados, elaboração de gráficos, elaboração do manuscrito, revisão e aprovação da versão final do trabalho; PCBA - levantamento de dados secundários auxiliares, análise de dados, elaboração de mapas e correção de gráficos, revisão gramatical e aprovação da versão do trabalho.

Aprovação ética ou licenças de pesquisa: A presente pesquisa não demandou nenhum tipo de aprovação ética ou licença, por não se enquadrar nos casos em que tal aprovação se faz necessária. Pautou-se em baixar dados em sistema eletrônico público do IBAMA, sem contato ou exposição das pessoas ligadas aos casos.

Disponibilidade dos dados: Não estão disponíveis em nenhuma base de dados ou repositórios.

Fomento: não houve financiamento.

Conflito de Interesses: os autores declaram não haver conflitos de interesse.

Referências

Alvim MCS. 2017. Eficiência e Direito. Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito (1):1-11. <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/143/edicao-1/eficiencia-e-direito>

Atlas das Unidades de Conservação do Estado Amapá. 2008. Macapá: MMA/IBAMA-AP; GEA/SEMA.

Barroso L R. 2006. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da constituição brasileira. 8 ed., Rio de Janeiro: Renovar.

Borges LAC, Rezende JLP, Pereira JAA. 2009. Evolução da legislação ambiental do Brasil. Revista em Agronegócios e Meio Ambiente 2(3):447-466.

Brasil. 1981. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília: Câmara dos Deputados – Centro de Documentação e Informação.

Brasil. 1989. Criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Lei Federal nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Brasília: Câmara dos Deputados – Centro de Documentação e Informação.

Brasil. 1998. Lei de crimes ambientais. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Brasília: Presidência da República.

Brasil. 1999. Especificação das Sanções Aplicáveis às Condutas e Atividades Lesivas ao Meio Ambiente. Decreto Federal nº 3.179, de 21 de setembro de 1999. Brasília: Senado Federal.

Brasil. 2008. Disposição sobre as Infrações e Sanções Administrativas ao Meio Ambiente, e Estabelecimento sobre o Processo Administrativo para Apuração destas Infrações. Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Brasília: Presidência da República.

Brasil. 2012. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

Brito FA, Câmara JBD. 2001. Democratização Gestão Ambiental: Em Busca do Desenvolvimento Sustentável. 2 ed., Petrópolis: Vozes.

Carvalho ACS, Ferreira ECS, Gomes EBA. 2012. Competência ambiental dos entes federativos pós-lei complementar 140/11 em face do artigo 23 da Constituição Federal no caso da usina Belo Monte. X Simpósio Nacional de Direito Constitucional, Curitiba, PR.

Coelho EM. 2007. Reflexões sobre vigência e validade, eficácia, efetividade e eficiência. <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1817/reflexoes-vigencia-validade-eficacia-efetividade-eficiencia>

Cunha DS, Cunha HFA, Cunha AC. 2014. A Lei de Crimes Ambientais e análise da efetividade jurídico-econômica a partir de modelos econométricos. Biota Amazônica 4 (1): 50-64. DOI: <http://dx.doi.org/10.18561/2179-5746/biotaamazonia.v4n1p50-64>.

Farias TQ. 2007. Evolução histórica da legislação ambiental. Rio Grande, Revista Âmbito Jurídico X(39).

Fundação SOS Mata Atlântica. 2018. Desmatamento no Bioma Mata Atlântica em 2015, 2016 e 2018. <https://www.sosma.org.br/projeto/atlas-da-mata-atlantica/dados-mais-recentes/>

- Goes COP. 2018. (Des)Criminalização Ambiental na Bahia: Análise das decisões do Tribunal de Justiça do Estado Bahia com base na Lei Federal n.º 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais. 88f. Graduação (Direito). Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA. <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26491>
- Guerra S. 2012. Competência ambiental à luz da lei complementar n.º 140/2011. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC 32(1):125-140.
- Hair JF, Black-Júnior WC, Babin JB, Re EA. 2005. Análise multivariada de dados. 5 ed., Porto Alegre: Bookman.
- Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Autos de infrações lavrados no município de Ilhéus entre 2003 e 2017, transformado em processos administrativos. <https://www.ibama.gov.br>
- Ibge – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2019. Produto Interno Bruto dos municípios. Município de Ilhéus. Brasil: IBGE cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/ilheus/pesquisa/38/46996>
- Ibge – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2019. Produto Interno Bruto per capita dos municípios. Município de Ilhéus. Brasil: IBGE cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/ilheus/pesquisa/38/46996>
- Laus AS. 2004. A sanção administrativa ambiental e o princípio da proporcionalidade. Revista Novos Estudos Jurídicos 9(2):417- 434. <https://siaiap32.univali.br.nej.viewfile>
- Leite JRM, Pilati LC. 2006. Reparabilidade do Dano Ambiental no sistema da Responsabilização Civil: 25 anos da lei 6.938/1981. Revista Sequência 27(53):43-79.
- Lemos RM, Uezu A, Zakia MJB, Pádua CBV. 2013. A Eficácia da aplicação da lei de crimes ambientais para a proteção do meio ambiente no litoral sul da Bahia. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM 8 (2):333-357. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369410617>.
- Luiz-Júnior J. 2005. Responsabilidade civil por danos ambientais. DireitoNet, São Paulo. <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1934/Responsabilidade-civil-por-danos-ambientais>
- Lustosa MCJ, Cânepa EM, Young CEF. 2003. Política Ambiental. In: May, PH, Lustosa MC, Vinha V. (Orgs). Economia do Meio Ambiente: teoria e prática. 6 ed., Rio de Janeiro: Elsevier, p. 135-154.
- Milaré E. 2005. Direito do Meio Ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário. 4 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundação Joao Pinheiro, e Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2013. População de Ilhéus em 1991, 2000 e 2010. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasil: Pnud. <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>
- Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundação Joao Pinheiro, e Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2013. IDH-M de Ilhéus em 1991, 2000 e 2010. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasil: Pnud. <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>
- Ramalho PRAM. 2013. Instrução Normativa n. 10/2012: principais mudanças trazidas ao processo administrativo sancionador ambiental do Ibama. Jus Navigandi, 1(1).
- Santos PR. 2003. Desenvolvimento, Democracia e Meio Ambiente: degradação e fábula ambiental no sul da Bahia. Especiaria 6(11/12):241-252, jan./dez.
- Trindade GA. 2015. Aglomeração Itabuna-Ilhéus: rede urbana regional e interações espaciais. Ilhéus, BA: Editus, 2014.



Esta obra está licenciada com uma *Licença Creative Commons Atribuição Não-Comercial 4.0 Internacional*.