Quase R$ 300 mi em multas ambientais podem prescrever em 2022; valor perdido vem subindo desde 2017

bbc.com/portuguese/brasil-62429583

- Luiz Fernando Toledo
- De Nova York para a BBC News Brasil

12 agosto 2022

Crédito, REUTERS/Bruno Kelly

Até o fim de 2022, pelo menos 2.297 multas ambientais podem prescrever e o Estado brasileiro deixar de arrecadar cerca de R$ 298 milhões, segundo estimativa interna do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), feita em junho e obtida pela BBC News Brasil por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Esse número mostra apenas uma parte do problema, pois o órgão admite que mais de 90 mil multas ainda estão na fila para serem processadas e seus prazos de prescrição são desconhecidos.

As cifras também podem variar de acordo com o tipo de análise, já que há vários tipos de prescrição previstos em lei, que variam entre três a cinco anos. A reportagem considerou dados enviados pelo próprio Ibama, que cita como base lei de 1999 que estabelece prazo de prescrição da ação punitiva do Estado.

A BBC News Brasil conversou com mais de 20 ex-funcionários e especialistas do Ibama para esta reportagem. Também analisou documentos internos do órgão e dados oficiais.

Publicidade

A realidade que se desenha é que infratores não temem as punições pois contam com a prescrição para livrar-se dos malfeitos.

Consequentemente, vêm mantendo práticas ilegais por anos, contribuindo para aumentar o desmatamento e a grilagem de terras, enquanto mantêm negócios com a venda e exportação de produtos, como carne e madeira.

Quatro etapas são necessárias para que a infração ambiental seja punida: identificar o ilícito ambiental, autuar, julgar e cobrar a multa. Se o Estado demorar cinco anos ou mais para realizar qualquer uma dessas etapas ou ficar três anos sem "mover" o processo, a multa prescreve e nenhum dinheiro pode ser recolhido, embora a empresa ainda possa ter de restaurar a área degradada, se assim determinado pela Justiça. Também há possível punição na esfera criminal.

Mais de 10 mil multas ambientais são aplicadas anualmente no Brasil. Mas, segundo diagnóstico do próprio Ibama, a atual equipe que analisa e julga não consegue dar conta desse volume de trabalho, então a papelada se acumula e é repassada para o ano seguinte, situação que se repete até o vencimento das multas. Uma estimativa interna do instituto diz que quase 40 mil multas podem prescrever até 2024.

Falta de pessoal e mudanças frequentes na legislação são os motivos do problema, segundo avaliação interna do Ibama e as fontes ouvidas.

"As pessoas têm a impressão de que o Estado é incapaz de punir", diz Felipe Nunes, pesquisador da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e um dos autores de um estudo que mostra que menos multas ambientais estão sendo aplicadas e julgadas pela atual administração do Ibama.

Especialistas apontam que uma das razões que ajudaram a aumentar o risco de prescrições é a chamada audiência de conciliação, uma nova etapa antes do julgamento da multa em que o Ibama oferece ao infrator a possibilidade de chegar a um acordo com a empresa em vez de passar por um julgamento.

Criado em 2019, o procedimento acabou retardando o processamento de multas nos primeiros meses. Dados da agência ambiental apontam que aquele ano teve o menor número de julgamentos de infrações ambientais ao menos desde 2013 no órgão.

O Ibama reconheceu essas audiências como um desafio em uma avaliação interna, mencionando-as em seu memorando interno em uma seção sobre "ameaças ao processo sancionatório".

"A audiência de conciliação foi uma política que veio de cima pra baixo, sem ouvir os servidores. Gastou-se muita energia. Se tivessem priorizado o trabalho para melhorar julgamento e instrução das multas, não teríamos tantas prescrições de multas de valores altíssimos", diz o geógrafo e analista ambiental Govinda Terra, um dos diretores da Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ibama (Asibama-DF).

O próprio presidente Jair Bolsonaro (PL) já se mostrou crítico às multas ambientais por diversas vezes. Ele próprio foi multado por pescar em área protegida em janeiro de 2012 e vem dizendo, desde que foi eleito, que quer acabar com a "indústria da multa" no Brasil.

Sua multa prescreveu em 2019, e o agente que a escreveu foi removido de seu cargo no mesmo ano.

Multas prescritas não são um problema novo, e atualmente há até mais mecanismos para evitá-las do que há alguns anos, como a digitalização de documentos nos órgãos públicos, que ajuda na tramitação da papelada e evita a perda de arquivos.

Mas a perda de arrecadação com as prescrições está aumentando. Registros obtidos por meio da LAI mostram que pelo menos 649 multas ambientais prescreveram no ano passado, a maior perda financeira reconhecida da agência desde 2017 — o equivalente a um total de R$ 144 milhões, após correção pela inflação.

Uma das preocupações mais graves dos servidores é com multas milionárias, cujo trabalho de autuação pode levar meses de preparação, mas que têm se perdido com prescrições.

"As grandes empresas preferem gastar com advogado e estender o processo administrativo ao máximo — muitas enrolam mesmo — e, quando não dá certo, vão brigar na Justiça", diz a ex-presidente do Ibama, Suely Araújo, que ocupou o cargo no governo Temer e hoje trabalha como especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima.

O Ibama publicou em julho uma portaria que tenta "organizar" essa fila do passivo, priorizando aqueles com valores mais altos.

Registros internos mostram que o Ibama reconhece o problema oficialmente. "Deficiências administrativas comprometem a apuração e mobilização das fiscalizações, não gerando o efeito dissuasório que a multa deveria ter", diz um documento produzido no ano passado.

4. **ANÁLISE**

4.1. **CONTEXTUALIZAÇÃO**

4.1.1. O processo administrativo sancionador ambiental visa à apuração de infração decorrente da violação de regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do ambiente, à determinação de responsabilidades e à imposição de sanções administrativas, observados os princípios que regem a administração pública e informam a responsabilidade administrativa ambiental com respeito aos direitos dos administrados.

4.1.2. Historicamente, o Ibama vem investindo muito na fiscalização para combater as infrações ambientais, principalmente o desmatamento na Amazônia, o que é indiscutivelmente necessário. No entanto a área de instrução e julgamento não acompanhou o ritmo da fiscalização e isso pode levar a uma perda de parte do trabalho da fiscalização em consequência da prescrição.

4.1.3. A pressão por redução de desmatamento fez com que se investisse em tecnologia para monitoramento e fiscalização em campo a fim de se demonstrar a presença do Estado na preservação do meio ambiente. Contudo a função de fiscalização não se esgota na lavratura do auto de infração. A homologação da multa bem como sua cobrança são tão importantes quanto.

4.1.4. A deficiência nas etapas de instrução e julgamento acaba por comprometer todo um trabalho de investigação e de mobilização da fiscalização, não sendo gerado o efeito dissuasório que a multa deve ter. Com o tempo, os infratores percebem que o risco de punição tempestiva é baixo e, por isso, vale a pena dar continuidade à utilização indevida dos recursos ambientais.

4.1.5. Entre os fatores que fragilizam o processo sancionador ambiental, está o normativo. Não há lei específica que discipline a matéria de forma sistemática com a importância jurídica que

Crédito, Reprodução

Legenda da foto,
Documento interno do Ibama reconhece problemas que levam à prescrição das multas

Quando uma multa prescreve, o instituto precisa abrir uma apuração para identificar o responsável. Mas nem sempre isso é possível. Em alguns casos, o instituto não consegue nem sequer encontrar o agente responsável pelo julgamento da empresa. Por causa da demora, há servidores envolvidos nos processos que até já se aposentaram.

Autoridades do Ibama disseram, em um plano interno, que o órgão precisa contratar 300 pessoas para preencher cargos administrativos e iniciar uma "força-tarefa" para evitar mais prescrições.

Raoni Rajão, professor de Gestão Ambiental e Estudos Sociais da Ciência da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), diz que as mudanças promovidas pelo governo Bolsonaro agravam a falta de pessoal no Ibama e geram um obstáculo artificial à fiscalização. "O processo não anda e, com isso, mais multas serão vencidas."

"Seria muito importante que o tratamento das multas fosse feito de maneira estratégica. Isso garantiria que grandes e reincidentes infratores fossem objeto de sistemas de inteligência compartilhados, por meio de uma governança entre órgãos administrativos e penais, de modo que fossem investigados de maneira apropriada e prioritária", disse à BBC News Brasil Andreia Bonzo Araujo Azevedo, que é Diretora-Adjunta do Programa de Clima e Segurança do Instituto Igarapé.

O Ibama não respondeu aos pedidos de entrevista após duas semanas.

Crédito, Reuters

Legenda da foto,
Sem estrutura suficiente para aplicar multas, infrações ambientais podem ficar impunes

'Sensação de enxugar gelo'

A alta no valor prescrito em 2021 foi puxada por um caso emblemático. Em 2009, o Estado brasileiro multou uma empresa agrícola por impedir a regeneração florestal em uma área de mais de 6 mil hectares, no Estado do Pará.

Em vez de permitir que a floresta voltasse a crescer em uma área que tinha sido desmatada, a empresa Agropecuária Santa Bárbara do Xinguara criou gado. Por causa do tamanho da fazenda, a multa estabelecida atingiu o teto previsto em lei, de R$ 50 milhões.

A operação, que envolveu diversas fazendas da empresa, fazia parte de um trabalho do Ibama em diversas regiões do Pará para comprovar a situação do desmatamento em áreas de atividade agropecuária na Amazônia. Os fiscais afirmaram que a empresa vinha comprando áreas já desmatadas para criar gado. Segundo a própria agropecuária, havia 20 mil cabeças no local da autuação.

Servidores da Superintendência do Ibama no Pará que acompanharam a operação em 2009 disseram à reportagem que esta autuação tinha um peso histórico.

"Era a primeira multa dessa empresa, na época a maior agropecuária do Brasil", disse um servidor, que pediu anonimato por não ter autorização para dar entrevistas. "Descobrimos que estavam usando normalmente áreas que já tinham sido desmatadas e estavam

embargadas (ou seja, que não tinham autorização para nenhum tipo de atividade produtiva, como a criação de gado)."

Crédito, Reprodução

Legenda da foto,
Autuação de fazenda em 2009 no Pará tinha 'peso histórico', segundo um servidor, mas acabou prescrita

Mas o desfecho "histórico" não favoreceu os cofres públicos: a multa nunca foi paga e teve a prescrição reconhecida pelo Estado no ano passado. Isto significa, na prática, que, por causa da demora em agir, o Ibama perdeu definitivamente o direito de cobrar a agropecuária pela infração.

"Temos a sensação de enxugar gelo. Não é só o valor da multa que é perdido. É o trabalho de quem fez a fiscalização, o que se gastou com helicópteros, com pessoal, com tempo de trabalho. É um prejuízo impossível de mensurar. É como se zerasse o efeito de tudo que foi feito", diz Terra, do Asibama-DF.

A multa foi uma das infrações mais altas a prescrever nos últimos 20 anos, segundo dados obtidos pela reportagem e atualizados em março deste ano. Desde 2000, ao menos R$ 1,3 bilhão em multas ambientais já prescreveu.

Crédito, Reprodução

Legenda da foto,
Ibama tem dificuldade para responsabilizar quem permitiu que a multa prescrevesse; neste caso, por exemplo, o servidor que atuou no caso e poderia falar sobre o que aconteceu já tinha se aposentado

Além do lado administrativo, casos como esse também podem ser analisados na Justiça, no âmbito civil e criminal. Em junho de 2018, o juiz federal Heitor Moura Gomes, da subseção Judiciária de Marabá do Tribunal Regional Federal da Primeira Região condenou a agropecuária a recuperar a área desmatada, mas a empresa recorreu e, desde então, aguarda decisão definitiva da corte.

Na decisão, o juiz absolveu a empresa do pagamento por danos materiais justamente por causa do alto valor da multa que seria aplicada contra a empresa — e que agora, sabe-se, prescreveu.

Bruno Valente, procurador federal do Pará, diz que é comum casos como esse durarem uma década ou mais na Justiça. "A consequência é ruim, pois não desencoraja os infratores".

A Agropecuária Santa Bárbara Xinguara se apresenta como uma das maiores do setor na América Latina. Em 2019, o jornal britânico The Guardian informou que eles estavam fornecendo à JBS, a maior empresa frigorífica do mundo, que vende carne bovina para praticamente o mundo todo.

O Pará, onde está localizada a fazenda, é o Estado da Amazônia com a maior taxa de desmatamento.

A AgroSB, atual nome da empresa, reconheceu por e-mail que houve dano ambiental na área, mas afirmou que o desmatamento tinha acontecido antes da compra da fazenda e que ela estava invadida pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no momento da autuação.

"O melhor para a AgroSB (e Estado) seria o Ibama ter analisado rapidamente este fato e ter declarado no mérito a nulidade da multa, evitando-se, assim, o arrasto do deslinde do feito por mais de uma década até ser fulminado pela prescrição", disse a empresa à reportagem.

O instituto ainda tentava descobrir, em junho deste ano, quem foi o responsável por ter deixado a multa prescrever, de acordo com um memorando interno obtido pela reportagem.

Um funcionário do Ibama que trabalhou no julgamento administrativo de multas e conhece o caso da AgroSB disse que a estratégia da empresa é comum.

"É *modus operandi* entrar no processo administrativo e esperar o vencimento da multa. Desde o momento em que a empresa foi multada até agora, ela já lucrou muito mais. Esse é um caso emblemático de falta de punição, que gera mais injustiça", afirmou.

Multa prescrita no passado, investigação no presente

Em março de 2009, o Ibama multou a empresa Tradelink Madeiras em R$ 161 mil (hoje equivalentes a R$ 355 mil, em valores corrigidos pela inflação) por ter adquirido 4.500 metros cúbicos de madeira serrada de ipê (um dos tipos mais valorizados do Brasil) e outros por meio de uma empresa de fachada, situação parecida com a da atual investigação.

A madeira comprada à época foi apreendida e, segundo o relatório do órgão, ficou guardada por quase uma década em um galpão, a ponto de ficar "com aspecto envelhecido, de cor acinzentada", até que o órgão governamental aplicasse a multa, de fato, em 2018. Por conta do lapso temporal, a punição prescreveu e a empresa não precisou pagar a sanção.

Em uma nota técnica enviada à reportagem por meio da LAI, o Ibama justificou a prescrição por "atrasos na análise quanto à lavratura, possivelmente devido à complexidade da operação".

A Tradelink voltou a ser destaque no ano passado depois que uma operação da Polícia Federal investigar se o ministro Ricardo Salles e o atual presidente do Ibama, Eduardo Bim, faziam parte de um suposto esquema para facilitar o contrabando de madeira para os Estados Unidos.

Destituído do cargo por 90 dias, Bim voltou ao trabalho e, no relatório anual de 2021 do Ibama, escreveu que o instituto está "firme no combate ao desmatamento ilegal em terras indígenas e nos diversos biomas brasileiros."

Crédito, Reuters

Legenda da foto,
Especialistas acreditam que irregularidades ambientais poderiam ser evitadas se o Ibama garantisse as sanções, freando possíveis reincidentes

Procurada, a Tradelink negou irregularidades, diz que não houve exportação ilegal e que "a documentação comprobatória da exportação desses contêineres foi apresentada ao Ibama e à Receita Federal do Brasil, antes do embarque".

Disse ainda que "nunca comprou madeira de empresas que foram fechadas" e que a ação de março de 2009 "está sendo apreciada pelo sistema judicial brasileiro".

Também afirmou que os autos não tiveram relação com desmatamento, mas com "formalidades administrativas vinculadas com divergências no preenchimento específico da documentação".

Especialistas acreditam que irregularidades ambientais poderiam ser evitadas se o Ibama garantisse as sanções, freando possíveis reincidentes.

"A prescrição desses mais de 2 mil autos de infração ambientais (da planilha obtida pela reportagem) é uma forma de chancelar as condutas ambientais criminosas. Se muitos infratores ambientais já viam nas falhas sistêmicas uma via para cometer ilegalidades, sabendo da predisposição de que, se pegos, suas autuações acabarão sendo alcançadas pela prescrição, serão ainda mais estimulados a continuar a expandir o desmatamento ilegal", disse Daniele Galvão, analista jurídica do Center for Climate Crime Analysis (CCCA), uma organização sem fins lucrativos.

"O CCCA tem se deparado em suas análises com diversos casos em que o desmatamento associado à extração ilegal de madeira, muitas vezes destinada à exportação para o mercado europeu ou norte-americano, poderia ser evitado se o Ibama (e também os órgãos ambientais estaduais) atuasse de forma mais efetiva em campo."

Petrobras: mesmo com alertas de subordinados, multas de R$ 10 milhões prescreveram

Uma investigação aberta pelo Ibama em 2018, a que a reportagem teve acesso, mostra que um agente do órgão teria se "esquecido" de tratar de pelo menos quatro multas emitidas contra a Petrobras, deixando R$ 10 milhões em infrações prescreverem entre 2017 e 2018, apesar de ter sido avisado por seus subordinados.

O caso contra o servidor foi arquivado por falta de provas, mas as multas foram perdidas.

A Petrobras é a empresa que mais recebeu multas ambientais no país, com mais de 2 mil sanções desde 2009, de acordo com dados do Ibama, que somam mais de R$ 1 bilhão, mas a maioria ainda não resultou em pagamento. A empresa foi constantemente mencionada nas entrevistas para esta reportagem como um exemplo da dificuldade da agência ambiental em garantir o pagamento de multas.

De acordo com a investigação, um coordenador de exploração de petróleo do Ibama no Rio de Janeiro "reteve deliberadamente" vários autos de infração contra a petroleira estatal.

O documento apontou que um agente da unidade do Rio apresentou mensagens remetidas ao coordenador que pediam a ele para trabalhar na multa, o que indicaria "que não houve negligência, mas, sim, a intenção de manter a situação como está".

Os servidores que investigaram o caso também constataram vários problemas administrativos naquela unidade do Ibama, como "falta de controle documental do processo" na unidade e falta de controle dos horários dos funcionários.

O caso também foi denunciado ao Ministério Público Federal, que abriu um inquérito. O servidor deixou o cargo comissionado que ocupava na mesma época da denúncia, em 2018, mas segue atuando no Ibama. O caso foi arquivado em 2021, segundo o MPF, por "ausência de indícios de falha funcional por parte dos coordenadores".

A Petrobras informou, em nota, que "atua com responsabilidade social e ambiental, além de transparência e respeito a normas e regras vigentes em sua missão de transformar recursos brasileiros em riquezas".

A reportagem procurou o Ibama, mas não obteve nenhuma resposta após duas semanas.

- Este texto foi publicado originalmente em https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62429583

Leia mais