

A EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO: ESTUDO DE CASO DE BRUMADINHO

Francieli Alice Nunes Castilho³ & Thábata Biazuz Veronese⁴

Eixo: Interfaces de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

RESUMO

A legislação ambiental no Brasil prevê diversos comportamentos definidos como infrações ao meio ambiente e formas de prevenção de maneira bem ampla, bem como as consequências às pessoas que não cumprirem as determinações legais. Contudo, as penas previstas muitas vezes não surtem o efeito sancionador esperado ou cumprem a censurabilidade necessária ao agente infrator. Além disso, indaga-se a falta de atenção maior à prevenção, a fim de evitar consequências mais danosas ao meio ambiente. Neste ponto, cumpre investigar a atuação dos agentes na fiscalização dos comportamentos das pessoas físicas, mas, especialmente das empresas que atuam de maneira direta ou indireta no meio ambiente. Por fim, destaca-se o caso de Brumadinho, anunciado como uma tragédia ambiental, mas apontado também como crime ambiental, para verificar no caso concreto como ocorreu a fiscalização, a prevenção e a repressão, e, ainda, como se encontra o desfecho do caso.

Palavras-Chave: Legislação Ambiental. Eficácia. Brumadinho.

ABSTRACT

Environmental legislation in Brazil provides for various behaviors defined as environmental violations and prevention measures, as well as the consequences for people who do not comply with legal requirements. However, the penalties provided often do not have the expected sanctioning effect or fulfill the necessary objectionability of the offending agent. In addition, there is a lack of greater attention to prevention in order to avoid more harmful consequences for the environment. At this point, it is necessary to investigate the role of agents in overseeing the behavior of individuals, but especially of companies that act directly or indirectly on the environment. Finally, we highlight the case of Brumadinho, announced as an environmental tragedy, but also pointed as an environmental crime, to verify in the concrete case how the supervision, prevention and repression occurred, and also, as the outcome of the case.

Key-Words: Environmental Legislation. Efficiency. Brumadinho.

³ Graduanda em Direito pela FAFIPE/FUNEPE – franciellicoutinho@yahoo.com

⁴ Graduação pela UEL, Mestre em Direito Negocial pela UEL, Professora de Direito na Fundação Educacional de Penápolis - FUNEPE. thabatabv@funepe.edu.br

INTRODUÇÃO

O homem sempre se preocupou em regulamentar a vida em sociedade para que fosse possível a sua própria sobrevivência. Como observou Aristóteles, o homem é por natureza um animal social. Assim, para viabilizar a convivência social, o homem criou o Direito.

No que tange ao meio ambiente, como bem de interesse e necessidade humana, a Constituição Federal o protege como direito de todos, tratando-o como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Neste sentido, o meio ambiente deve receber a atenção devida, pode-se vislumbrar o início de uma nova era, em que se caminha rumo à evolução da sociedade, que precisa cada vez mais cuidar do meio ambiente e de um devido tratamento legal extremamente minucioso, com duras responsabilizações aos infratores.

Neste liame, considerando que nem todas as empresas têm consciência da importância de sua colaboração neste processo, merece destaque o instituto da responsabilização ambiental, que une o objetivo de lucro das empresas com a função social de preservação do meio ambiente.

Através da responsabilização ambiental, a função estatal deve prever meios de cumprir suas atribuições previstas constitucionalmente e, assim, o Estado a garantir o direito constitucional de todos a um meio ambiente sadio e equilibrado. No caso da empresa Vale do Rio Doce S.A., o caso de Brumadinho pode ser considerado um verdadeiro crimes ambiental e causou enormes prejuízos ambientais, sociais e trabalhistas. Neste ponto, cumpre uma investigação acerca da responsabilização.

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A história do Brasil sempre foi marcada pela exploração dos produtos naturais com o objetivo de lucro. Em 1500, os portugueses adentraram a Ilha de Vera Cruz e por muitos anos utilizaram o pau brasil como instrumento lucrativo. O avanço da civilização no território brasileiro teve, na sequência, uma sucessão de outras matérias primas apropriadas no mesmo intuito. Alguns séculos depois, mais precisamente, em meados de 1930, a Era Vargas se instaura no Brasil como um dos principais

momentos da história brasileira, quando a industrialização, que já acontecia em várias partes do mundo, finalmente se iniciava aqui. O uso inadequado de matéria prima e o meio ambiente começa mais incisivamente.

A Constituição Federal o protege como direito de todos, tratando-o no art. 225 como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Segundo o § 2º do mesmo dispositivo, “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

No § 3º, “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.” Ainda o art. 170 da Constituição autoriza o Estado a intervir sobre o domínio econômico em defesa do meio ambiente, ao prever no inciso VI do Art. 170 a defesa do meio ambiente como um princípio da ordem econômica.

Aos poucos, foi surgindo a legislação tratando do meio ambiente. Assim, foram aprovados o Código Florestal (Decreto nº. 23.793/1934, substituído pela Lei nº. 4.771/1965); o Código das Águas (Decreto nº. 24.643/1934), o Código da Pesca (Decreto-lei nº. 221/1967); e, mais tarde, a Política Nacional de Saneamento Básico (Decreto-lei nº. 248/1967) e o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Decreto-Lei nº. 303/1967) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº. 6.938/1981), que instruiu toda a composição do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Mais recentemente, após a edição da Constituição Federal de 1988, a Lei da Política Agrícola (Lei nº. 8.171/1991); a Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei nº. 9.433/1997), a Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº. 9.605/1998), a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº. 9.795/1999), a Lei da Agência Nacional de Águas (Lei nº. 9.984/2000), a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº. 9.985/2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), a Lei de Biossegurança (Lei nº. 11.105/2005) e mais recentemente a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei nº. 12.305/2010).

No campo processual, existem a Lei da Ação Popular (Lei nº. 4.717/65), a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/1985) e a Lei do Mandado de Segurança (inicialmente a Lei nº. 1.553/1951, hoje substituída pela Lei nº. 12.016/2009).

O meio ambiente encontra sua definição legal no inciso I do Art. 3º da Lei Federal n.º 6.938/81, segundo o qual o meio ambiente consiste no “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A Lei nº 9.605/98 dispõe sobre crimes ambientais, penalidades e sanções, dividindo em cinco grupos: os crimes contra a Fauna (arts. 29 e 37); os crimes contra a Flora (arts. 38 e 53); a Poluição e outros crimes ambientais (arts. 54 e 61); os crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural (arts. 62 a 65); e os crimes contra a Administração Ambiental (arts. 66 a 69-A) (JAGUARIBE, 2012).

Denota-se que, infelizmente muitos de seus ideais existem apenas no papel. Para que haja uma transposição para o âmbito da realidade, o homem precisa aprender com as catástrofes e a partir de um olhar diagnóstico retrospectivo escrever mais um capítulo de sua história (HABERMAS, 2001, p. 53).

PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Princípios são proposições básicas fundamentais, são os mandamentos basilares do sistema jurídico. Dentre os diversos princípios que orientam o Direito Ambiental, destaca-se o princípio da prevenção. Isso porque:

Sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam (RODRIGUES, 2005, p. 203).

A orientação decorre do art. 225 da Constituição Federal, ao atribuir a responsabilidade ao Estado e à sociedade de proteger e preservar o meio ambiente às presentes e futuras gerações. Portanto, imprescindível a atuação coletiva do Estado, empresas e sociedade civil na prevenção dos danos ao meio ambiente.

RESPONSABILIZAÇÕES PELA PRÁTICA DE CRIMES AMBIENTAIS

O Art. 3º da Lei de Crimes Ambientais define a responsabilidade das pessoas

jurídicas. E o parágrafo não exclui a responsabilização das pessoas físicas envolvidas: “A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.” O enquadramento criminal não exclui a responsabilização privada, nos termos do art. 14 da Lei n.º 9.605/1998.

A lei prevê três tipos de penas no art. 21, aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas: multa, restritivas de direitos e prestação de serviços à comunidade.

O art. 18 apresenta somente uma inovação: determina que o aumento (até o triplo) se faça com base no valor da vantagem econômica auferida pelo crime ambiental e não com a situação econômica do réu. Imagina-se que o agente criminoso, se muito lucrou com o delito contra o meio ambiente, não pode ser apenado com a pena ínfima (NUCCI, 2006, p. 493).

Quanto às penas restritivas de direitos, estas estão elencadas no artigo 22 sendo subdividas nas seguintes hipóteses: suspensão parcial ou total de atividades; interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade; e proibição de contratar com o poder público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

O artigo 23, da Lei 9.605/98 especifica a interdição temporária de direitos em: custeio de programas e de projetos ambientais; execução de recuperação de áreas degradadas; manutenção de espaços públicos; e contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Não obstante a legislação ambiental existente, permeada por elogios e críticas, cumpre investigar sua eficácia na prevenção e repressão da prática de crimes ambientais. Neste ponto, a contribuição não é necessariamente financeira:

Essa contribuição não é em pecúnia, pois não se teria um montante a ponderar (quanto o juiz determinaria que fosse pago?) e a lei não fala em manter a entidade (o que significa custeio total por um tempo). Portanto, parece-nos que é efetiva a cooperação, fornecendo material, mão-deobra e outros elementos concretos para que as entidades satisfaçam suas metas (NUCCI, 2006, p. 499).

A competência para proteger o meio ambiente é comum de todos os entes da federação, segundo o art. 23 da lei Complementar n.º 104/2011.

A competência para fiscalizar está igualmente prevista no art. 23 da Constituição de 1988 e se insere, portanto, dentro da competência comum de todos os entes federados. A interpretação do referido artigo, no tocante à fiscalização ambiental, deve ser feita de forma ampliativa, no sentido de que a atividade seja exercida cumulativamente por todos os entes federativos (MILARÉ, 2009, p. 881).

O órgão competente não pode apenas apresentar a licença, mas deve criar mecanismos e instrumentos adequados de controle contínuo das atividades potencialmente causadoras de danos ambientais. Além da licença, é preciso também implementar instrumentos da fiscalização. Neste sentido, a Lei Complementar n.º 140/2011 estabelece as orientações.

O Supremo Tribunal Federal, na Suspensão de Tutela Antecipada nº 286/BA, admitiu a fiscalização por parte do IBAMA, para impedir degradações indevidas. Outrossim, reconheceu a necessidade de uma atuação de cooperação dos entes estatais para aplicação do 23 da Constituição Federal (STF, 2010, p.10). Portanto a legislação, a fiscalização e a aplicação das sanções devem ser vistas como aliadas do Estado em busca do equilíbrio entre a economia e a preservação do meio ambiente.

ESTUDO DE CASO DE BRUMADINHO

A empresa Vale do Rio Doce foi criada em 1942 com recursos do Tesouro Nacional. Durante 55 anos, funcionou como uma empresa mista, cujo controle acionário pertencia ao governo. No dia 6 de maio de 1997, o governo de Fernando Henrique Cardoso leilou a principal empresa estratégica brasileira no ramo da mineração e infraestrutura, pelo valor de R\$ 3,3 bilhões, quando somente as suas reservas minerais eram calculadas em mais de R\$ 100 bilhões. A Vale passou a ser comandada pelo banco Bradesco, integrante do consórcio Valepar, detentor de 32% das ações, enquanto os investidores estrangeiros passaram a somar 26,7% das ações totais da empresa, contando com a participação de 54 empresas coligadas. A Vale é a maior mineradora mundial de minério de ferro, explorando, ainda, ouro e bauxita (matéria-prima do alumínio), bem como de titânio (CARRANO, 2017).

Em 05 de novembro de 2015, dois eventos aconteceram em Minas Gerais que foram considerados crimes ambientais: a barragem de Fundão e a barragem de Santarém romperam, ambas pertencentes à mineradora Samarco, controlada pela

Vale do Rio Doce, e despejaram 39 milhões de metros cúbicos de rejeitos minerais nas águas do rio Doce.

Três anos após a tragédia de Mariana-MG, uma nova barragem se rompeu em Minas Gerais, a de Córrego do Feijão, no Distrito de Brumadinho-MG. (BARRAGEM, 2019). Brumadinho foi vítima de empresas que motivadas pelo retorno econômico matam famílias, destroem fauna e flora e repetem em uníssono que foi um simples acidente e se dispõem a pagar como se o dinheiro reparasse o valor da vida.

BREVE RELATO DO CASO DE BRUMADINHO

Uma barragem da empresa Samarco se rompeu em Minas Gerais, a de Córrego do Feijão, no Distrito de Brumadinho-MG. Segundo o presidente da Vale, uma das barragens, que não era usada há três anos, rompeu-se e o vazamento dos rejeitos fez outra barragem transbordar (BARRAGEM, 2019). Os números apontaram 244 mortos e 26 pessoas permaneceram desaparecidas.

Contudo, os resultados da investigação apontam que não foi feita a devida fiscalização, em 2017, 780 barragens foram fiscalizadas por 29 órgãos estaduais como secretarias e institutos de Meio Ambiente ou agências reguladoras federais. O número corresponde a 3,23% do total de 24.092 barragens existentes. A barragem da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho-MG não foi classificado como crítico pela Agência Nacional de Mineração (ANM) no levantamento que originou o relatório (DE 24.000, 2019).

A tragédia de Brumadinho confirmou a ineficiência dos procedimentos adotados pela empresa, tendo sido identificados comportamentos faltosos de diretores e engenheiros responsáveis pela fiscalização, especialmente porque os riscos confirmados não impediram a elaboração de laudos favoráveis à continuidade das atividades.

APLICAÇÃO PRÁTICA DA LEGISLAÇÃO NO CASO DE BRUMADINHO

Quatro dias depois do ocorrido, funcionários da Vale e engenheiros que atestaram segurança de barragem em Brumadinho são presos, pois investigações apontam suspeita de fraude em documentos que atestaram a segurança das barragens (TAVARES, CERANTULA, 2019).

No final do mês de junho de 2019, a Vale afirma ter finalizado 49 acordos individuais de indenizações por danos materiais e danos morais. Também foram assinados 192 acordos preliminares em ações trabalhistas com representantes de empregados falecidos ou desaparecidos. No mês de abril, o Ministério Público assinou um termo de compromisso viabilizando os acordos individuais, bem como ajuizou uma ação civil pública pleiteando reparação mínima de R\$ 30.000,00 para cada vítima (RODRIGUES, 2019).

Algumas famílias ingressaram em ações individuais de indenização. Por exemplo, o juiz João Helene Chaves da 2ª vara Cível condenou a uma indenização de R\$ 11.800.000,00 pela morte dos irmãos Camila Taliberti de 33 anos, Luiz de 30 anos e Fernanda Damian de 31 anos, mortes na pousada (CHEREM, 2019).

Sem um valor definido ainda, segue o bloqueio de R\$ 11 milhões feitos como garantia de indenização às famílias das vítimas (CHEREM, 2019). O IBAMA multou a Vale em R\$ 250 milhões, mas ainda não foi pago. Oito engenheiros foram presos durante as investigações, mas depois soltos, por decisão do STJ de entender que não havia risco de fuga.

CONCLUSÃO

A insuficiência e ineficácia da legislação explicitadas no caso de Brumadinho suplicam por uma releitura em relação à absorção do valor dado ao meio ambiente como indispensável para a vida em sociedade.

Para que o Estado, as empresas e as pessoas cumpram o dever e o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é necessária a efetivação de um direito justo, com a aplicação eficaz da lei ambiental, sobretudo no que tange à prevenção e à repressão. A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional estão devidamente instrumentalizadas para defender o meio ambiente, por sanções administrativas, civis e penais.

Infelizmente se denota uma ineficácia de políticas públicas preventivas, bem como de repressão, com fiscalizações precárias, medidas de estudo de impactos ambientais fraudadas, autos de infração não cumpridos, multas não pagas e responsabilidades esvaídas (MULTAS, 2019).

Para atingir a satisfação do interesse público do meio ambiente ecologicamente equilibrado e protegido, fazem-se necessárias soluções mais justas

em tempos hábeis a mínima reparação daquilo que sequer pode se considerar verdadeiramente reparado.

Brumadinho foi vítima de empresas que motivadas pelo retorno econômico matam famílias, destroem toda uma fauna e flora e após todo esse triste acontecimento repetem em uníssono que foi um simples acidente e se dispõem a pagar como se o dinheiro reparasse o valor da vida. E, pior, nem o dinheiro foi efetivamente cobrado e pago. Assim, fica difícil acreditar na justiça ambiental.

REFERÊNCIAS

CHEREM, Carlos Eduardo. **Vale é condenada a pagar R\$ 12 milhões a família de mortos em pousada de Brumadinho.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/vale-e-condenada-a-pagar-r-12-mi-para-familia-de-mortos-em-pousada-de-brumadinho.shtml>

DE 24 MIL, apenas 780 barragens foram fiscalizadas. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/de-um-total-de-24-mil-barragens-780-foram-fiscalizadas-diz-relatorio,d088a9bc1a47516d0120aaf5e4a951ecmqnb66yo.html>. Acesso em: 29/01/2019.

HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Pós-Nacional:** ensaios políticos. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

JAGUARIBE, Clara Maria Martins. Responsabilidade Criminal Ambiental - Lei 9.605/98. **Curso de desenvolvimento sustentável**, 2012, Rio de Janeiro. Desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. 156 p. (Série Aperfeiçoamento de Magistrados 17. Desenvolvimento sustentável, p. 29 – 37.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente.** 4 ed. São Paulo: RT, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Penais Comentadas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MULTAS aplicadas pelo Ibama à Vale após Brumadinho vão para 7 parques em MG, diz ministro do Meio Ambiente. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/04/08/multas-aplicadas-pelo-ibama-a-vale-serao-investidas-em-sete-parques-em-mg-diz-ministro-do-meio-ambiente.ghtml>

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: Parte Geral.** 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Vale. **Vale concluiu 49 acordos individuais de indenização em Brumadinho.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-06/vale-concluiu-49-acordos-individuais-de-indenizacao-em-brumadinho>. Acesso em: 12/10/2019.

SUPREMO Tribunal Federal. **STA 286**. Despacho. Rel. Min Gilmar Mendes. Brasília: DJ 27/04/2010, p. 10.

TAVARES, Bruno; CERANTULA, Robinson. **Funcionários da Vale e engenheiros que atestaram segurança de barragem em Brumadinho são presos em MG e SP**. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/saopaulo/noticia/2019/01/29/engenheiros-que-prestaram-servico-a-vale-sao-presos-em-sp-apos-tragedia-em-brumadinho.ghtml>. Acesso em: 29/01/2019.