

A TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE E A ATUAÇÃO DO IBAMA NO ÂMBITO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO: UMA ANÁLISE DA INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA Nº 14/2009

Gabrielle Trindade Moreira de Azevedo

Bolsista do Programa de Recursos Humanos em Direito do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
(PRH ANP/MCT Nº 36)

1

1 INTRODUÇÃO

A Indústria do Petróleo engloba a prática de atividades que envolvem altos custos e que, pela sua própria natureza, representam riscos para o meio ambiente. Dessa forma, há a necessidade de regular, fiscalizar e, quando imprescindível, coibir a atuação do setor com o escopo de evitar eventuais atos atentatórios ao meio ambiente que porventura venham a ter caráter irreparável.

O meio ambiente, enquanto interesse de caráter difuso, tem conquistado cada vez mais espaço no ordenamento jurídico brasileiro. Dizemos de caráter difuso por constituir um direito transindividual, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (lugar onde moram, por exemplo).

Assim, essa proteção do meio ambiente foi consagrada no ordenamento jurídico pátrio pela Constituição Federal de 1988, quando previu no artigo 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, 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”.

Nesse sentido, incumbe ao Poder Público aplicar as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano, ao responsável, seja pessoa física ou jurídica, pelas condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente. Essas sanções correspondem às modalidades de proteção do meio ambiente, quais sejam a tutela civil, penal e administrativa.

Restringir-nos-emos, no presente trabalho, a abordar a tutela administrativa do meio ambiente, passando pelas noções atinentes ao poder de polícia ambiental e à responsabilidade administrativa, destacando dentro desse tema os seus pressupostos e a sua natureza jurídica. Em seguida, analisaremos as sanções administrativas no âmbito infraconstitucional, fazendo alusões ao que dispõem os diplomas legais específicos na matéria, ou seja, a Lei n. 9.605/98 e o Decreto n. 6.514/08.

Por fim, explanaremos a atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis na defesa desse bem jurídico de uso comum que é o meio ambiente. Porém, antes mesmo de elucidar como ocorre o processo administrativo ambiental, faremos breve exposto sobre as atividades da Indústria do Petróleo, bem como as sanções cabíveis próprias dessa Indústria.

2 TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE

Paulo de Bessa Antunes, em lições propedêuticas, ensina que

a inserção de um capítulo na Constituição da República Federativa do Brasil especialmente voltado para a proteção do meio ambiente foi um importante marco para definir os contornos jurídicos básicos da tutela devida ao meio ambiente.¹

Seguindo a tendência do que vinha ocorrendo em vários países do mundo, a Constituição Federal incluiu o meio ambiente no rol dos valores da ordem social e dedicou a ele um capítulo próprio, definindo-o como direito fundamental do indivíduo e da coletividade. Assim, conforme aduz o *caput* do artigo 225 da nossa Carta Magna, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, 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.

Dentre os diversos temas, relacionados ao meio ambiente, abordados pela Lei Fundamental brasileira, daremos maior ênfase ao que diz respeito à tutela administrativa ambiental, em detrimento das tutelas civil e penal, por ser o objeto do nosso trabalho. Desta feita, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções administrativas, independentemente das sanções penais e da obrigação de reparar os danos.

Entretanto, embora a Constituição de 1988 tenha previsto a aplicação de sanções administrativas aos autores de infrações ao meio ambiente, a mesma não adentrou nos pormenores cabíveis ao tema e, em virtude do caráter programático do § 3º do artigo 225, deixou a matéria a cargo de lei infraconstitucional. A Lei 9.605, de 12/02/1998, foi a responsável por trazer ao ordenamento jurídico pátrio a matéria da tutela administrativa do meio ambiente, bem como as sanções cabíveis quando da prática de condutas e atividades lesivas a ele. Após a sua publicação, surgiram outros diplomas legais para tratar da matéria, como, por exemplo, os Decretos n. 3.179/1999 e n. 6.514/2008.

Não teceremos, aqui, mais comentários sobre esses textos normativos, pois o faremos em momento oportuno. Passaremos, agora, a fazer um breve esboço sobre o poder de polícia ambiental.

2.1 O poder de polícia ambiental

A Polícia, enquanto poder atuante sobre uma sociedade, divide-se em duas grandes categorias: a Polícia Administrativa e a Polícia Judiciária. Restringir-nos-emos a abordar a Polícia Administrativa, conforme propõe este trabalho. O poder de polícia administrativa teve sua definição dada pelo Código Tributário Nacional (CTN) no seu artigo 78, *in verbis*:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em

¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental**. 7. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 205.

razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Cabe ao Poder Executivo o exercício do poder de polícia administrativa, tendo este as características inerentes aos atos administrativos, em geral, quais sejam a discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade. Em poucas palavras, a discricionariedade revela-se quando tem a Administração o poder de *considerar* a atividade à qual irá impor restrições em favor do interesse público e, depois, determina o conteúdo e a dimensão das limitações.

A auto-executoriedade é a prerrogativa de praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem depender de manifestação do Poder Judiciário². Embora auto-executório, é requisito essencial para a validade do ato administrativo de polícia a proporcionalidade, ou seja, é necessário haver equilíbrio entre o dano causado ao meio ambiente e a pena aplicada ao infrator.

Já a coercibilidade corresponde ao fato dos atos da Administração serem dotados de imperatividade, ou seja, devem ser obedecidos sem que haja resistência. Como exemplo dessa coercibilidade, temos as penalidades administrativas, previstas abstratamente em lei e aplicadas, no caso concreto, por agentes vinculados à Administração Pública. O poder de polícia pode ser exercido diretamente ou por meio de delegação, desde que observados os requisitos legais. A omissão do Poder Público em exercer o poder de polícia pode configurar infração administrativa, nos termos do § 3º do artigo 70 da Lei n. 9.605/98³, e ato de improbidade administrativa, conforme prevê o artigo 11, inciso II, da Lei n. 8.429/92⁴.

O parágrafo único do artigo 78 do CTN prevê que é regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente, com observância do processo legal e sem abuso ou desvio de poder. Assim, com o objetivo de proteger o meio ambiente, a Lei dos Crimes Ambientais⁵ atribui, para fins de lavratura de autos de

² Nesse sentido: ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. FAUNA SILVESTRE NACIONAL EM CATIVEIRO. MULTA. DECRETO 3.179/99. Art. 29, § 2º, DA LEI 9.605/98. II- A multa imposta pelo Estado do Rio de Janeiro através do Auto de Infração da Comissão Estadual de Controle Ambiental- CECA, é sanção de caráter administrativo, decorrente do poder de polícia ambiental, não tendo qualquer relação com a imposta pelo Juiz de Primeira Instância. (TRF 2ª Região, Oitava Turma, Apelação Cível 318281, Rel. Des. Raldênio Bonifácio Costa, DJU 29/08/2006)

³ Art. 70. (...) § 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de coresponsabilidade.

⁴ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...) II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

⁵ Lei n. 9.605/1998.

infração, competência a todos os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), no âmbito das três esferas da Federação Brasileira.

Em decorrência do artigo 225 da CF, temos o poder de polícia ambiental, figurando como principal instrumento da tutela administrativa do meio ambiente, o qual pode ser definido como

*a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividade econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.*⁶

4

Nesse sentido, o poder de polícia ambiental deve ser exercido tanto na prevenção de atividades lesivas ao ambiente, como em sua repressão, quando oficialmente é verificada a ocorrência de infrações às normas e aos princípios do Direito Ambiental. Deve-se buscar, a princípio, a adequação da conduta, reservando a punição para os casos extremos, de absoluta necessidade.⁷

O poder de polícia administrativa ambiental é exercido mais comumente através de ações fiscalizadoras. Contudo, quando os instrumentos que visam prevenir a verificação de danos ao meio ambiente⁸ não são bastantes, caberá à Administração Pública aplicar as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, conforme aduz o artigo 9º, inciso IX, da Lei n. 6.938/81. Para tanto, veremos a seguir o instituto da responsabilidade administrativa ambiental.

2.2 Responsabilidade administrativa ambiental

Como foi visto, a defesa do meio ambiente pode desenvolver-se a partir de ações de cunho preventivo, reparatório e repressivo, tendo as responsabilidades administrativa e penal o escopo de reprimir as condutas e as atividades consideradas lesivas ao meio ambiente. Neste trabalho, trataremos apenas da incidência da responsabilidade administrativa ambiental.

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003. pp. 309-310.

⁷ Qualquer que seja o arsenal repressivo existente, a política ambiental se faz persuasiva e educativa e repugna a utilização de medidas extremas, salvo se absolutamente necessário (Tradução nossa do original: Quel que soit l'arsenal répressif existant, la politique de l'environnement se veut persuasive et éducative et répugne à utiliser les mesures extrêmes, sauf nécessité absolue). PRIEUR, Michel, **Droit de l'environnement**. 5. ed. Paris: Dalloz, 2004. p. 871. *apud* MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. pp. 824-825.

⁸ Por exemplo, temos a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento ambiental e o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental.

A tutela administrativa do meio ambiente, bem como a penal, prescinde da configuração de um dano, bastando à aplicação da sanção a mera potencialidade de dano ou mesmo de risco de agressão aos bens ambientais. Como exemplo disso, temos o fato da operação de atividade sem a licença ambiental exigida ser previsto como infração administrativa e como crime.

A apuração de determinadas infrações e a aplicação das sanções administrativas estão entre as mais expressivas formas de externalização do poder de polícia conferido ao Poder Público. Essas infrações podem ser impostas aos infratores pelos próprios órgãos da Administração direta ou indireta da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, mediante a instauração de processo administrativo para investigar a responsabilidade do agente. Mais adiante veremos como se dá esse processo, de acordo com a Instrução Normativa IBAMA n. 14/2009, recentemente em vigor no nosso ordenamento jurídico⁹.

Analisando a caracterização da infração administrativa ao ambiente, a Administração Pública e, em consequência, a aplicação de sanções administrativas pelos entes da Federação pautam-se, além de pela impessoalidade, moralidade e eficiência, pelo princípio da legalidade a partir do fundamento constitucional de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

No que diz respeito à incidência do princípio da legalidade às infrações penais, podemos dizer que ela é integral, ou seja, o agente somente será responsabilizado pelas condutas praticadas que estiverem especificamente delimitadas na lei. É de se dizer, a lei penal não pode ser genérica, não pode dar margem à discricionariedade do aplicador do direito. Já no que diz respeito às infrações administrativas, não há a exigência de que as condutas infracionais estejam rigorosamente previstas, uma a uma, em lei, como ocorre com as penais.

Exige-se somente que haja a violação de preceito inserido em lei ou em normas regulamentares, não se admitindo, contudo, que qualquer ato normativo (portaria ou resolução) crie um tipo de infração e a ela atribua pena de multa. Deverá sempre haver a verificação se determinada sanção administrativa possui fundamento em lei, seja ela federal, estadual ou municipal.

Como exemplo dessa abordagem ampla, temos o artigo 70 da Lei n. 9.605, da qual trataremos mais adiante, que considera, genericamente, infração administrativa “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. Em momento oportuno abordaremos as infrações administrativas em espécie, bem como os textos legais onde foram tipificadas.

2.2.1 Natureza jurídica da responsabilidade administrativa

Passando à análise da natureza jurídica da responsabilidade administrativa, visualizamos que ainda há bastante controversa quanto a esse aspecto. Parte da doutrina defende que a responsabilidade administrativa segue a regra da objetividade quando da aplicação de sanções, enquanto outros autores defendem um caráter híbrido.

⁹ A IN IBAMA n. 14 data de 15 de maio de 2009 e foi publicada no Diário Oficial da União em 19 de maio de 2009.

Para Vladimir Passos de Freitas¹⁰, Paulo Affonso Leme Machado¹¹ e Hely Lopes Meirelles¹², em linhas gerais, a responsabilidade administrativa é objetiva e o dever de recuperar o meio ambiente decorre somente da prova do prejuízo, ou seja, não há a necessidade de serem aferidos o dolo e a negligência do infrator submetido ao processo.

Já para Regis Fernandes de Oliveira, seguido por Édis Milaré, a natureza jurídica da responsabilidade administrativa dependerá sempre da configuração dada à infração pela lei. Esta poderá prefixar hipóteses infracionais apenas caracterizáveis com a presença do dolo ou da culpa ou pode satisfazer-se como mero comportamento do administrado para ter por caracterizada a infração¹³.

Dessa forma, a responsabilidade administrativa em matéria ambiental, em princípio, não se funda na culpa, na medida em que, com fundamento no artigo 70, da Lei 9.605/1998, a infração administrativa caracteriza-se como qualquer violação do ordenamento jurídico tutelar do ambiente, independentemente da presença do elemento subjetivo.

Portanto, podemos observar um sistema híbrido no qual a responsabilidade será objetiva e subjetiva, quando assim determinado pelo ordenamento jurídico, podendo essa responsabilidade, em certos casos, ser elidida com base na alegação de força maior, caso fortuito ou fato de terceiro.

2.2.2 Pressupostos da responsabilidade administrativa ambiental

Tendo sido feitas considerações acerca da responsabilidade administrativa, veremos agora quais os seus pressupostos, o que dá fundamento à responsabilidade administrativa ambiental. A partir da definição dada pelo artigo 70 da Lei n. 9.605/98, observamos de imediato que, para que seja atribuída essa responsabilidade a um agente, é necessário que este tenha praticado uma conduta, seja ela comissiva ou omissiva, e que esta conduta seja contrária ao ordenamento jurídico vigente, caracterizando a ilicitude.

O pressuposto da conduta pode ser atribuído à pessoa física ou jurídica, seja de direito privado ou público¹⁴, que tenha, por ação ou omissão, praticado infração ambiental. A responsabilidade administrativa segue, de maneira análoga, a responsabilidade penal no sentido de que o órgão administrativo não poderá punir

¹⁰ FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2002. pp. 80-81.

¹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 286.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 197.

¹³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. *Apud* MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

¹⁴ Para Vladimir Passos de Freitas, a polícia ambiental pode ser executada *pela* União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas também *em face* desses entes da Federação. Op. cit., p. 91.

alguém pelo evento danoso causado por outra pessoa, ou seja, a responsabilização é absolutamente pessoal.

Já o pressuposto da ilicitude mostra-se quando há a desobediência a normas constitucionais, legais ou regulamentares ou a subsunção do comportamento do agente a um tipo infracional. Assim, sempre que se verificar a conduta, comissiva ou omissiva, do agente e a violação de qualquer dispositivo jurídico que tenha por objeto, direto ou indireto, o uso, o gozo, a promoção, a proteção e a recuperação dos recursos ambientais e a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, deverá este agente ser responsabilizado administrativamente.

A responsabilidade administrativa pode ser afastada, regra geral, quando se configurar uma hipótese de força maior, caso fortuito ou fato de terceiro, incumbindo ao administrado demonstrar, perante a Administração Pública, que o seu comportamento não contribuiu para a ocorrência da infração.

7

3 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NO ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL

Nas palavras de Plácido e Silva¹⁵, sanção significa o meio coercitivo, disposto pela própria lei, para que se imponha o seu mando, ou a sua ordenança. Assim, sanção e coercibilidade têm significados idênticos, tendentes ambos a assinalar as vantagens ou as penalidades decorrentes do cumprimento ou da falta de cumprimento do mando legal. Em princípio, toda norma legal traz a própria sanção, em virtude do que há sempre uma vantagem, ou uma pena ligada ao seu fiel cumprimento ou à sua transgressão. Por ela é que se torna efetiva a coação, asseguradora do direito, pela qual se convoca a proteção do poder público.

Sanção administrativa ambiental, portanto, é uma pena administrativa prevista expressamente em lei para ser imposta pela autoridade competente quando violada a norma de regência da atividade ambiental fiscalizada. A sanção administrativa quando da verificação de infração contra o meio ambiente tem dois objetivos, ou seja, ela tem por fim a correção do infrator, no que representa uma verdadeira punição para que melhore a sua conduta de respeito às normas legais ambientais, como também um fim de prevenção, no sentido de servir de alerta a toda a sociedade, e ao próprio infrator, das consequências da infração ambiental.

As sanções administrativas que concretizam a tutela administrativa ambiental podem ser classificadas em (a) sanções pecuniárias, como as multas aplicadas em razão da não-observância das normas de proteção ambiental; e (b) sanções objetivas, como as que envolvem bens e/ou serviços como apreensões, cancelamento do registro, cancelamento de matrícula de pescador profissional, apreensão de animais, embargos de iniciativas particulares, etc.¹⁶

A sanção administrativa ambiental, enquanto sanção, deverá ser aplicada ao responsável respeitando o devido procedimento legal. Conforme assegura o inciso LV

¹⁵ SILVA, Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. v. 6. Rio de Janeiro: Forense, 1963. p. 1.402-3 : verbete "Sanção".

¹⁶ Essa classificação é dada por Alvaro Lazzarini em: **Sanções administrativas ambientais**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 34, n. 134, abr/jun 1997. Disponível em: http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_134/r134-14.PDF Acesso em 01 jul 2009.

do artigo 5º da Constituição Federal, aos litigantes, em processo administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Mais à frente, trataremos dessa questão do processo administrativo ambiental, modificado pela Instrução Normativa n. 14 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – o IBAMA. Contudo, vejamos anteriormente o que os principais textos normativos sobre a tutela administrativa do meio ambiente trazem acerca das sanções aplicáveis às infrações ambientais.

3.1 A Lei n. 9.605/1998

A Constituição Federal de 1988 previu no capítulo concernente às questões ambientais que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os causadores a sanções administrativas.¹⁷ Contudo, somente dez anos depois, em 12 de fevereiro de 1998, foi publicada uma lei para disciplinar a tutela administrativa do meio ambiente, ou seja, a Lei 9.605/98.

De maneira pouco específica, utilizando um tipo penal aberto, o artigo 70 da Lei 9.605 determina que se considere infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, sendo competentes para lavrar o auto de infração e instaurar o processo administrativo todos os órgãos ambientais que fazem parte do SISNAMA.

Qualquer pessoa que constate a ocorrência de infração ambiental poderá se dirigir às autoridades competentes para que elas exerçam o seu poder de polícia. Tendo conhecimento da infração ambiental, a autoridade competente é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, assegurando a ampla defesa e o contraditório, conforme previsto na Constituição, sob pena de ser responsabilizado.

No que diz respeito à aplicação da sanção, a autoridade deverá observar a gravidade do fato, analisando os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente, os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental e a situação econômica do infrator, no caso de multa.

As sanções previstas para as infrações administrativas ambientais são as seguintes: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; e restritiva de direitos, incluindo a suspensão de registro, licença ou autorização, o cancelamento de registro, licença ou autorização, a perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais, a perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito e a proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Após a entrada em vigor da Lei n. 9.605, em 1998, foi editado o Decreto n. 3.179/99 com o objetivo de regulamentar a Lei de Crimes Ambientais, tipificando as infrações administrativas uma a uma. Esse Decreto, como era de se esperar e em face da

¹⁷ Constituição Federal, artigo 225, § 3º.

complexidade da matéria, não abrangeu todas as infrações possíveis, o que não tira o seu valor no âmbito jurídico nem repercute negativamente sobre a sistemática do tipo legal aberto (artigo 70), adotada pela Lei n. 9.605/98.

Em 22 de julho de 2008, contudo, esse Decreto foi revogado pelo Decreto n. 6.514 o qual dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Destarte, abordaremos brevemente as sanções administrativas previstas por esse Decreto.

3.2 O Decreto 6.514/2008

O Decreto 6.514/08 mantém a definição de infração ambiental dada pela Lei 9.605/98 e, embora tenha abordado praticamente todas as modalidades de sanção administrativa, não exclui a aplicação de outras sanções previstas em outros textos normativos.

A primeira sanção a ser disciplinada é a advertência, no artigo 5º, a qual poderá ser aplicada, mediante a lavratura de auto de infração, para as infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, garantidos a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido, consideram-se infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente aquelas em que a multa máxima cominada não ultrapasse o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ou que, no caso de multa por unidade de medida, a multa aplicável não exceda o valor referido.

A sanção de advertência não excluirá a aplicação de outras sanções, ficando vedada a aplicação de nova sanção de advertência no período de três anos contados do julgamento da defesa da última advertência ou de outra penalidade aplicada.

O artigo 72, § 3º, da Lei 9.605/1998, prevê a multa simples e estabelece que seja aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo, não sanar as irregularidades no prazo consignado na advertência ou opuser embaraço à fiscalização. O Decreto 6.514 não apresenta aplicabilidade diversa, permanecendo o disposto na Lei supramencionada e de acordo com o seu artigo 139, a autoridade ambiental poderá converter a multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Já a multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo, seguindo os critérios estabelecidos no artigo 9º do próprio Decreto. Contudo, a multa diária deixará de ser aplicada a partir da data em que o autuado apresentar ao órgão ambiental documentos que comprovem a regularização da situação que deu causa à lavratura do auto de infração.

No que diz respeito à reincidência infracional punida com multa, mantendo o disposto no Dec. 3.179/99, o Dec. 6.514/08 impõe a triplicação do valor da multa quando a reincidência for específica e a duplicação do valor quando a reincidência for genérica. Por fim, quanto à destinação da pecúnia paga pelas multas, reverter-se-ão ao Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA vinte por cento dos valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela União, podendo o referido percentual ser alterado, a critério dos órgãos arrecadadores.

O capítulo II do Decreto em comento, nas Seções II (da autuação), IV (da instrução e julgamento) e VI (Do Procedimento Relativo à Destinação dos Bens e

Animais Apreendidos), rege a sanção de apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos e embarcações de qualquer natureza utilizados na infração.

As sanções de destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas, demolição de obra e suspensão parcial ou total das atividades serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às determinações legais ou regulamentares.

Por fim, no que diz respeito às sanções restritivas de direito aplicáveis às pessoas físicas ou jurídicas, temos as seguintes: suspensão de registro, licença ou autorização; cancelamento de registro, licença ou autorização; perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e proibição de contratar com a administração pública. Em qualquer caso, a extinção da sanção fica condicionada à regularização da conduta que deu origem ao auto de infração.

4 A ATUAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA) NO ÂMBITO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

Feito esboço acerca da responsabilidade administrativa ambiental e das sanções administrativas aplicáveis aos agentes que tenham praticado infrações ambientais, analisaremos o IBAMA, a partir de sua criação e organização, bem como a sua atuação no âmbito da Indústria do Petróleo no que diz respeito à tutela administrativa do meio ambiente, mediante a instauração de processo administrativo ambiental.

4.1 O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) foi criado, em 22 de fevereiro de 1989, pela Lei n. 7.735, a qual foi resultado da aprovação da Medida Provisória n. 34/1989. Para que o IBAMA fosse criado, foram extintos os órgãos anteriormente responsáveis pelas questões ambientais no Brasil. O IBAMA é, por excelência, o órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente – o SISNAMA.

A princípio, e antes mesmo da criação do IBAMA, foram extintos, pela Lei n. 7.732/89, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA). Após este ato, a lei que deu criação ao IBAMA extinguiu dois outros órgãos da Administração Pública, quais sejam a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), criada pelo Decreto n. 73.030/78, e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura, criada pela Lei Delegada n. 10/62.

O IBAMA teve a sua criação como autarquia federal, dotada de personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. A atuação desse órgão deveria se pautar nas seguintes finalidades: exercer o poder de polícia ambiental, executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, observadas as diretrizes emanadas

do Ministério do Meio Ambiente e executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente¹⁸.

Além das finalidades mencionadas acima, o IBAMA possui três grandes objetivos institucionais¹⁹, quais sejam (1) executar as políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes, relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização e controle, (2) apoiar o Ministério do Meio Ambiente na Execução da Política Nacional de Recursos Hídricos e (3) executar as ações supletivas da União, em conformidade com a legislação em vigor e as diretrizes daquele Ministério.

Nesse sentido, cabe ao IBAMA, respeitando, por óbvio, as competências atribuídas aos demais órgãos componentes do SISNAMA e de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente, a implementação do Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais; o disciplinamento, cadastramento, licenciamento, monitoramento e fiscalização dos usos e acessos aos recursos ambientais, florísticos e faunísticos; aplicação de penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, bem como a aplicação das penalidades relacionadas aos danos e infrações sobre o Meio Ambiente²⁰.

No que diz respeito à estrutura administrativa do IBAMA, este se organiza da seguinte forma: um órgão de assistência direta e imediata ao presidente, três órgãos seccionais (Procuradoria, Auditoria e Diretoria de Gestão dos Recursos Administrativos), órgãos específicos singulares (Diretoria de Gestão Estratégica, Diretoria de Gestão do Uso dos Recursos Naturais e Diretoria de Unidades de Conservação e Vida Silvestre Diretoria de Controle Ambiental) e órgãos descentralizados (Coordenadorias de Articulação Regional, Unidade Técnicas Multifuncionais, Centros Especializados e Unidades de Conservação).

Desta forma, podemos dizer que a criação do IBAMA teve papel de grande relevância no cenário ambiental brasileiro por terem sido concentradas diversas funções, antes exercidas de maneira dispersa e desorganizada por outros órgãos, em um instituto só. Embora tenha havido esse significativo avanço nesse aspecto, ainda há muito que se melhorar, mormente no que diz respeito à definição das competências dos órgãos componentes do IBAMA, bem como a organização e transmissão das informações entre os órgãos que fazem parte do SISNAMA.

Antes de passarmos diretamente à abordagem do processo administrativo ambiental, faremos alguns comentários sobre a Indústria do Petróleo e algumas infrações administrativas que podem ser cometidas nesse âmbito.

4.2 Breves considerações acerca da Indústria do Petróleo

¹⁸ Lei n. 7.735/89, artigo 2º e incisos.

¹⁹ Tais objetivos estão previstos no Anexo I do Decreto 3.059/99, o qual disciplina acerca da estrutura organizacional do IBAMA.

²⁰ Essas e outras ações atribuídas ao IBAMA estão previstas no artigo 2º do Decreto n. 3.059/99.

A Indústria do Petróleo²¹ envolve a prática de atividades que, pela sua própria natureza, representam risco ao meio ambiente. Ademais, são atividades consideradas indispensáveis ao desenvolvimento da sociedade e que envolvem a movimentação de riquezas, em valores elevados. Dessa forma, configura-se uma dicotomia entre os interesses econômicos da sociedade e os interesses do meio ambiente.

O artigo 225, § 2º da Constituição Federal prevê que aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. Sendo assim, e como a Indústria do Petróleo segue um modelo voltado para o crescimento do mercado, há a necessidade de regular, fiscalizar e, quando imprescindível, coibir a atuação do setor.

Dessa forma, será competente o IBAMA para apurar a prática de infrações lesivas ao meio ambiente. Com o objetivo de apurar essas infrações, o Decreto n. 6.514/2008 surge como instrumento do Poder Público para a tutela efetiva do meio ambiente e, após ela. Antes de adentrarmos no mérito procedimental da apuração dessas infrações, veremos algumas delas que podem ser cometidas em decorrência do desenvolvimento das atividades da Indústria do Petróleo.

No que diz respeito às infrações cometidas contra a Flora, o artigo 45 do Decreto 6.514/08 traz como infração o ato de extrair de florestas de domínio público ou áreas de preservação permanente, sem prévia autorização, pedra, areia, cal ou qualquer espécie de minerais, incorrendo o autor em multa simples de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por hectare ou fração.

Já no que atine à poluição, o artigo 61 aduz que pratica infração aquele que causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade, incorrendo em multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Incorrerá na mesma pena do artigo 61 quem causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas ou que provoque, de forma recorrente, significativo desconforto respiratório ou olfativo devidamente atestado pelo agente atuante; causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade; dificultar ou impedir o uso público das praias pelo lançamento de substâncias, efluentes, carreamento de materiais ou uso indevido dos recursos naturais; lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou atos normativos; deixar, aquele que tem obrigação, de dar destinação ambientalmente adequada a produtos, subprodutos, embalagens, resíduos ou substâncias quando assim determinar a lei ou ato normativo; deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução ou contenção em caso de risco ou de dano ambiental grave ou irreversível; e provocar pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais o perecimento de espécimes da biodiversidade.²²

²¹ Sempre que nos referirmos à Indústria do Petróleo, leia-se Indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, em virtude da abrangência do setor no que se refere às fontes de geração de energia.

²² Art. 62, Dec. N. 6.514/2008.

Constitui infração, nos termos do artigo 63, quem executar pesquisa, lavra ou extração de minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida e, ainda, quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão ambiental competente.²³

Ainda com relação à poluição, segundo o artigo 66, incorre em infração administrativa quem construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes. Para esses casos, a pena é de multa que pode variar entre R\$ 500,00 (quinhentos reais) e R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Constitui, ainda, infração administrativa de poluição, conforme prevê o artigo 64, o ato de produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou em seus regulamentos.

Praticará infração contra a Administração Ambiental quem obstar ou dificultar a ação do Poder Público no exercício de atividades de fiscalização ambiental²⁴, deixar de atender a exigências legais ou regulamentares quando devidamente notificado pela autoridade ambiental competente no prazo concedido, visando à regularização, correção ou adoção de medidas de controle para cessar a degradação ambiental²⁵, deixar de apresentar relatórios ou informações ambientais nos prazos exigidos pela legislação ou, quando aplicável, naquele determinado pela autoridade ambiental²⁶.

Assim, tendo visto algumas das infrações típicas de quem desenvolve atividades pertinentes à Indústria do Petróleo, vejamos como se desenvolve o processo administrativo, de acordo com a Instrução Normativa n. 14 do IBAMA.

4.2 Instrução Normativa IBAMA n. 14/09 e o processo administrativo ambiental

Promulgada em 15 de maio de 2009, a Instrução Normativa IBAMA n. 14 regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa ou impugnação, o sistema recursal e a cobrança de multa e sua conversão em prestação de serviços de recuperação, preservação e melhoria da qualidade ambiental no âmbito do IBAMA.

²³ Art. 63. Executar pesquisa, lavra ou extração de minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida: Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), por hectare ou fração. Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão ambiental competente.

²⁴ Artigo 77, Dec. 6.514/08.

²⁵ Artigo 80, Dec. 6.514/08.

²⁶ Artigo 81, Dec. 6.514/08.

A IN n. 14 disciplina especificamente a atuação do IBAMA na apuração de infrações administrativas ambientais, considerando, assim, outros diplomas legais que dispõem sobre a matéria, como, por exemplo, a Lei 9.784/99 e o Decreto n. 6.514/2008. Faremos alusão, aqui, aos procedimentos administrativos utilizados para a constatação da ocorrência de infrações administrativas que causem danos ao meio ambiente, enfatizando as cometidas em decorrência da prática de atividades relacionadas à Indústria do Petróleo.

O processo administrativo inicia-se de ofício, em razão do conhecimento da ocorrência de infração às regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, mediante a emissão de Notificação ao Administrado, lavratura de Auto de Infração ou Termos próprios que visem aplicar medidas decorrentes do poder de polícia e sanções de caráter administrativo ambiental.

A instauração do processo dar-se-á na Superintendência do IBAMA ou sua unidade descentralizada ou avançada, da unidade federativa do local da infração, no prazo de cinco dias contados da entrega do auto de infração ou Termos Próprios ao autuado. Cada Auto de Infração deve ser objeto de processo administrativo próprio, estando acompanhado de todos os demais Termos Próprios e dos relatórios e informações referentes à ação fiscalizatória que lhe deu origem.

O procedimento para apuração de infrações administrativas obedecerá ao disposto nos Capítulos VI, VII, VIII, IX e X da IN em comento, quais sejam os procedimentos iniciais, do agravamento, das conversões de multa, da instrução probatória, do julgamento e dos recursos. O processo deve ser orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

No que diz respeito aos procedimentos iniciais, efetuado o registro das Notificações, Autos de Infração e Termos Próprios nos sistemas corporativos, o processo deverá ser encaminhado à equipe técnica designada pela Superintendência do IBAMA do local onde ocorreu a lesão, a qual verificará, preliminarmente, a existência de pagamento da multa atribuída pelo agente fiscal e a existência de reincidência, específica ou genérica²⁷.

Caso não seja possível identificar o autor da infração, o registro dos Termos Próprios nos Sistemas Corporativos deve ser feito com a informação de autor desconhecido, devem ser intimados os possíveis autores quando da publicação do Termo de Embargo no DOU e deve ser dada uma destinação aos bens apreendidos.

Observado o pagamento da multa, a equipe técnica elaborará o parecer instrutório simplificado e remeterá os autos à autoridade julgadora para decisão, com prazo de 10 (dez) dias para apresentação de alegações finais. Por outro lado, verificada a reincidência, o autuado será intimado para manifestar-se sobre o agravamento, no prazo de 10 (dez) dias, dando-se essa intimação por correspondência com Aviso de Recebimento.

Para efeito de agravamento da infração, poderão ser utilizados autos de infração confirmados em julgamento oriundos de outros órgãos ambientais integrantes do

²⁷ Vide artigo 11, incisos I e II, do Decreto n. 6.514/08.

SISNAMA, podendo, inclusive, as unidades do IBAMA celebrar acordos de cooperação com os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente com o objetivo de dar maior efetividade aos dispositivos que preveem o agravamento.

A impugnação do agravamento será processada juntamente com a defesa, a qual deve ser apresentada tempestivamente. Não havendo apresentação de defesa no prazo legal, este fato será certificado pela equipe técnica designada que verificará a regularidade do Auto de Infração e elaborará o parecer instrutório simplificado, analisando a dosimetria da multa e demais penalidades aplicadas, remetendo-o a autoridade julgadora para julgamento.

Por ocasião da remessa dos autos à autoridade julgadora, ao final da fase de instrução, deverá ser novamente verificada a existência de agravamento, caso este não tenha sido constatado anteriormente. Neste caso, a manifestação do autuado sobre o agravamento dar-se-á juntamente com as alegações finais.

A autoridade ambiental poderá converter a multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. O pedido de conversão da multa deve ser feito juntamente com a defesa, pode ser protocolizado em quaisquer das Unidades Administrativas do IBAMA e deve ser formulado acompanhado de pré-projeto que será aprovado pela autoridade competente.

A equipe técnica elaborará parecer técnico sobre o projeto apresentado ou adesão a outros projetos, conforme o caso, opinando pelo deferimento ou indeferimento da conversão; elaborará parecer instrutório simplificado, caso opine pelo deferimento e submeterá os pareceres à decisão da autoridade julgadora. Caso a equipe técnica opine pelo deferimento, os autos serão encaminhados à decisão da autoridade competente, nos termos do artigo 71 da IN n. 14; caso opine pelo indeferimento, será adotado o procedimento previsto no artigo 73 da mesma IN.

As autoridades competentes, ao aprovarem os projetos a serem executados, aprovarão concomitantemente todas as despesas a serem realizadas, item a item, sendo vedada a aprovação e realização de despesas que não guardem relação direta e específica com as atividades definidas no escopo geral dos projetos. Surgindo fatos supervenientes que indiquem a necessidade de novo arranjo quanto aos custos e elementos de despesa, deverá ser aprovada nova planilha, na forma de termo aditivo ao Termo de Compromisso assinado e publicado.

Todos os programas, projetos e termos de compromisso relativos às conversões de multa, bem como as fases de acompanhamento, avaliação e quitação deverão ser cadastrados pela equipe técnica designada junto aos Sistemas Corporativos, sem prejuízo de sua publicação no Diário Oficial da União.

Apresentada defesa, sem pedido de conversão de multa, será elaborado parecer instrutório completo que tem por objetivo caracterizar a infração, considerando a autoria, materialidade, antecedentes, enquadramento legal, sanções aplicáveis e elementos da infração. Emitido o parecer instrutório será aberto prazo para o autuado apresentar alegações finais, mediante a publicação de edital em quadro de avisos, contendo a lista de processos em fase de julgamento. Apresentadas ou não as alegações finais, verificando-se a existência de matéria jurídica em discussão nos autos, estes serão submetidos remeterá à Procuradoria Federal Especializada para parecer jurídico.

As provas especificadas na defesa deverão ser produzidas pelo autuado, às suas expensas, no prazo concedido, salvo nas hipóteses em que se encontrem em poder do órgão responsável pela autuação ou de terceiros.

A solicitação de vistoria técnica pelo autuado para confirmar a ocorrência do dano ambiental, sua abrangência ou relevância, deverá ser fundamentada em dados e informações consistentes, devendo ser indeferida quando não apresentar razões que ponham em dúvida a autuação ou os elementos constantes do processo; e a solicitação de oitiva de testemunhas deverá indicar claramente a sua contribuição para infirmar a materialidade ou autoria do ilícito, devendo ser indeferida quando não forem apresentadas razões consistentes para a aceitação, nos termos do art. 120 do Decreto nº 6.514, de 2008²⁸.

Por fim, estando o processo devidamente instruído, a autoridade julgadora proferirá decisão, a qual será expressa quanto aos aspectos enumerados no artigo 112 da IN n. 14²⁹. Decidindo a autoridade julgadora pela aplicação de sanções restritivas de direitos, concernente a cancelamento de registro, licenças ou autorização, o fará com eficácia imediata, caso tais atos administrativos tenham sido praticados pelo IBAMA.

Proferido o julgamento do auto de infração, a autoridade julgadora remeterá o processo à equipe técnica para intimações e demais providências determinadas na decisão. A equipe técnica providenciará a intimação do autuado ou seu procurador da decisão para que efetue o pagamento da multa ou ofereça recurso, bem como adote as providências necessárias ao cumprimento integral da decisão no que concerne às demais sanções.

O autuado poderá, no prazo de vinte dias, contados da data da ciência do julgamento da autuação, oferecer recurso dirigido à autoridade competente nos termos do art. 3º e 4º desta IN n. 14. São requisitos dos recursos a indicação do órgão ou autoridade administrativa a que se dirige; a identificação do interessado ou de quem o represente; a indicação do número do auto de infração correspondente; o endereço do requerente, inclusive eletrônico ou indicação do local para o recebimento de notificações, intimações e comunicações; a formulação do pedido, com exposição dos fatos e seus fundamentos; a data e a assinatura do requerente, ou de seu representante legal; e o questionamento específico sobre matéria de direito que envolva interpretação de lei ou ato normativo de caráter ambiental que possa afetar a execução da política nacional de meio ambiente, quando for o caso.

O recurso terá efeito suspensivo quanto à multa e devolutivo quanto às demais sanções, exceto, quanto a estas, por decisão expressa e fundamentada em contrário por

²⁸ Art. 120. As provas propostas pelo autuado, quando impertinentes, desnecessárias ou protelatórias, poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada da autoridade julgadora competente.

²⁹ Art. 112. I - constituição de autoria e materialidade; II - enquadramento legal; III - dosimetria das penas aplicadas, tendo em vista os princípios da razoabilidade e proporcionalidade; IV - manutenção ou cancelamento das medidas administrativas aplicadas nos termos do art. 101 do Decreto nº 6.514, de 2008 confirmando-as ou não em sanções não pecuniárias; IV - agravamento da multa, considerando o disposto no art. 11 do Decreto nº 6.514, de 2008; V - majoração ou minoração do valor da multa considerando a existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes e demais causas; VI - período de vigência de sanção restritiva de direito, caso aplicada; VII - valor da multa-dia e período de aplicação, em caso de multa diária.

parte da autoridade julgadora. Não será apreciada, por ocasião do recurso, matéria de fato não suscitada na defesa, nem será deferida a produção de provas não requeridas e justificadas naquela ocasião, salvo fatos novos, supervenientes ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Da decisão proferida pela autoridade superior caberá, ainda, recurso ao CONAMA. Não apresentado ou não admitido o recurso, a equipe técnica procederá à cobrança do débito. Contudo, não adentraremos no procedimento de cobrança dos débitos tendo em vista a extensão da matéria, a qual poderia ser objeto de um outro trabalho. Finalizado o processamento do auto de infração com a execução integral das sanções aplicadas, os autos serão arquivados, mantendo-se seu registro nos Sistemas Corporativos para efeito de eventual caracterização de agravamento de nova infração.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feita, acima, exposição acerca da tutela administrativa e de desdobramentos seus, como o poder de polícia ambiental, a responsabilidade administrativa, incluindo discussão acerca dos pressupostos dessa última e de sua natureza jurídica; das sanções administrativas no âmbito infraconstitucional; e da atuação do IBAMA no processo administrativo ambiental, em se tratando de infrações administrativas praticadas em virtude do desenvolvimento de atividades inerentes à Indústria do Petróleo, passamos, ora, às considerações finais.

Quando da realização da pesquisa e elaboração do presente trabalho, pudemos observar que os dispositivos legais que se aplicam à temática da responsabilidade administrativa por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente encontram-se concentrados em poucos diplomas, exceto no que diz respeito às definições dadas às infrações administrativas e às suas diversas modalidades, o que nos dá maior segurança ao abordar a temática.

Contudo, a problemática que verificamos diz respeito às competências conferidas, concomitantemente, aos órgãos do IBAMA e a todos os órgãos integrantes do SISNAMA. Infelizmente, embora haja a atuação de todos os órgãos no desempenho de suas atribuições, constatamos que ainda não há um sistema nacional eficaz que integre as informações das quais dispõem os órgãos ambientais federais. Observamos que é imprescindível para a preservação e proteção do meio ambiente que haja esse fluxo rápido de informações sobre infrações e ações que envolvam o meio ambiente.

Já existe uma Comissão, que é a Comissão Interministerial de Combate aos Crimes e Infrações Ambientais – a CICCIA-NACIONAL, instituída por uma portaria conjunta do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Justiça³⁰ com o escopo precípua de determinar, planejar e coordenar ações integradas para a prevenção e repressão aos crimes e infrações ambientais em todo o território nacional.

Assim, concluímos no sentido de que precisamos dar efetividade a essas parcerias, fortalecendo-as em benefício do meio ambiente. Devemos continuar os estudos acerca do tema, buscando alternativas para que os órgãos que têm competências para prezar pela manutenção do meio ambiente possam desenvolvê-las de maneira

³⁰ Portaria Interministerial MJ/MMA Nº 292, de 4 de março de 2009.

eficaz e integrada, sem que esse concurso de competências existente seja interpretado como fator gerador de impunidade.

6 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Disponível em: <http://www.anp.gov.br> Acesso em: 28 jun 2009

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental**. 7. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BRASIL. **Constituição** **federal**.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm Acesso em: 18 jun 2009

BRASIL. **Lei n° 9605, de 12 de fevereiro de 1998**.
<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9605.htm> Acesso em: 28 jun 2009

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/> Acesso em: 25 jun 2009

LAZZARINI, Alvaro. **Sanções administrativas ambientais**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 34, n. 134, abr/jun 1997. Disponível em: http://www.senado.gov.br/web/cegraf/tril/Pdf/pdf_134/r134-14.PDF Acesso em 01 jul 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2004.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Huguene (org.). **O direito e o desenvolvimento sustentável:** Curso de direito ambiental. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** v. 6. Rio de Janeiro: Forense, 1963.