



IX

**Encontro da Sociedade
Brasileira de Economia
Ecológica**

Brasília, 4 a 8 de Outubro de 2011

Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica

IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO
Outubro de 2011
Brasília - DF - Brasil

CADASTRO NACIONAL DE INADIMPLENTES AMBIENTAIS: FUNDAMENTOS E MODO DE OPERAÇÃO

Marcelo Felipe Moreira Persegona (Universidade de Brasília - UnB) - marcelo.persegona@gmail.com
Doutor em Desenvolvimento Sustentável, pesquisador do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB, chefe do Departamento de Tecnologia da Informação do Conselho Federal de Enfermagem

Marcel Bursztyn (Universidade de Brasília - UnB) - marcel.cds@gmail.com
Doutor em Développement Economique et Social, pós-doutorado em Políticas Públicas, professor associado da UnB, Departamento de Sociologia e Centro de Desenvolvimento Sustentável e Presidente do Comitê de Ética Pública da Universidade de Brasília

Seção: Políticas públicas e meio ambiente

Subseção: Eficácia, efetividade e compatibilização das políticas

Resumo: O presente artigo propõe a criação de um novo instrumento ambiental para controle dos agentes que poluem, agridem ou degradam o meio ambiente em todo o território nacional, denominado Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais. Para que este novo instrumento possa ser proposto e operacionalizado, foi necessário instituir o conceito de inadimplência ambiental e estabelecer a Lista de Inadimplentes Ambientais e de Termos de Ajustamento de Conduta Ambiental, a Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental. Esses instrumentos poderão induzir a mudança de comportamento dos inadimplentes ambientais pela imposição de restrições diretas e indiretas advinda do mercado para forçá-los a cumprir a legislação ambiental.

Palavras-chave: Inadimplência Ambiental, Políticas Públicas, Gestão Ambiental, Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental.

Abstract: This paper seeks support for the creation of a new environmental tool to control agents that pollute, harm, or degrade the environment throughout the country. The tool is an environmental compliance certificate called Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais. In order to create and operationalize that new instrument it was necessary to introduce the concept of environmental non-compliance and to establish the List of Environmental Non-Compliers and List of Terms Settlement Environmental Conduct, Environmental Compliance Certificate. These tools may bring about changes in the behavior of environmental non-compliers through the imposition of direct or indirect restrictions, forcing them to comply with environmental legislation.

Keywords: Environmental Non-Compliance, Public Policies, Environmental Management, Environmental Compliance Certificate.

Introdução

A análise das diversas crises que o mundo atual passa, a crise ambiental é a que mais se destaca e está mais presente na mídia. As atuais crises possuem diversas facetas relacionadas entre si, tais como: social, ambiental, cultural, ética, econômica, entre outras. A crise ambiental se manifesta de diversas formas em cada continente, país, região, estado, cidade, como pode ser acompanhado nos mais variados canais de informação.

Os problemas que acompanham e que geram a crise ambiental geralmente extrapolam a área de atuação de muitos países, órgãos governamentais internacionais e nacionais que cuidam da questão ambiental. Isso tem levado historicamente a uma série de deficiências e contradições no conjunto das políticas públicas sobre essa problemática.

No Brasil, o Governo Federal publicou em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, pela edição da Lei nº. 6.938/1981, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente, os órgãos e os instrumentos necessários ao seu cumprimento. Essa lei teve como objetivo o estabelecimento de mecanismos e instrumentos que tornassem possível uma maior proteção do meio ambiente.

No entanto, foi em 1988 que a Política Nacional do Meio Ambiente ganhou força quando a Constituição Federal de 1988 introduziu um capítulo específico sobre o meio ambiente, o de número VI.

A finalidade das políticas ambientais é regular o comportamento dos indivíduos, dos grupos, das organizações e dos estados, por meio de definição de parâmetros para o que é lícito e o que é ilícito dentro de uma sociedade. O que é feito nesse estágio é o que confere o verdadeiro sentido à política ambiental (LE PRESTRE, 2001).

Com a finalidade de contribuir para solucionar os problemas e as deficiências dos atuais instrumentos utilizados na área de meio ambiente, este artigo propõe a criação de um novo instrumento para aumentar a eficiência dos mecanismos de gestão ambiental no Brasil.

Como resultado das pesquisas e estudos realizados, foram elaborados os fundamentos necessários à criação desse instrumento ambiental, que denominamos de *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais*. O instrumento

proposto complementar os instrumentos de gestão existentes, pela possibilidade de poder incorporar a dimensão ambiental a processos administrativos e financeiros de tomada de decisão de entes públicos e privados. Isso será realizado pela identificação dos inadimplentes ambientais que constarem da *Lista de Inadimplentes Ambientais* e da *Lista de Termos de Ajustamento de Conduta Ambiental* nas três esferas de governo.

Para a construção desta proposta foram analisados a Lista de Inscritos na Dívida Ativa da Previdência Social, Lista do Trabalho Escravo e Certidão Negativa de Débitos Ambientais do Instituto Ambiental do Paraná como exemplos para estimularem a compreensão do problema estudado.

Ao final, são apresentadas as conclusões da pesquisa, destacando-se as reflexões necessárias para a conceituação de *inadimplência ambiental*, proposta de criação do *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais*, *Lista de Inadimplentes Ambientais*, *Lista de Termos de Ajustamento de Conduta Ambiental* e *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental*.

Política Ambiental Brasileira

Muitos dos problemas que enfrentamos hoje, como o aquecimento global e a poluição ambiental, tiveram início há muito tempo em decorrência das escolhas de prioridades dos diversos países. A crise ambiental atual nada mais é do que a materialização das escolhas passadas.

No governo brasileiro a institucionalização da questão ambiental como prioridade governamental acontece de maneira gradativa e reativa. Os fatos mundiais e nacionais ocorridos no passado tiveram sua repercussão de diversas formas, seja pela institucionalização da questão ambiental nas pastas ministeriais, como, por exemplo, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) no âmbito do Ministério do Interior, em 1973, em resposta à Conferência de Estocolmo de 1972; a criação do Ministério do Meio Ambiente em 1992; e a promulgação de diversos instrumentos legais em momentos em que a questão ambiental chamou mais a atenção para si com os movimentos ambientalistas no Brasil e no mundo nas décadas de 1930, 1960, 1970, 1980 e 1990 (BURSZTYN; PERSEGONA, 2008).

A criação de instituições responsáveis pela tutela do meio ambiente e da legislação ambiental são a maneira que o Estado brasileiro se instrumentaliza para ter condições de realizar a sua política ambiental. Mas isto, por si, não é suficiente. Ainda, é necessário considerar os seguintes requisitos: melhorar a cooperação entre os atores envolvidos e as aptidões para agir; ser factível; reduzir a incerteza presente e futura sobre a capacidade do Estado de perseguir seus fins fundamentais e sobre as conseqüências das escolhas feitas pelos responsáveis; evitar o fenômeno de “deslocamento” pelo qual, em vez de resolver um problema ambiental, ele é transferido para outro lugar, outra época, outro grupo, outro meio; e evitar fechar possíveis caminhos de ação.

As políticas ambientais não podem ser implementadas sem um sistema de gestão adequado que integre os temas e os atores relacionados, o que se materializa por meio de políticas públicas. Estas, por sua vez, submetem as empresas do segundo setor a um processo crescente de cobrança por uma postura responsável e de comprometimento com o meio ambiente. As empresas e o governo têm procurado estabelecer novas formas de gestão com a finalidade explícita de controlar a poluição e de reduzir as taxas de efluentes, controlando e minimizando os impactos ambientais, como também maximizando o uso de recursos naturais, por meio do controle de uso da água, energia e outros insumos.

O que se pretende com a gestão ambiental é a existência de leis, normas, decretos, regulamentos e instituições com o objetivo de solucionar os problemas do ambiente. Porém, a mera existência desses instrumentos não constitui a gestão ambiental propriamente dita. Para que realmente aconteça, é preciso que se transformem em ação concreta, deixando de ser apenas leis e normas, convertendo-se em atos portadores de transformações. Nesse cenário da gestão ambiental as empresas do segundo setor contam com o apoio de instituições especializadas, como a ABNT, no nível nacional, e a ISO, no nível internacional, para lhes dar suporte na criação de políticas ambientais. Essas instituições emitem certificações que atestam produtos, processos e gestão, segundo os padrões exigidos pelo mercado e a legislação nacional.

As instituições financeiras também têm o seu lugar na gestão ambiental, e reconhecem seu papel como financiadores desse processo, o qual lhes proporciona

oportunidades de promover a gestão ambiental e o desenvolvimento com responsabilidade social e ambiental. Dessa forma, utilizam os Princípios do Equador para balizar seus critérios para a concessão de crédito a pessoas jurídicas privadas ou públicas. O objetivo é garantir a sustentabilidade, o equilíbrio ambiental, o impacto social e a prevenção de acidentes que possam ocorrer nos empreendimentos. Esses princípios consideram que riscos ambientais são também riscos financeiros. Quanto maior o risco ambiental, maior o risco do investimento. As pessoas jurídicas privadas e públicas têm responsabilidade administrativa, civil e penal no Direito Ambiental. Basta consultar a Constituição Federal de 1988 para verificar as maneiras de responsabilizá-las. A primeira está prevista no seu art. 173, § 5º e a segunda está no art. 225, § 3º. A responsabilidade civil ambiental encontra amparo no art. 3º da Lei nº. 6.938/1981, o qual define poluidor como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. Portanto, para apurar a responsabilidade civil ambiental, segundo o previsto no art. 173 e no art. 225 da Constituição Federal de 1988, não é necessária a prova da culpa do poluidor; para sua responsabilização basta o nexo de causalidade entre sua conduta e o dano causado ao meio ambiente.

Já o princípio da responsabilidade penal da pessoa jurídica está previsto na Lei nº. 9.605/1998 – Crimes Ambientais, caput do art. 3º; e da responsabilidade civil ambiental no art. 2º. É importante registrar, que tanto o texto do § 3º do art. 225 da Constituição Federal de 1988, quanto o do caput do art. 3º da Lei nº. 9.605/1998 não excepcionam as pessoas jurídicas de direito público da responsabilidade criminal ambiental.

Quanto ao compartilhamento de responsabilidades entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, além da relação desses com os diversos setores da sociedade, o Estado brasileiro dispõe do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). No entanto, para que o Sisnama atue como um sistema, não basta um conjunto de órgãos e de instrumentos legais. É preciso compartilhar informação, avaliar e acompanhar permanentemente as políticas ambientais do país. A alma do Sisnama é a comunicação. Sem ela, esse órgão não pode exercer sua função de tutela administrativa do meio ambiente. Para que seja possível a troca de

informações entre os diversos atores governamentais que compõem o Sisnama foi constituído o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima).

Mas o Sisnama e o Sinima apresentam deficiências e oportunidades de melhoria, principalmente no que tange à adoção de sistemas informatizados, sob a infraestrutura de Internet, para a prestação de informações e serviços ambientais. Neste ponto, a nossa pesquisa sugere a criação de uma infra-estrutura centralizada de armazenamento de informações, porém, com gestão de conteúdo descentralizada e com as principais funcionalidades gerais necessárias a um sítio de Internet para uma Secretaria Estadual e Municipal de Meio Ambiente.

A proposta acima surge da análise realizada nas Secretarias Estaduais de Meio Ambiente que permitiu identificar sistemas e condições favoráveis à implementação do *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais* e da *Certidão Negativa de Inadimplência*.

As análises e levantamentos realizados demonstram que se meio ambiente brasileiro está prejudicado pelas ações antrópicas, não é pela falta de instrumentos legais e instituições governamentais para geri-lo e, sim pela falta de sua adequada aplicação e utilização.

O conjunto de normas jurídicas que ampara a criação da *Lista de Inadimplentes Ambientais* e da *Lista de Termos de Ajustamento de Conduta Ambiental*, as quais formam a base de dados do *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais*, e dá bases legais para a publicização de pessoas físicas e jurídicas (públicas e privadas) que cometeram danos ao meio ambiente, e, portanto, se constituem em inadimplentes ambientais são: a Constituição Federal de 1988, no seu art. 5º, item XIV e XXXIII, trata do direito à informação para todos os cidadãos; o art. 9º, item VII, da Lei nº. 6.938/1981; o art. 11, item II, do Decreto nº. 99.274/1990; o art. 4º, item III e V, e parágrafo único, da Lei nº. 10.650/2003; e os § 1º e § 2º, do art. 18, do Decreto nº. 6.514/2008, alterado e acrescido pelo Decreto nº. 6.686/2008.

Os órgãos governamentais ambientais, nos três níveis de governo, têm obrigação de dar livre acesso a documentos e expedientes de processo administrativo sobre meio ambiente, mediante o que promulga a Lei nº. 10.650/2003.

Essa legislação possibilita, de forma transparente e democrática, que os cidadãos realizem o controle social das ações governamentais. A informação resgata a

cidadania ao possibilitar que a sociedade se envolva ativamente na condução de processos decisórios que repercutirão no seu futuro. O exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado só será alcançado plenamente mediante o acesso a informações ambientais por todos.

O que é inadimplência ambiental? E, como ela se constitui?

Os termos inadimplemento ou inadimplência ambiental são largamente usados na mídia escrita, principalmente em artigos de Internet, porém, não existe uma definição formal e clara do que seja no meio acadêmico ou no meio jurídico. Quando o termo é lançado, por exemplo, nos buscadores de Internet surgem várias ocorrências do termo, porém nenhuma explicando o que é. É como se todos soubessem o seu significado e do que se trata. Mas na realidade constata-se o contrário.

Por essa razão, para responder a essas duas questões de forma direta e simples, poder-se-ia dizer que são considerados *inadimplentes ambientais* as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que tenham recebido as sanções previstas dos incisos II a IX do art. 72 da Lei nº 9.605/1998 - Lei de Crimes Ambientais, tratada no Capítulo VI - Da Infração Administrativa, e o Decreto nº. 6.686/2008 e por essa razão possuam algum registro de infração ambiental em órgãos ambientais dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). As sanções que podem ser aplicadas vão desde 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; até restrição de direitos. Com exceção da pena de advertência, todas as demais tornam uma pessoa física ou jurídica em inadimplente ambiental.

Porém, se o conceito de inadimplência ambiental acima fosse aceito, ficaria restrito ao fato de uma pessoa física ou jurídica ter recebido de um órgão ambiental competente uma sanção prevista em lei e ainda não ter realizado a reparação ou compensação ou indenização pecuniária pelo dano que causou.

A nossa proposta para o conceito de *inadimplência ambiental* é mais abrangente. Para sua formulação foi necessário compreender diversos conceitos que o compõem e dão-lhe fundamento. Para isso, foi realizada uma pesquisa que inicialmente buscou entender o que é meio ambiente natural e como este está composto, depois buscou a compreender como o Direito Ambiental interpreta o meio ambiente (macrobem) e os recursos naturais (microbens) que o compõem; e de que maneira responsabiliza os causadores do dano ambiental, buscando-se amparo legal em diversas normas jurídicas nacionais que tratam sobre o tema. E, finalmente, construiu-se uma proposta para o conceito *inadimplência ambiental*:

A inadimplência ambiental ocorre quando a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, tenha causado dano ao meio ambiente pela inobservância de leis ou de normas que qualificam um fato jurídico ambiental, tendo culpa ou não pelos atos ou pela omissão que o causou, mesmo na prática de atividades lícitas, autorizadas pelo poder competente e obedecendo aos padrões técnicos para emissão de poluentes, assumindo, dessa maneira, o risco e a responsabilidade pelo dano provocado ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, podendo receber sanções administrativas, penais e criminais.

Pelo conceito formulado, um ente pode ser adimplente ambiental em duas situações. Na primeira, nunca causou ou foi responsável indiretamente (culposo) por algum dano ambiental. E na segunda situação, o inadimplente ambiental quer se tornar um adimplente ambiental, para isso, deverá reparar o dano ambiental que causou segundo os padrões técnicos exigidos pelo órgão ambiental competente que lhe atribuiu a sanção. Esse órgão, ou outro especificado pela legislação, poderá retirar o seu registro da sua sanção quando comprovado que o dano foi reparado, seja pela reparação ao *status quo ante* ou pela compensação ecológica. Quando não for possível nenhuma dessas situações, deverá realizar a indenização pecuniária. É importante destacar que mais do que reparar o dano, o inadimplente ambiental também deverá comprovar que a causa/fonte do dano ambiental cessou. No caso do inadimplente ambiental ter que realizar a reparação de seu dano pela indenização pecuniária, não poderá alegar a inaplicabilidade do caso fortuito e de força maior como exonerativas de sua responsabilidade, e a impossibilidade de não indenizar. Isso se dá porque só haverá exoneração de responsabilidade quando: a) o risco não foi criado; b) o dano não existiu; e c) o dano não guarda relação de causalidade com a atividade da qual surgiu o risco (GUIMARÃES, 2002).

Desse modo, existirá o dever de indenizar sempre que ocorrer um fato, culposo ou não, o qual cause dano ambiental, mesmo que a conduta do causador seja lícita, autorizada por órgão ambiental competente e tenha obedecido todos os padrões técnicos para a realização de sua atividade. Isso se dá porque, atualmente, a maior parte da doutrina do Direito Ambiental brasileiro adere à teoria do risco integral, a qual não permite nenhum tipo de exclusão nos casos de danos ambientais (KRELL, 1998).

O dano ambiental poderá ocorrer embora nenhuma norma do direito seja infringida, inclusive, atividades lícitas, devidamente autorizadas pelo poder público competente, podem causar dano ambiental. Ou seja, os padrões ambientais fixados pela legislação e o respeito a esses limites não são suficientes para garantir que a atividade desenvolvida não seja lesiva ao meio ambiente. O que é considerado, nesse caso, é a capacidade do dano ser causado pela atividade aos bens ambientais (GUIMARÃES, 2002; KRELL, 1998).

Por outro lado, já é considerado poluidor quem faz emissões além dos padrões permitidos pela autorização do empreendimento; nesse caso, a ultrapassagem dos limites estabelecidos leva a crer que há um dano ao meio ambiente a ser reparado (KRELL, 1998).

Os padrões de emissão devem ser considerados apenas como “(...) indicativos de que as concentrações previamente fixadas de uma dada substância ou matéria no ar causarão prejuízos à saúde pública, às espécies da fauna e da flora e aos ecossistemas” (COLOMBO, 2006).

Qual a importância de ser um adimplente ambiental?

A vantagem de ser um adimplente ambiental está no fato de não receber as sanções da legislação ambiental que vão desde multa, restrição de direitos e prestação de serviços a comunidade. As penas restritivas de direito contemplam a interdição temporária de direitos; a suspensão parcial ou total de atividades; a prestação pecuniária e o recolhimento domiciliar. Na prestação de serviços à comunidade estão: a proibição de o condenado contratar com o Poder Público, de receber incentivos fiscais ou quaisquer outros benefícios, bem como de participar de licitações, pelo prazo de cinco anos, no caso de crimes dolosos, e de três anos,

no de crimes culposos; recolhimento domiciliar, o qual se fundamenta na disciplina consciente e senso de responsabilidade do condenado, que deverá, sem vigilância, trabalhar, freqüentar curso ou exercer alguma atividade autorizada, permanecendo recolhido nos dias e horários de folga em residência ou em um local determinado na sentença (BRASIL, 1998).

Com relação à pessoa jurídica, existem as penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente. São elas: a multa; restritivas de direitos; prestação de serviços à comunidade. Aparentemente são as mesmas, porém, as sanções são maiores. As penas restritivas de direitos para a pessoa jurídica são: suspensão parcial ou total de atividades; interdição temporária do seu estabelecimento, obra ou atividade; proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações até o prazo máximo de dez anos. Já a prestação de serviços à comunidade consiste em: custeio de programas e de projetos ambientais; execução de obras de recuperação de áreas degradadas; manutenção de espaços públicos; e contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas (BRASIL, 1998).

À pessoa jurídica, ainda, poderá ter decretada sua liquidação forçada, no qual o seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional, quando for considerado que permitiu, facilitou ou ocultou a prática de crime definido na Lei nº 9.605/1998.

Agregue-se à importância de ser ambientalmente adimplente o fato de que, uma vez consagrado o conceito como possível fundamento para políticas públicas, entes inadimplentes podem vir a ser objeto de segregação em licitações e contratos. E vale também assinalar que a transparência de informações sobre inadimplência ambiental pode se tornar um elemento de balizamento de decisões de consumidores frente a empresas.

Para a criação de instrumentos ambientais eficazes é imprescindível a compreensão do que se pretende combater. É nesse contexto que se insere a concepção do conceito de *inadimplência ambiental* que é o objeto a ser combatido pelo novo instrumento ambiental, denominado de *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais*, objetivo desta pesquisa.

Embora a legislação ambiental brasileira estabeleça a reparação dos danos ambientais seja sempre privilegiada para a restauração ao *status quo ante*, é notório que, muitas vezes, isto não é possível. Por essa razão, é interessante encontrar alternativas que inibam os danos ambientais, partindo-se do princípio que é melhor prevenir a reparar.

Todavia a Constituição Federal de 1988, no seu art. 225, compartilhe a responsabilidade do zelo ao meio ambiente entre o Estado e a sociedade, isso não retira do Estado o dever de inibir os danos ambientais, e, na ocorrência desses, que sejam reparados, e que a sociedade tenha conhecimento de quem os causou. É imperativo que o princípio da prevenção prevaleça e o cuidado com meio ambiente não fique na dependência do altruísmo e do sentimentalismo, mas da capacidade de sentir o futuro, o nosso e o das próximas gerações.

Referências nacionais para criação do Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais

A criação do *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais* tem como finalidade induzir à mudança de comportamento dos inadimplentes ambientais pela imposição de restrições diretas e indiretas e pela pressão advinda do mercado para forçá-los a cumprir a legislação ambiental, pois grandes empresas e financiadores querem evitar riscos financeiros e de reputação, no caso de aquisição de produtos de origem ilegal.

Desde 2003, há a obrigatoriedade da transparência das informações ambientais, conforme art. 4º, III, da Lei nº 10.650/2003, que regula e promove a garantia do direito fundamental de acesso à informação ambiental aos cidadãos. Essa lei dispõe que os órgãos ambientais devem publicar em Diário Oficial e deixar disponível em local de fácil acesso ao público, inclusive na Internet, os autos de infração e as respectivas penalidades impostas (BRASIL, 2003a).

Também, desde 2008, o Decreto nº 6.686/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, estabelece que:

Art. 149 - Os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA ficam obrigados a dar, trimestralmente, publicidade das sanções administrativas aplicadas com fundamento neste Decreto: I - no Sistema Nacional de Informações Ambientais -

SISNIMA, de que trata o art. 9º, inciso VII, da Lei no 6.938, de 1981; e II - em seu sítio na rede mundial de computadores. (BRASIL, 2008).

Apesar de as normas estabelecerem a obrigatoriedade de publicidade dos autos de infração ambiental, a lista dos infratores ambientais ainda não é divulgada em nenhum órgão ambiental e nem no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

No Brasil existem experiências interessantes de listas de divulgação de infratores que apresentam resultados positivos e que podem servir de modelo para a criação da *Lista de Inadimplentes Ambientais* a ser utilizada para a emissão da *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental*, são elas: a Lista do Trabalho Escravo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a Lista de Inscritos na Dívida Ativa da Previdência Social do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e a Certidão Negativa de Débitos Ambientais do Instituto Ambiental do Paraná.

Lista de Inscritos na Dívida Ativa da Previdência Social

Desde maio de 2003, o Ministério da Previdência Social (MPS) divulga trimestralmente a lista dos devedores do INSS, que engloba aqueles que já passaram por consolidação do débito e cobrança por meio de processo administrativo interno, porém, não pagaram a multa, não aderiram a parcelamento e não contestaram o débito judicialmente. As multas acima de mil reais são inscritas na Dívida Ativa da União e o nome do devedor é incluído nessa lista¹. Os débitos acima de R\$ 10 mil, considerando débitos únicos ou a soma de vários débitos, são cobrados judicialmente.

A sua divulgação está prevista na Lei nº 8.212/1991 e é encaminhada à Administração Pública Federal, aos registros públicos, aos cartórios e aos órgãos do sistema financeiro (BRASIL, 1991).

Lista do Trabalho Escravo

A Lista do Trabalho Escravo foi instituída também em 2003, com a finalidade de identificar: os empregadores que mantêm empregados em condições análogas ao

¹ A Lista de Inscritos na Dívida Ativa da Previdência Social está disponível em <http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/paginas_perfis/perfil_comPrevidencia_09_04-A.asp>. Acesso em: 04/08/2009.

de trabalho escravo; os locais de aliciamento e ocorrência do crime; e o tipo de atividade desenvolvida nos imóveis atuados² (BRASIL, 2003b; BRASIL, 2004a).

A inclusão do nome do infrator na lista ocorrerá após o final do processo administrativo iniciado pelo auto de infração lavrado em decorrência de ação fiscal no qual tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.

O MTE atualiza, semestralmente, a lista e dá conhecimento aos seguintes órgãos: Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Fazenda; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Federal; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Banco Central do Brasil; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes); Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal; Banco da Amazônia S.A.; e Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BRASIL, 2004a).

O nome do infrator permanecerá na lista durante dois anos, após esse período, caso não haja reincidência, proceder-se-á a exclusão, a qual fica condicionada ao pagamento das multas resultantes da ação fiscal, bem como da comprovação da quitação de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários. A exclusão do nome do infrator da lista será comunicada aos diversos órgãos já listados.

Certidão Negativa de Débitos Ambientais do Instituto Ambiental do Paraná

O Instituto Ambiental do Paraná (IAP), vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema), instituiu no Estado do Paraná a Certidão Negativa de Débitos Ambientais (CNDA), com o objetivo agilizar os trabalhos e melhorar o controle sobre a emissão das CNDAs. Traz como resultados secundários a diminuição de filas para os usuários que necessitam da comprovação da inexistência de débitos ambientais, exigidos nos cartórios, instituições financeiras e outros órgãos do Estado do Paraná.

O processo começa quando o usuário faz o requerimento de pesquisa de débitos ambientais, o sistema emite o documento de arrecadação e gera um registro para verificação do pagamento da taxa. Só após o pagamento da taxa na rede bancária

² A Lista do Trabalho Escravo está disponível em <http://www.mte.gov.br/trab_escravo/cadastro_trab_escravo.asp>. Acesso em: 04/08/2009.

credenciada e recebimento, via sistema, da confirmação do pagamento, é realizada a liberação da CNDA, cujo tempo para emissão é de vinte quatro horas, após a sua solicitação. O sistema de emissão da CNDA pode ser acessado nos endereços de Internet: <http://www.pr.gov.br/iap> e <http://www.pr.gov.br/sema>.

A CNDA abrange exclusivamente os débitos de infrações ambientais autuados e já julgados na esfera estadual, possuindo validade de trinta dias. Esse documento é de exigência obrigatória para fins de transferências de imóveis ou de financiamentos, a fim de comprovar a inexistência de débitos sobre o usuário ambiental, seja pessoa física ou jurídica.

Modo de operação do Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais

A criação do *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais* surge da constatação de que a responsabilização dos infratores ambientais no Brasil é muito frágil devido à predominância da impunidade, resultando na persistência dos problemas ambientais. Um exemplo do exposto é o esforço realizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no período de 2001 a 2004, que aumentou a emissão de multas em 180% na Amazônia, porém só conseguiu arrecadar 2% dessas multas (BRITO; BARRETO, 2006).

O *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais* é um instrumento que tem por finalidade inibir contratações e financiamentos à pessoa física ou pessoa jurídica, do setor privado, público ou do terceiro setor, que tenha investigada ou processada penal ou civilmente por ter violado a legislação ambiental, pela emissão da *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental*. Esta certidão será exigida àqueles que pretendem celebrar contratos ou prestar serviços com os órgãos da Administração Pública federal, estadual ou municipal. E tem como finalidade desestimular os infratores a permanecerem como inadimplentes ambientais. Visa também identificar as cadeias produtivas associadas às infrações ambientais, criar e integrar a *Lista de Inadimplentes Ambientais* com serviços de proteção ao crédito, criar a *Lista de Termos de Ajustamento de Conduta Ambiental* e contribuir para a redução da impunidade às infrações ambientais.

Para que o *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais* possa ser operacionalizado é necessária a criação de uma lista de infratores ambientais, a qual denominamos de *Lista de Inadimplentes Ambientais*, que constituirá a base de dados a ser consultada para a emissão da *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental*. Também deve ser criada a *Lista dos Termos de Ajustamento de Conduta Ambiental*, que demonstrará a situação das pessoas físicas ou jurídicas quanto à pendência dos compromissos assumidos perante órgãos ambientais competentes, tais como: passivos identificados e formalmente comunicados ao infrator, Termo de Compromisso (TC) e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) não cumpridos (PARANÁ, 2008). As duas listas acima constituirão o *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais*.

As pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, que tenham sido autuadas por terem infringido a legislação ambiental federal, estadual ou municipal, e tenham recaído nas sanções dos incisos II a XI do art. 72 da Lei nº 9.605/1998, da Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998) deverão ser relacionadas na *Lista de Inadimplentes Ambientais*. O infrator que estiver nessa lista não poderá obter a *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental*.

A exigência da *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental* pelos entes da Administração Pública não necessita da promulgação de uma norma legal. Apesar de que já existe uma proposta de Projeto de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados para a criação de um instrumento parecido, porém, menos abrangente, a *Certidão Negativa de Débito Ambiental (CNDA)* - Projeto de Lei nº 2.461/2003. O instrumento por nós proposto poderá utilizar o referido Projeto de Lei para ser institucionalizado na Administração Pública.

A Lei nº 8.666/1993, a qual institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, nos artigos 27 e 28, que trata da documentação a ser exigida, também poderá receber um novo inciso, no qual a *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental* passe a ser um documento de exigência obrigatória ao licitante para habilitação no processo licitatório. Esse certificado deverá ser exigido nas licitações para contratação de obras, serviços e aquisição de bens pela Administração Pública, abrangendo, além dos órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações e empresas públicas, as sociedades de economia mista e

demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados e municípios.

A exigência da *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental* pelos entes públicos deverá estar explícita em todos os editais de licitação e, também, entre os documentos necessários à concessão de empréstimos e financiamentos por estabelecimentos oficiais de crédito à União, estados e municípios. As instituições financeiras privadas e outras interessadas na utilização da *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental* também poderão incluí-lo entre os documentos exigidos em seus processos.

O mecanismo de exclusão de um inadimplente ambiental da *Lista de Inadimplentes Ambientais* e da *Lista dos Termos de Ajustamento de Conduta Ambiental* se dará por meio da regularização da infração cometida, do ponto de vista da legislação ambiental, perante o órgão ambiental que emitiu o auto de infração e aplicou a respectiva sanção.

A emissão da *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental* será realizada por meio da solicitação do interessado no balcão de atendimento dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais, e também por meio do auto-atendimento nos sítios de Internet desses órgãos.

A certidão proposta poderá ser emitida por entes públicos ou por outra instituição selecionada para essa finalidade, por meio de Lei, Decreto Federal ou Portaria Ministerial promulgada pelo órgão responsável pela *Certidão Negativa de Inadimplência Ambiental*.

Considerações finais

O objetivo desta pesquisa foi propor um novo instrumento nacional de gestão ambiental – o *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais* – que unifique as diversas fontes de informação sobre autos de infração ambiental existentes no Brasil nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Os dados oriundos dos órgãos ambientais podem ser utilizados para identificar as pessoas físicas e jurídicas, privadas, públicas ou do terceiro setor, que possuem autos de infração ambiental lavrados, tramitados e julgados, ou que estejam sob investigação por terem descumprido normas, acordos e pactos realizados com

esses órgãos, constituindo em *inadimplências ambientais* ou em *passivos ambientais*.

A utilização dos instrumentos propostos contribuirá para o controle dos agentes que poluem, agridem ou degradam o meio ambiente em todo o território nacional. Acredita-se que esses instrumentos consigam induzir uma mudança de comportamento dos infratores ambientais, pela imposição de restrições diretas e indiretas e pela pressão advinda do mercado e do governo para forçá-los a cumprir a legislação ambiental.

O *Cadastro Nacional de Inadimplentes Ambientais* pode facilitar e ampliar também a possibilidade da incorporação da dimensão ambiental nos processos de contratação de serviços, aquisição de bens e concessão de empréstimos financeiros, realizados pelas entidades governamentais ou privadas às pessoas físicas e jurídicas, públicas, privadas ou do terceiro setor.

A pesquisa permitiu as seguintes considerações:

- A Internet é uma ferramenta que poderá auxiliar o governo a aperfeiçoar sua prestação de serviços e informações ambientais à sociedade, dependendo, sobretudo, da ampliação da infra-estrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para esse fim, assim como do estímulo ao uso da informática pela população brasileira.
- A prestação de serviços e informações governamentais via TIC representa valiosa ajuda para a mitigação dos problemas de falta de pessoal nos órgãos ambientais e para a redução de custos desses órgãos. Grande parte das iniciativas nessa área pode ser realizada mediante o compartilhamento de recursos (humanos e equipamentos) entre órgãos públicos dos três níveis de governo e entre os três Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo), tanto no desenvolvimento quanto na operação das soluções.
- A natureza federativa do Estado brasileiro e a divisão dos Poderes não podem significar obstáculo para a integração de ações. Cabe ao governo federal garantir um conjunto de políticas, padrões e iniciativas que integrem as ações dos vários níveis do governo e dos três Poderes.
- A necessidade de fortalecer o órgão ambiental central, para conduzir e articular as questões de meio ambiente no Brasil.

- A integração dos diversos órgãos governamentais de meio ambiente, a adoção de padrões de referência comuns para o desenvolvimento e migração de serviços ambientais para a Internet, e a interoperabilidade dos diversos sistemas de TIC são prioritárias para o sucesso das iniciativas propostas.
- O arcabouço legal existente tanto permite a criação do instrumento proposto, como obriga os órgãos ambientais a realizarem a divulgação da lista de inadimplentes ambientais. Para isso, basta cumprir as normas legais vigentes.

Dessas constatações, surge e urge a necessidade da pressão da sociedade por acesso às informações ambientais para que possam participar dos processos decisórios que resultem em um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa participação só poderá ocorrer se o cidadão tiver condições de formular uma opinião a respeito do seu meio ambiente, amparado pelas informações necessárias para esse propósito.

Por fim, o sigilo dado aos autos de infrações ambientais vai contra o prescrito pela norma ambiental vigente, a qual obriga os órgãos ambientais a divulgarem as informações ambientais à sociedade. As dificuldades impostas pelos órgãos ambientais prejudicam o cidadão no exercício do seu direito fundamental de acesso à informação ambiental, conforme o previsto na Lei nº. 10.650/2003. Dessa maneira, urge que os órgãos governamentais ambientais cumpram a legislação para que a sociedade possa participar efetivamente da gestão ambiental do Brasil.

Bibliografia

BENJAMIN, A. H. de V. e. *O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental*. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Entidades de Meio-Ambiente (ABEMA): Realidade e Perspectivas do Sistema Nacional de Meio Ambiente, realizado sob os auspícios da Secretaria do Meio-Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo: 1992.

BRASIL. *Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008*. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

_____. *Decreto nº 6.686, de 10 de dezembro de 2008*. Altera e acresce dispositivos ao Decreto no 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

_____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. (Lei dos Crimes Ambientais).

_____. *Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003*. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988*.

_____. *Portaria nº 540, de 15 de outubro de 2004*. Criar, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, o Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

BRITO, B. e BARRETO, P. *A eficácia da aplicação da lei de crimes ambientais pelo Ibama para proteção de florestas no Pará*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 43, n. 11, p. 35-65, 2006.

BURSZTYN, M.; PERSEGONA, M. F. M. *A Grande Transformação Ambiental: uma cronologia da dialética Homem-Natureza*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

COLOMBO, S. *Dano ambiental*. Uberaba: Boletim Jurídico, a. 4, nº 176, 2006.

GUIMARÃES, S. A. B. *O dano ambiental*. Teresina: Jus Navigandi, ano 6, n. 58, ago. 2002.

KRELL, A. J. *Concretização do dano ambiental. Objeções à teoria do “risco integral”*. Teresina: Jus Navigandi, ano 2, nº 25, jun. 1998.

LE PRESTRE, P. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MARCOWCZ; E. J. e RODRIGUES, J. E. *Certidão Negativa de Débitos Ambientais*. Curitiba: Celepar, 2002.

MILARÉ, E. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5ª Edição. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PARANÁ (Estado). *Lei nº 10.233, de 28 de dezembro de 1992*. D.O.E.PR. Nº 3.919 de 29/12/1992. Institui a Taxa Ambiental e adota outras providências.

_____. *Portaria IAP nº 166, de 26 de setembro de 2008*. Dispõe sobre conceitos e a documentação necessária para instrução dos procedimentos administrativos das diversas modalidades de licenciamentos ambientais.