

Os crimes contra o meio ambiente no Brasil *

FERNANDO FRAGOSO

Professor Titular de Direito Penal da Universidade
Cândido Mendes. Advogado Criminal no
Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

Inspiram este trabalho, de um lado, a proximidade da realização, na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1992, da II Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, e, de outro, minha preocupação com a ecologia, a partir da verificação da grande devastação ambiental no Brasil. Com efeito, recente pesquisa, publicada nos principais periódicos, revela um país que destruiu 415.000 km² de suas florestas tropicais e que poluiu quase uma centena de rios com o despejo de 1.200 toneladas de mercúrio, utilizados no garimpo de minérios.

A Mata Atlântica, densa vegetação que percorria todo o litoral brasileiro, ficou reduzida a 8% de sua extensão primitiva. É grave, também, a poluição sonora e do ar, nas grandes cidades brasileiras, superpopulosas e sem poder oferecer trabalho e vida digna aos camponeses que, milhares a cada ano, emigram para a "cidade grande" na ilusória busca de uma vida melhor. Nosso mar tem sido vítima de despejos poluentes e, mais tristemente ainda, de vazamentos de óleo combustível de navios petroleiros.

O Brasil se equipa com duas usinas nucleares que causam a todos a grande preocupação resultante da manipulação de tais complexos por quem importa tecnologia e, na realidade, conta com poucos recursos financeiros para sustentar o programa nuclear. O Brasil não difere dos demais países do Terceiro Mundo em sua pretensão de, por linhas tortas, atingir *status* de Primeiro Mundo e paga por isso um preço alto.

O Brasil possui, desde seu descobrimento por Portugal, a tradição de editar leis que não são cumpridas. Em matéria ambiental, nosso país tem, desde seus primórdios, a legislação colonizante portuguesa, que já outorgava razoável proteção legal a florestas e animais. Entretanto, historicamente, a produção legislativa brasileira nesta matéria é tão numerosa quanto é arrasadora a destruição ambiental que se procedia concorrentemente. A propósito da evolução legislativa brasileira em matéria de Direito Ambiental, veja-se a excelente monografia de ANN HELEN WAINER, intitulada "Legislação Ambiental Brasileira", Editora FORENSE, 1991.

* Trabalho inédito especialmente elaborado para a XXIX Conferência da IABA — Inter-American Bar Association. San José, Costa Rica, 22/26 de novembro de 1991.

A recente Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, possui um capítulo específico sobre o meio ambiente, no art. 225, estabelecendo o direito de cada habitante 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".

Esta mesma Constituição prevê para a Administração Pública, entre outros, os seguintes deveres: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais; exigir estudo prévio de impacto ambiental para autorizar a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental; controlar a produção e a comercialização de substâncias que importem em risco para a vida e o meio ambiente; proteger a fauna e a flora e promover educação ambiental em todos os níveis de ensino.

A Constituição Federal, finalmente, impõe o dever de recuperação do meio ambiente por todos os que se dedicam à exploração de recursos minerais e sujeita os autores de condutas lesivas ao meio ambiente à reparação do dano, bem como às sanções penais e administrativas cabíveis.

Em outras disposições, a Constituição Federal sujeita a atividade econômica e a política de utilização do solo à defesa do meio ambiente.

O CÓDIGO PENAL BRASILEIRO

O Código Penal Brasileiro data de 1940 e estabelece crimes, punindo com penas privativas de liberdade certas exposições a perigo relacionadas com a degradação ambiental. Não há no vigente Código Penal qualquer previsão relacionada diretamente à proteção ambiental. Entretanto, legislação penal posterior deu razoável tratamento à questão ambiental.

No Código Penal Brasileiro, é punida com reclusão de 1 a 4 anos a exposição da vida ou da saúde pelo emprego de gases tóxicos ou asfixiantes (art. 252). Constituem crimes "causar epidemia com o emprego de germes patogênicos" (art. 267) e "envenenar água potável ou substância alimentícia" (art. 270), punidas cada uma de tais condutas com reclusão de, no mínimo, 10 anos de reclusão e, no máximo, 15 anos.

Como se trata de ilícitos de perigo, os eventuais resultados danosos, como *morte* e

lesão corporal grave, representam crimes qualificados pelo resultado que implicam, respectivamente, no dobro e no aumento de metade da pena.

Além de tais conseqüências mais agravadas, o evento morte, resultante de epidemia e de envenenamento de água potável ou de substância alimentícia, implica para o criminoso em uma série de outros gravames, impostos pela Lei n. 8.072, de 25.7.90, a saber: não são passíveis de anistia, graça ou indulto; o réu preso em flagrante responderá a ação penal preso, pois está proibida a concessão de liberdade provisória, com ou sem fiança; a pena será cumprida integralmente em regime fechado; e o livramento condicional somente poderá ser apreciado após o cumprimento de, no mínimo, dois terços da pena.

A LEI SOBRE MEIO AMBIENTE E POLUIÇÃO

A política nacional do meio ambiente está tratada na Lei Federal n. 6.938, de 31.8.81, que criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente e seu organismo de execução, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis — IBAMA.

Esta lei define *poluição* como a *degradação da qualidade ambiental, resultante de atividades que: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota, ou seja, as fauna e flora de determinada região; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matéria ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos*. Considera *poluidor* a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de poluição ambiental.

Pratica crime aquele que causar *poluição*, assim definida, capaz de colocar em perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal ou houver tornado mais grave situação de perigo antecedente. Tais condutas resultam em penas privativas de liberdade de 1 a 3 anos de reclusão. O crime é *qualificado* se ocorrer dano irreversível à fauna, à flora e ao meio ambiente ou lesão corporal grave à pessoa, e a pena será aumentada até o dobro.

Pratica o mesmo crime e incorre na mesma pena, a autoridade pública encarregada do controle ambiental que deixar de promover as medidas tendentes a impedir a prática de poluição (crime omissivo).

Entretanto, paralelamente a esta previsão genérica, de redação defeituosa, há previsões incriminadoras em diversas leis esparsas que buscaram tratar de temas específicos.

LEGISLAÇÃO PENAL AMBIENTAL COMPLEMENTAR

1. Pesca

O Dec.-Lei n. 221, de 28.2.67, regulamenta a atividade de pesca no território nacional, definida esta como qualquer ato tendente a extrair elementos animais ou vegetais que tenham na água seu meio de vida. A pesca é proibida em períodos de reprodução. Mas são ilícitos penais apenas a *pesca efetuada com emprego de explosivos e com emprego de substâncias tóxicas*, prevendo penas de reclusão de 3 meses a 1 ano (Lei n. 7.679/88).

É proibida, em qualquer época, a pesca de cetáceos, ou seja, de mamíferos marinhos, como a baleia e o golfinho, bem como o simples molestamento de tais espécies. A violação a tais disposições constitui ilícito penal, punido com reclusão de 2 a 5 anos e, no caso de reincidência, com a adicional perda da embarcação.

2. Caça

A proteção à fauna se encontra prevista na Lei n. 5.197, de 3.1.67, proibida a caça de animais de quaisquer espécies em qualquer fase de seu desenvolvimento, os quais são propriedade do Estado. A caça somente é permitida quando expressamente autorizada pelo Poder Público.

Constituem crimes, punidos com a grave pena de reclusão de 2 a 5 anos, cf. art. 27 da Lei n. 5.197:

- a) o exercício de caça profissional;
 - b) o comércio não autorizado de espécimes da fauna silvestre e de produtos e objetos que impliquem em sua caça ou destruição;
 - c) deixar quem devidamente autorizado pelo Poder Público de apresentar declaração de estoques de animais silvestres e seus produtos que detenha para fins de comércio;
 - d) realizar exportação internacional de peles e couros de anfíbios e répteis, em bruto.
- A mesma lei define várias outras condutas relacionadas com a caça e a destruição da fauna, punindo-as com penas de reclusão de 1 a 3 anos:

- a) perseguir, utilizar, caçar, apanhar animais silvestres, sem permissão da autoridade;
- b) introduzir animais no território nacional sem permissão legal;
- c) a prática de caça ou destruição com emprego de meios cruéis; ou com o emprego de arma de fogo, a menos de 3 quilômetros de via férrea ou rodovia; com armas de calibre 22 para certos animais; em zonas urbanas ou povoadas; nos estabelecimentos oficiais de domínio público, até a distância de 5 quilômetros; nas áreas especialmente destinadas à proteção da fauna; nos jardins zoológicos e parques públicos; fora do período de permissão de caça, mesmo em propriedades privadas; no período noturno; e no interior de qualquer veículo;

d) provocar o perecimento da fauna com utilização de agrotóxicos.

A autoridade pública que consentir no crime alheio incorre nas mesmas penas. O estrangeiro que praticar qualquer dos crimes previstos na Lei n. 5.197 será expulso do país após o cumprimento da pena.

3. Florestas

A Lei n. 4.771, de 15.9.65, instituiu o Código Florestal e nela se estabelece que as florestas úteis à terra que revestem são bens de interesse comum a todos os habitantes do país. São definidas como de preservação permanente, de acordo com sua situação e finalidades, diversas florestas e formas de vegetação (arts. 2.º e 3.º da lei).

No aspecto penal, o Código Florestal institui diversos tipos de *contravenção penal*, alinhando no art. 26 da lei as várias condutas típicas, puníveis com prisão simples de 3 meses a um ano:

— destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, ou utilizá-la com infringência às normas do Código Florestal;

— cortar árvores em florestas de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente;

— penetrar em floresta de preservação permanente conduzindo armas, substâncias ou instrumentos próprios para caça proibida ou para exploração de produtos florestais, sem estar munido de licença;

— causar danos aos Parques Nacionais, Estaduais ou Municipais, bem como às Reservas Biológicas;

— fazer fogo em florestas sem as precauções adequadas;

— fabricar, vender, transportar ou soltar balões que possam provocar incêndios nas florestas e demais formas de vegetação;

— impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação;

— receber madeira, lenha, carvão e outros produtos florestais sem exigir a exibição de licença do vendedor;

— transportar ou guardar madeiras, lenha, carvão, e outros produtos florestais sem licença;

— deixar de restituir licença expedida pela autoridade;

— empregar como combustível produtos florestais ou hulha sem empregar dispositivo que impeça a propagação de fagulhas, suscetíveis de provocar incêndio em floresta;

— soltar animais ou deixar ingressar animais em florestas sujeitas a regime especial;

— matar, lesar, ou maltratar por qualquer meio ou modo plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia ou árvore imune de corte;

— extrair de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente,

sem prévia autorização, pedra, areia, cal, ou qualquer outra espécie de minerais;

— transformar madeira de lei em carvão, sem licença da autoridade.

São circunstâncias que agravam a pena: cometer a infração no período de queda das sementes ou de formação das vegetações prejudicadas; durante a noite; em domingos ou dias feriados; ou em épocas de seca ou de inundações.

Como corolário à preservação legal das matas, a Lei n. 4.771/65 criminaliza o comércio e a utilização de moto-serras sem licença do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, punindo a conduta com pena de detenção de 1 a 3 anos (art. 45, § 3.º).

4. Defensivos agrícolas

A Lei n. 7.802/89 buscou regulamentar as atividades relacionadas com a produção, a comercialização e a utilização dos chamados agrotóxicos, os quais se constituem em produtos químicos, físicos ou biológicos destinados à preservação de produtos agrícolas, contra a ação danosa de seres vivos (pestes, entre outras), ou ainda, produtos que são empregados como estimuladores ou inibidores do crescimento de vegetais.

O Poder Público efetua o controle de produção, transporte, armazenagem, comercialização e utilização de tais defensivos agrícolas, regulamentando todas as atividades decorrentes através da Lei n. 7.802.

A mesma lei pune a conduta do infrator das normas e regulamentos, em qualquer fase do processo, tal seja, desde a produção, comercialização e transporte até a utilização final, com penas de 2 a 4 anos de reclusão, na hipótese de crime doloso, e de 1 a 3 anos, na hipótese de comportamento culposo (art. 15, Lei n. 7.802/89).

Nas mesmas penas incorre o empregador, o técnico responsável e o prestador de serviço que deixar de adotar as medidas necessárias de proteção à saúde humana e ao meio ambiente (art. 16, da Lei n. 7.802/89). A Lei obriga o empregador a fornecer e a manter os equipamentos adequados à proteção da saúde dos trabalhadores que manipulam com agrotóxicos.

Secundariamente, a infração às disposições da Lei implica na interdição do estabelecimento industrial ou comercial, na apreensão do produto e dos alimentos contaminados.

5. Extração mineral

A atividade de pesquisa mineral e da lavra, no território nacional, é administrada pelo Departamento Nacional da Produção Mineral e é regida pelo Código de Mineração, instituído pelo Decreto-Lei n. 228, de 28.2.67. O Código não possuía, originalmente, qualquer norma penal.

Entretanto, a recente Lei n. 7.805/89 alterou parcialmente o Código de Mineração, para regular a chamada "lavra garimpeira", que se constitui no aproveitamento de jazimento mineral, imediatamente disponível, independentemente de aprofundada pesquisa mineral. A lavra garimpeira também está subordinada ao Departamento Nacional da Produção Mineral e só pode ser autorizada após consulta aos organismos de controle ambiental (art. 3.º da Lei n. 7.805).

Pelo regime da nova Lei, os trabalhos de pesquisa mineral e de lavra estão sujeitos ao prévio licenciamento do organismo de preservação ambiental com jurisdição sobre a área a ser explorada, podendo este mesmo organismo opinar sobre a suspensão, provisória ou definitivamente, de lavra ou de pesquisa que esteja causando danos ao meio ambiente (art. 18).

O artigo 21 da Lei n. 7.805 estabelece como crime a realização de trabalhos de extração de substâncias minerais, sem a competente permissão, concessão ou licença da autoridade administrativa, punindo o infrator com reclusão de 3 meses a 3 anos.

6. Energia nuclear

A política nacional de energia nuclear é regulada pela Lei n. 4.118/62. O Poder Executivo Federal detém o monopólio de pesquisa, lavra, produção e comércio de produtos nucleares, cabendo à Comissão Nacional de Energia Nuclear — CNEN a atividade de estabelecimento da política nuclear e à Nuclebrás — Empresas Nucleares Brasileiras a sua execução.

Esta Lei n. 4.118/62 possuía disposições penais que, no entanto, foram revogadas pelas Leis ns. 6.189/74 e 6.453/77.

Compete à Comissão Nacional de Energia Nuclear expedir normas, licenças e autorizações relativas a instalações nucleares; posse, uso, armazenamento, comércio e transporte de material nuclear, bem como regulamentos e normas de segurança e proteção relativas à atividade, que será por ele fiscalizada.

Responsabilidades civis e criminais relacionadas com a exploração de produtos nucleares vêm estampadas na Lei n. 6.453/77. Os crimes estão definidos nos seus artigos 20 a 27, sendo típicas as seguintes condutas:

a) Produzir, processar, fornecer ou usar material nuclear sem a necessária autorização ou para fim diverso do permitido em lei — Pena: reclusão de 4 a 10 anos.

b) Permitir operação de instalação nuclear não autorizada — Pena: reclusão de 2 a 6 anos.

c) Possuir, adquirir, transferir, transportar, guardar ou trazer consigo material nuclear, sem a necessária autorização — Pena: reclusão de 2 a 6 anos.

d) Transmitir ilicitamente informações sigilosas, concernentes à energia nuclear — Pena: reclusão de 2 a 6 anos.

f) Exportar ou importar, sem licença, produtos e minérios nucleares — Pena: reclusão de 2 a 8 anos.

g) Deixar de observar normas de segurança ou proteção relacionadas com instalação nuclear e manipulação de material nuclear, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem — Pena: reclusão de 2 a 8 anos.

h) Impedir ou dificultar funcionamento de instalação nuclear ou o transporte de material nuclear — Pena: reclusão de 4 a 10 anos.

Como se verifica, apenas uma das condutas incriminadas interessa diretamente à tutela do meio ambiente: a exposição da vida, ou da saúde ou do patrimônio a perigo por não observação das regras de segurança e proteção relativas à instalação nuclear ou o uso, o transporte, a posse e a guarda de material nuclear (art. 26, Lei n. 6.453).

7. Emissão de fumaça, vapor ou gás

Constitui contravenção penal, punida com multa, "provocar, abusivamente, a emissão de fumaça, vapor ou gás, que possa ofender ou molestar alguém" (art. 38, Decreto-Lei n. 3.688/41).

8. Solo urbano

O parcelamento do solo urbano é regulamentado pela Lei n. 6.766/79, que estabelece quais as áreas territoriais que podem ser desmembradas ou objeto de loteamento. Estabelece-se áreas quadradas mínimas e a forma de aproveitamento de cada unidade separada.

A correta utilização do solo urbano deve observar os padrões de desenvolvimento das cidades. Os Estados e Municípios deverão proibir parcelamento do solo realizado em áreas de interesse e de proteção ambiental (art. 13, I, Lei n. 6.766/79), estabelecendo as normas a que deverão estar submetidos os projetos de desmembramento ou de loteamento. Todo e qualquer projeto de parcelamento do solo deverá ser aprovado pela autoridade competente (cf. art. 17, Lei n. 6.766/79).

Constituem crimes, com reclusão de 1 a 4 anos: dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento em propostas, contratos, material publicitário, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Constitui crime funcional registrar loteamento ou desmembramento sem a prévia aprovação da autoridade municipal competente, bem como registrar qualquer ato representativo de negócios com áreas assim loteadas ou desmembradas. Pena: 1 a 2 anos de detenção.

9. Crime contra o exercício de ação civil pública

A Lei n. 7.347/85 conferiu ao Ministério Público e a outras certas entidades de direito público e de direito privado legitimidade para propor ação de responsabilidade

civil pública, por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O juiz competente pode determinar, em despacho liminar, a cessação imediata de qualquer atividade que possa colocar em risco o meio ambiente.

A mesma lei confere ao Ministério Público competência para instaurar inquérito civil, visando apurar fatos relacionados com eventual violação ou risco para o meio ambiente, podendo ser requisitados a qualquer pessoa, empresa ou autoridade o fornecimento de informações e cópia de documentos que interessem à propositura da ação de responsabilidade civil.

Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 a 3 anos, "a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis" para a ação civil pública de responsabilidade civil solicitados pelo Ministério Público (art. 10, Lei n. 7.347).

Esta Lei instituiu um instrumento de rápida e eficiente proteção ambiental, conferindo a instituições de direito privado, tais como associações preservacionistas, ou de bairros, ou de interessados na preservação de certos sítios e locais de proteção ambiental, o direito de requerer medidas imediatas de proteção ambiental ao Poder Judiciário, bem como conferiu total autonomia de investigação e de representação ao Ministério Público. Trata-se, sem dúvida, hoje, do melhor instrumento de combate da sociedade civil contra a agressão atual ou iminente ao patrimônio ecológico.

No Estado do Rio de Janeiro, onde reside o autor, há Curadoria Especial para a Tutela do Meio Ambiente, ocupada por um representante do Ministério Público, que tem realizado de forma excepcional a sua missão prevista na Lei n. 7.347.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal considera o meio ambiente como patrimônio público e direito difuso da coletividade. Estabelece a exigência do relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA), devendo haver prévia avaliação técnica das conseqüências para o meio ambiente que possam vir a ser causadas por alguma atividade.

Na formação do convencimento sobre o impacto ambiental deve o Poder Público consultar a comunidade residente na área de influência em que a atividade pretenda se instalar.

A ecologia enfrenta inevitavelmente a questão econômica e do legítimo direito à exploração dos recursos naturais. É significativa, por outro lado, a preocupação e a campanha mundial atual dos países europeus e norte-americanos em prol da manutenção e preservação da Floresta Amazônica. E tal movimento surge precisamente depois que os chamados "países desenvolvidos" arrasaram

suas próprias florestas e degradaram o meio ambiente em seus domínios, em nome do progresso.

Os brasileiros têm plena consciência da importância do meio ambiente, embora tenhamos igualmente permitido uma grande devastação em nosso País. A proximidade da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro tem ampliado seguramente a preocupação relativa à preservação ambiental.

A legislação brasileira, como se pode verificar, tem se tornado extremamente rigorosa, especialmente no campo do Direito Penal. Há uma clara tendência ao incremento das penas mínimas privativas de liberdade, como instrumento de ilusória prevenção geral.

Na verdade, o Direito Penal é a *ultima ratio* de qualquer sistema legal, apresentando caráter fragmentário, ocupando-se de algumas violações do ordenamento social, intoleráveis em razão do elevado valor dos bens atingidos. A *descriminalização* é uma das principais características do Direito Penal moderno que, por outro lado, está suscitando amplo debate sobre penas alternativas à de prisão, experiência falida de repressão, de prevenção ou de reeducação do condenado.

O Autor não hesita em reconhecer que as condutas que contribuam para a degradação da qualidade de vida coletiva devam merecer tratamento adequado pelo Direito Penal, compreendendo-se precisamente que também merece proteção o correto andamento da economia e do trabalho.

Os crimes ecológicos trazem à discussão, inevitavelmente, o tema da responsabilidade penal da pessoa coletiva, entidades, sociedades e empresas públicas e privadas, a quem se deveria, possivelmente, aplicar uma sanção apropriada.

Historicamente tem prevalecido, em todas as legislações, o princípio *societas delinquere non potest*. A Constituição brasileira sanciona o "caráter pessoal" da responsabilidade e da sanção penal. E nossa legislação penal ainda não contempla as hipóteses de repressão das vantagens auferidas ilicitamente por empresas, nem se dedica à repressão, ao lado dos ilícitos individuais, daqueles atos que constituem expressão de uma certa "política da empresa".

A pena privativa de liberdade como conseqüência do ilícito ecológico deverá ter, no Brasil, escassa aplicação. O autor desconhece a existência de qualquer processo penal por crime exclusivamente ambiental.

Creemos que, no Brasil, a repressão ao ilícito contra o patrimônio ambiental será seguramente realizada pela autoridade administrativa ou pelo judiciário civil, com imposição de pesadas multas, perda de bens e interdição de estabelecimentos. Ao Direito Penal caberá, como lhe compete, um papel mais reservado de atuação, para a repressão de muito significativa criminalidade contra o meio ambiente.