

PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E A SUA REPERCUSSÃO NO DESASTRE DA BRASKEM

Larissa Poubel Vieira ¹

Marcus Vinicius Coutinho Gomes²

RESUMO

As discussões sobre o meio ambiente se transmutaram com o decurso do tempo e com a evolução social. Os temas satélites das questões ambientais sempre se dividiram entre a continuidade do livre comércio e a preservação ambiental e, como esses tópicos se harmonizam. Em observância a necessidade de tratativa deste tema, o Brasil, em sua Carta Magna de 1988, art. 225, dispõe que “ [...] todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...]”. Diante da explanação, tem-se como objeto dessa pesquisa estudar o cumprimento do preceito constitucional disposto no art. 225 CRFB/88, por meio da aplicação do Poder de Polícia Ambiental. Tal atividade se impõe como um encargo à administração pública com o fim de regular o cumprimento da lei. Assim, o presente trabalho é justificado pela necessidade de compreender a aplicabilidade do Poder de Polícia Ambiental, bem como analisar suas implicações em relação ao desastre ambiental ocorrido em Maceió/AL. Destaca-se ainda que a presente pesquisa utilizou como metodologia pesquisa do tipo bibliográfica, junto a análise de caso, sendo pautada no levantamento de material publicado em artigos científicos e o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do tema, além disso, serão utilizadas as informações traduzidas durante a investigação do desastre.

Palavras Chaves: Poder de Polícia; Meio Ambiente; Fiscalização

¹ Graduanda do curso de Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim - FDCI.
E-mail: poubellarissaa@gmail.com

² Doutor em Sociologia Política pelo programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro UENF (2017), Mestre em Direito (Relações Privadas e Constituição) pelo Centro Universitário Fluminense UNIFLU (2006).

ABSTRACT

Discussions about the environment have changed over time and social evolution. The satellite themes of environmental issues have always been divided between the continuity of free trade and environmental preservation and how these topics harmonize. In compliance with the need to address this issue, Brazil, in its Magna Carta of 1988, art. 225, states that “everyone has the right to an ecologically balanced environment”. Given the explanation, the research object is to study compliance with the constitutional precept set out in art. 225 CRFB/88, through the application of the Environmental Police Power. Such activity imposes itself as a burden on the public administration in order to regulate compliance with the law. Thus, the present work is justified by the need to understand the applicability of the Environmental Police Power, as well as analyze its implications in relation to the environmental disaster that occurred in Maceió/AL. It is also noteworthy that the present research used bibliographical research, together with case analysis, being based on the survey of material published in scientific articles and on the doctrinal and jurisprudential understanding of the topic, in addition, the translated information will be used during the investigation of the disaster.

Keywords: Police Power; Environment; Oversight

I. INTRODUÇÃO

“Além da guerra nuclear, nas próximas décadas o gênero humano vai enfrentar uma nova ameaça existencial que os radares políticos mal registraram em 1964: o colapso ecológico” (Harari, p. 150, 2018). Esta frase compõe o livro “21 lições para o século 21”, o qual é apresentado pelo próprio escritor como uma análise aos temas mais latentes para o futuro mundial, dentre eles, por óbvio, o ambiente.

As discussões ambientais e sociais ressurgem, periodicamente, na mídia, sempre que há um novo desastre ou uma ameaça. Entretanto, são rapidamente esquecidos com a ascensão de assuntos mais digeríveis e menos complexos.

O meio ambiente, como essência da sociedade, pertence a todos os quadrantes da humanidade. Para o estoicismo, por exemplo, a natureza é a ordem pura, a qual deve ser seguida e observada por todos os outros seres. Para Sêneca, em seu livro,

A Brevidade da Vida, a natureza transpassa o ser humano, sendo a sua existência independente e muito mais duradoura que o próprio homem. (Sêneca, 2017)

Os pontos supracitados demonstram de modo simbólico a importância de olhar para esse tema e visualizá-lo de forma real, e como tal realidade se impõe no rol de mazelas que assolam a sociedade. À luz desse pensamento, o Poder de Polícia, se perfaz como instrumento conferido ao administrador que lhe permite “condicionar, restringir, frenar o exercício de atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, em nome do interesse coletivo” (Marinela, p. 281, 2019). Esse instituto infere-se à sociedade como meio capaz de resguardar o ambiente ecologicamente equilibrado, protegendo a sociedade da própria sociedade.

O interesse coletivo apontado pela autora é encontrado na Carta Magna/88, o qual é traduzido como direito fundamental, logo, há de se apontar duas espécies: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o princípio do desenvolvimento sustentável.

O Poder Polícia no contexto ambiental é o poder-dever de observar os princípios citados anteriormente, mediante a intervenções proporcionais. Neste aspecto, o direito e a seara ambiental se entrelaçam aumentando a tutela desse bem juridicamente protegido, à luz do pensamento filosófico dos autores Ulrich Beck e Anthony Giddens.

Nessa conjuntura, observa-se a crítica feita por esses filósofos, Beck e Giddens, no que tange, ao exercício da administração pública frente aos desastres ambientais, esses confirmam que é importante mensurar as respostas jurídicas dadas à crise ecológica existente na sociedade contemporânea e, como um *suprassumo* a essa questão se tais tratativas são adequadas (Pinto, 2021, p. 82).

Com o intuito de promover a discussão sobre o tema, este trabalho almeja realizar inferências sobre a atuação do Poder de Polícia Ambiental e sua repercussão em empresas privadas, com o estudo do caso do “desastre da Braskem”.

Para a construção deste conhecimento e, posteriormente, a composição de uma análise, este escrito tem como objetivos específicos demonstrar o embasamento jurídico para a atuação do Poder de Polícia Ambiental, seu funcionamento, a ocorrência da fiscalização ambiental, bem como a responsabilidade dos órgãos

públicos. Ao final, após estruturação desses preceitos básicos, será examinada a tragédia de Maceió e, como esta se correlaciona com a atuação da administração pública.

No tocante aos procedimentos, este estudo foi fundamentado por meio de pesquisa bibliográfica, acompanhada por estudo de caso. Utilizou-se de materiais já publicados em revistas, jornais e artigos científicos, além da revisão literária acerca desta temática em livros doutrinários. Este artigo também será composto por meio da metodologia científica do estudo de caso, sendo essa caracterizada como “estudo profundo de um objeto, de maneira a permitir amplo e detalhado conhecimento sobre o mesmo, o que seria praticamente impossível através de outros métodos de investigação” (Pereira, 2009, p. 422).

II. MEIO AMBIENTE À LUZ DO SISTEMA NORMATIVO

A gênese da capitulação acerca do Meio Ambiente é firmada na CRFB/88 em seu art. 225, o qual dispõe 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”. A lei complementar nº 6.938/81, por sua vez, em seu art. 3º, inciso I, conceitua o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, ressalta-se que este conceito é limitado ao campo legal.

À luz dessa conceituação, discute-se sobre a simplicidade da definição do Meio Ambiente, feita pelo ordenamento jurídico brasileiro. Araújo e Farias (2021) confirmam que, no âmbito das ciências sociais aplicadas, como o Direito, atribuir a algo seu conceito próprio garante balizas importantes para interpretações legislativas e judiciais, atribuindo sua relevância segundo a extensão de seu significado. Isto posto, a concepção restritiva do meio ambiente, pode corroborar para a permanência de vácuos na repressão jurídica a ataques a este bem.

O art. 225 da CRFB/88 foi examinado por vários doutrinadores, a fim de galgar toda a profundidade contida neste enunciado. O autor Trennepohl (2023, p.70) divide o artigo em três partes: a regra-matriz, os instrumentos de garantia e as

determinações particulares. O primeiro ponto, trata-se sobre o reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental, sendo obrigatório, nessa medida, sua proteção. O segundo ponto, diz respeito ao instrumento de garantia, sendo observado por meio da incumbência dada ao Poder Público quanto à responsabilidade de preservação dos processos ecológicos essenciais, ao promover o desenvolvimento sustentável. O último ponto, determinações particulares, remete-se à responsabilização quanto à exploração de recursos minerais e suas respectivas consequências, sendo vinculado a ele a lei de Crimes Ambientais, de n. 9.605/98.

Sirvinskas (2016) em análise ao mesmo enunciado legal divide-o em quatro partes, sendo cada uma delas reflexo de um princípio constitucional: (i) direito à vida com qualidade, (ii) bem difuso, sendo portanto, indisponível, (iii) bem essencial à qualidade de vida do homem e (iv) tutelado pelo Poder Público e pela coletividade.

À luz do mandamento constitucional, Costa (2010) referência a lei 6.938/81, essa que institui a Política Nacional do Meio Ambiente que tem como fim a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (Brasil, 1981). Esta norma em seu art. 5º, parágrafo único, certifica que as atividades empresariais deverão observá-la, por essa razão institui-se no ordenamento jurídico a lei 9.605/98 e o Decreto 6.514/2008 com o fim de dispor sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Posto isso, a Teoria Tridimensional do Direito exposta por Miguel Reale (2013), dispõe sobre fato, valor e norma, a mudança de hábitos sociais fomenta a alteração da valoração de condutas e há, por consequência, a mudança normativa. A construção de um arcabouço legislativo protegendo um bem juridicamente relevante, como a qualidade do meio ambiente, demonstra a importância dada a ele pela sociedade, bem como seus representantes, o que ampara a criação e aplicação do Poder de Polícia Ambiental.

III. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO

O Poder de Polícia, de acordo com Di Pietro (2020), nasce da concepção do Estado liberal no século XVII, neste cenário, era compreendido como atividade capaz de limitar o exercício e gozo dos direitos individuais. Esse mesmo entendimento foi adotado pelo direito brasileiro, com a premissa de beneficiar o interesse público.

Neste mesmo sentido, Carvalho Filho (2015) complementa que o Poder de Polícia é uma atividade tipicamente administrativa que consiste na intervenção ao exercício das atividades individuais para que se evite danos sociais. O autor ainda acrescenta que o Poder de Polícia é a prerrogativa de direito público concedida por lei, a qual autoriza à administração pública a restrição do uso e gozo da liberdade individual, bem como da propriedade em favor do interesse da coletividade.

A positivação do Poder de Polícia brasileiro é encontrada no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), nos seguintes termos :

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (Brasil, 1966)

Essa conceituação encontra-se apenas no CTN, vez que o Poder de Polícia é a hipótese tributária que compõe a matriz de incidência da espécie de tributo, Taxa.

Como mencionado, tendo o fim de disciplinar as liberdades individuais, ressalta-se que sendo um ato próprio da administração pública, este também será ordenado à luz do princípio da legalidade. A autora Di Pietro (2020), reparte o Poder de Polícia em legislativo e executivo, sendo o primeiro exposto por lei, criando as limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas, o executivo, por sua vez, é o meio de controle da aplicação das leis, o qual faz uso de ordens, notificações e licenças para tal.

À vista dessas ramificações supracitadas, Mello (2014) utiliza-se desses dois entendimentos para ampliar extensão da conceituação de poder de polícia, sendo essa entendida em sentido amplo ou restrito. Em sentido amplo, entende-se pela “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”. Já em sentido restrito,

[...] as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. (Mello, 2014, p.846)

O Poder de Polícia pode ser ramificado ainda diante do seu caráter preventivo, repressivo ou fiscalizatório. No que concerne a característica preventiva, essa pode ser encontrada em atos normativos e portarias, representada em disposições genéricas e abstratas, já a repressiva, é tratada em atos específicos realizados em observância à lei e regulamentos, quanto à fiscalizatória é composta por atos capazes de prevenir eventuais lesões aos cidadãos, como estabelece Marinela (p. 285, 2019).

Carvalho Filho (2019) delimita ainda que o Poder de Polícia pode ser posto de modo discricionário e vinculado, autoexecutável e coercitivo. O autor expõe em seu escrito sobre a controvérsia quanto à discricionariedade e a vinculação, uma vez que, cada ato da administração pública pode ser aplicado de modo individualizado, no entanto há de se observar os limites legais, logo, considera-se o Poder de Polícia vinculado a norma jurídica. Com relação a autoexecutoriedade, “a Administração pode tomar, *sponte sua*³, as providências que modifiquem imediatamente a ordem jurídica, impondo desde logo obrigações aos particulares, com vistas ao interesse coletivo”. Com respeito à coercibilidade, “essa característica estampa o grau de imperatividade de que se revestem os atos de polícia”.

IV. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

Krenak (p. 100, 2020) afirma que “durante milhares de anos, em diferentes culturas, fomos induzidos a imaginar que os humanos podiam agir impunemente sobre o planeta [...] a vida ocidental formatou o mundo como uma mercadoria”.

³Esponaneamente (ex.: *tomar uma decisão sponte sua*).

Sob esse ponto de inflexão ou, ao menos, o indício de conscientização, o Poder de Polícia foi introduzido na seara ambiental, em síntese, como meio capaz de limitar a atuação dos cidadãos sobre o ambiente.

À vista disso, Leal e Pietrafesa (2010) complementam que o Poder de Polícia Ambiental é descrito como atividade derivada da administração pública apta a limitar e disciplinar interesses e liberdades, além de regular ações e abstenções para privilegiar o interesse difuso na busca da harmonia entre a preservação do ambiente ecologicamente equilibrado com o crescimento da economia.

Trennepohl (2023), de forma suplementar, afirma que o Poder de Polícia Ambiental pode ser analisado como reflexo ao princípio do limite, pois por meio deste ocorrerá o controle do potencial lesivo dos atos contra o ambiente e, por sua vez, culminará, no que couber, medidas de caráter preventivo, coercitivo e repressivo. Nessa medida, essa expressão da administração pública torna-se um instrumento fulcral para a instituição de deveres em âmbitos de proteções ambientais, essas de competência do Estado.

Nesse ponto, ressalta-se que a tutela jurídica que alcança os bens ambientais atua como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, sendo expresso como interesse difuso. Em observância a necessidade dessa ampla proteção, Dawalbi (1998) exemplifica que o Poder de Polícia Ambiental pode ser manifestado de diferentes formas como: polícia das águas, da atmosfera, da caça, da pesca, das construções, entre outros, todos para salvaguardar bens juridicamente tutelados.

Como embasamento jurídico ao Poder de Polícia Ambiental há de se analisar a aplicabilidade do art. 225 da CRFB/88 e seus respectivos incisos, os quais descrevem, em síntese, sobre a preservação dos processos ecológicos e das diversidades; a definição dos elementos a serem protegidos pelos entes federados; cuidam também de assuntos como a educação ambiental, dentre outros. Nesse sentido, esses enunciados legais de forma exemplificativa mencionam os pontos cruciais à atuação da administração pública, sendo essas prioritárias aos entes competentes.

Sob a luz desses axiomas ratificados na Carta Magna, o exercício do Poder de Polícia Ambiental pode ser visualizado por três eixos distintos, esses reflexos da

teoria de poder tripartite desenhada por Montesquieu em seu livro, O espírito das leis (2009), sendo esses: legislativo, executivo e judiciário.

No tocante a extensão legislativa do Poder de Polícia Ambiental, Costa (2010) descreve que, conforme o art. 24, § 1º, CRFB/88, a atuação da União é reservada a criação e implementação de normas gerais, já de modo suplementar, em casos de lacunas na tutela legislativa os estados atuaram suprimindo tais omissões. Quanto aos municípios, esses são responsáveis pela regulação de matérias de interesse local e, supervenientemente, temas já tratados pela União e os estados.

Acerca da atuação executiva, o mesmo autor dispõe que a administração pública pode ser externada de modo direto ou indireto, sendo de competência comum entre os entes federativos. Nessa medida, cabe à União, estados, municípios e o Distrito Federal a proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos, bem como a conservação de florestas, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em quaisquer de suas formas.

À vista dessas obrigações, a aplicabilidade do poder executivo como uma exteriorização do Poder de Polícia Ambiental se dá por meio de órgãos e entidades de cada ente federado, esses responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, respaldado pelo art. 6º da lei 6.938/81, o qual cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Destarte, Costa (2010) aduz sobre a estruturação do SISNAMA dividindo-o em: esfera federal, composta pelo órgão superior representado pelo Conselho de Governo e pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, pelo órgão central, este exercido pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, junto a ele, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. A nível estadual, encontram-se os órgãos seccionais, esses responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. Quanto à municipalidade, os órgãos locais são responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Por fim, a tutela jurisdicional no Poder de Polícia Ambiental efetiva-se com a busca pela observância da lei, sendo meio capaz de resolver sobre a aplicação ao caso concreto e a cominação de sanções em caso de infrações.

V. FISCALIZAÇÃO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A implementação de normas ambientais no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a aplicabilidade do Poder de Polícia Ambiental, convergem em um mesmo vértice, a fiscalização ambiental.

Neste sentido, Schmitt e Scardua (2015) dispõem que a fiscalização é a expressão do Poder de Polícia Ambiental, o qual busca pela coerção induzir a mudança do comportamento dos cidadãos e minimizar danos ao ambiente.

Sob esse prisma Schmitt (2015, p. 38) garante que,

A fiscalização ambiental é instrumento de gestão ambiental exercida pelo poder público que consiste em verificar o cumprimento das normas ambientais e a aplicar as sanções administrativas quando não houver conformidade, atuando assim de maneira preventiva e repressiva às transgressões.

Frente a essa conceituação, a fiscalização ambiental torna-se de responsabilidade dos órgãos que compõem o SISNAMA, sendo esses, também, encarregados para a emissão da licença ou autorização ambiental. Tal entendimento é fundado à luz da Lei Complementar 140/2011, art 23., a qual garante que é concedida a todos os entes federados a competência para exercer esta ramificação do Poder de Polícia.

Neste íterim, Marçal (2006) salienta que, dada a amplitude de tal atuação pública e, por sua vez, a dualidade de atores, é preciso garantir que não serão aplicadas múltiplas penalidades, sobre a mesma infração. Isso ocorre, pois, “para fins de tutela ambiental, uma só lesão cometida não se subdivide nas três esferas da federação, não sendo razoável a realização de autuações e a aplicação de sanções concomitantes em virtude do mesmo ato infracional” (Carneiro, 2005, p. 599).

A mesma autora, Marçal (2006), critica a estrutura da fiscalização ambiental, a respeito da concorrência entre os entes, ao ratificar que, em primeiro plano, há uma

dissipação de esforços, acontecimento que gera insegurança jurídica. Somado a esse pensamento, Ramos (2005, p. 139) delimita que

Uma participação equânime dos entes federativos na prevenção e no controle da degradação ambiental proporcionaria a cada um destes órgãos administrativos de execução uma maior eficiência na realização de suas atribuições institucionais, diminuindo o déficit de implementação das políticas públicas ambientais e proporcionando uma melhor distribuição na forma de atuação destes órgãos equilibrando prevenção e repressão.

Um dos mecanismos relevantes para a fiscalização ambiental é o licenciamento ambiental, instrumento que garante a efetividade da Política Nacional do Meio Ambiente.

A LC 140/2011, art. 2º, inciso I, declara que o licenciamento ambiental é o “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Nesse contexto, frente a sua importância, a ausência do licenciamento é classificada como conduta criminosa pela lei nº 9.605/98.

Parafraseando Leite (2024, p.84), à vista da observância obrigatória deste instituto jurídico, a Resolução nº 237/97 do CONAMA produz o sistema de avaliação de riscos, dividindo-o em três modalidades sucessivas de licença: a prévia, a de instalação e a de operação. A primeira etapa é concedida preliminarmente, ainda durante o planejamento do empreendimento ou atividade, com o fim de perceber se há viabilidade ambiental. Já em fase de instalação, a licença autoriza a execução do empreendimento ou atividade, desde que este esteja em conformidade com os planos já apresentados na primeira fase, bem como garantir medidas de controle ambiental. Por fim, a licença de operação cuida da verificação, em última instância, se as medidas de controle salientadas nas etapas anteriores de fato foram feitas.

Essa tutela garante que,

[...] aquela determinada atividade (destinada a obter proveito econômico ou não) possa ser desenvolvida, desde que mediante a observação de condições específicas, destinadas a garantir a manutenção de uma qualidade sustentável dos recursos naturais, de sua capacidade de regeneração ou sem prejuízos irreversíveis às suas funções ecológicas. São condições que fixam os limites de tolerabilidade dos sistemas ecológicos, assegurando que podem ser mantidos, mesmo sob a intervenção humana intensiva, seja sobre os espaços ou os recursos naturais. (Leite, 2024, p.84)

A partir dessas explicações, é possível vislumbrar a importância do licenciamento ambiental. Somado isso, Leite (2024, p. 85) atesta que deve ser feita a revisão destas autorizações, a qual deve ser realizada ao fim do decurso de 10 (dez) anos, nesta nova atuação da administração pública a atividade é avaliada com o propósito de garantir o funcionamento correto do empreendimento e, observar se nesse período novos riscos ambientais surgirem. Caso sejam constatadas transgressões de normas importantes, a ocorrência de infrações ambientais ou, até mesmo, na hipótese de risco irreversível, a licença pode ser modificada, cancelada ou suspensão, como dispõe a Resolução nº237/1997.

VI. DEBILIDADES NA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

A cada ano que passa, o equilíbrio entre crescimento econômico e preservação ambiental torna-se mais preocupante, haja vista que o interesse de ambos setores, por muitas vezes, são conflitantes.

Costa e Albuquerque (2021) apelidam a fiscalização e licenciamento ambiental como “Caixa de Pandora”, referenciando ao mito grego que explica a criação de Pandora, primeira mulher criada por Hefesto que recebeu apenas os dons dos deuses, porém ao abrir a caixa proibida viu cair sobre si os males do mundo, sendo referenciada como a mulher com qualidades e defeitos. Isso posto, a esses autores, ambos institutos jurídicos, de igual modo a Pandora, foram criados para a proteção e manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, porém, com a morosidade e os longos processos, corroboram para a ilegalidade.

Muitas críticas são repetidas como um hino até hoje, de fato o licenciamento ambiental está à beira de um colapso, os seus dois lados têm se atacado intensamente, a fim de apontar um culpado para a demora na emissão de licenças, que estaria, segundo afirmam, “impedindo o pleno desenvolvimento do país”. Em contrapartida, normalmente, a questão ambiental é a última a ser vista, de maneira reativa e quando capturado o licenciamento tem enormes dificuldades (Costa e Albuquerque, 2021, p. 112)

Marçal (2006) cita, contundentemente, as fragilidades no processo de fiscalização ambiental, mesmo com todos os procedimentos já codificados na lei. Pela desarticulação dos órgãos ambientais, observam-se omissões e falhas, comprometendo assim a aplicabilidade das normas de forma correta.

A mesma autora aponta outro tópico sensível a esta matéria, a desobediência do pacto federativo. As atribuições dos entes são expressamente divididas pela Carta Magna, no entanto, ainda observa-se grande dificuldade para a execução deste enunciado, como amostra disso, há a ineficiência da municipalidade em assumir suas obrigações constitucionais, fato esse que sobrecarrega a estrutura estadual, causando “vácuo na gestão local”.

Uma das explicações para tal problemática é o sistema de repartição de competência constitucional, o qual obsta a cooperação entre municípios, estados e a União, o que corrobora para hiatos de fiscalização. Somado a desarticulação política, ainda ocorre a falta de orçamento público para políticas ambientais, segundo dados do “IBGE (2005), em pesquisa realizada em 2002, apenas 11% dos municípios informaram ter recebido recursos da concessão da licença ambiental, sendo que, 42% destes estão localizados na faixa acima de 500.000 mil habitantes”. (Marçal, 2006, p 126)

De igual modo, na seara estadual e federal também constata-se o sucateamento estrutural dos órgãos ambientais, com a carência de recursos de pessoal técnico e financeiros.

VII. ANÁLISE DE CASO: BRASKEM

Poucas vezes na história da humanidade, a sociedade parou. Nessas contáveis vezes, em sua grande maioria, quem desligou o botão da aceleração humana foi a Natureza.

Em um breve sobrevoo, constata-se inúmeros danos ambientais causados tão só pelo homem nos últimos anos, como o rompimento da barragem de Brumadinho e de Mariana, a contaminação do Rio Doce pelos rejeitos de minério e o mais recente, o afundamento de bairros na cidade de Maceió, o qual será tratado neste escrito.

Previamente, é preciso narrar o acontecido. Dias e Oliveira (2023) descrevem que, em março de 2018, ocorreu uma tragédia já anunciada, em Maceió, mais precisamente, nos bairros Mutange, Bebedouro, Pinheiro e Bom Parto, onde foram percebidos tremores de terra de 2,5 pontos na escala Richter, o que gerou rachaduras no solo e imóveis da região.

As mesmas autoras descrevem que a causa desse afundamento já se demonstra como consenso, a extração de sal-gema, conhecida como halita. Esse minério é extraído de rochas a mais de 1.000 (mil) metros de profundidade, utilizado para a confecção de PVC e soda cáustica nas indústrias químicas. Nesta região, a empresa Braskem era a responsável por tal serviço.

Essa empresa é considerada como a sexta maior petroquímica do mundo, tendo sedes no Brasil, Estados Unidos, Alemanha e México

A Braskem tem o seu marco oficial no ano de 2002, sendo a fusão de outras 6 empresas químicas e petroquímicas que faziam parte da Odebrecht. Ocorre que, antes de prosseguir, é imprescindível destacar um momento crucial que marca a história da Odebrecht. Este se deu porque o Grupo Odebrecht foi o maior delator nas investigações desencadeadas pela Operação Lava Jato, responsável por investigar crimes de corrupção praticados pelo governo brasileiro. Tendo em vista que o foco do presente trabalho não é adentrar no papel desenvolvido pela Odebrecht durante a Lava Jato, o que interessa neste momento é ressaltar que após todas as polêmicas, acusações e condenações envolvendo a Odebrecht, esta resolve mudar de nome. (Dias e Oliveira, 2023)

Mesmo com o marco inicial da empresa datado em 2002, a atuação da Novonor - novo nome da Odebrecht - é percebida desde 1976. Neste contexto, nota-se que a extração de sal-gema iniciou na região na década de 60.

Nesello (2023) complementa ainda que, em maio de 2019, após os primeiros tremores na cidade, criou-se um grupo formado por mais de 50 especialistas, do Serviço Geológico do Brasil, os quais concluíram que em razão da extração de forma inadequada do sal-gema, a integridade estrutural das cavernas ficou desestabilizada, ocorrendo deslocamento da superfície. O mesmo estudo ainda apontou a necessidade de evacuação dos bairros.

Defronte as explanações supracitadas, durante todo o escrito, foi ratificado reiteradamente sobre o Poder-Dever do Estado, em seu caráter de garantidor do ambiente ecologicamente equilibrado, tal competência quando violada simboliza a participação estatal na construção de um desastre ambiental. Sendo pela omissão ou ausência da administração pública no cumprimento de suas responsabilidades constitucionais, todo dano ambiental advindo de interferência meramente humana é construído por múltiplos fatores.

Diante do ocorrido, foi instalada a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) em 13 de dezembro de 2023, com a finalidade de investigar, em 120 dias, a responsabilidade jurídica socioambiental da empresa Braskem S.A no desastre de Maceió. Finalizado em 22 de maio de 2024, foi expedido um relatório final com toda a análise técnica e jurídica realizadas durante esse período, o que será utilizado como embasamento para esse tópico. Para a formatação deste parecer final foram arroladas testemunhas importantes, como: funcionários e acionistas da empresa, bem como servidores públicos de órgãos de fiscalização ambiental.

Com base nos depoimentos da CPI, foi ratificado que a empresa detinha a licença correta para a operação da atividade minerária, fato esse que certifica a atuação legal da retirada de sal-gema. Entretanto, apontou-se que a multinacional se manteve silente frente às movimentações do solo que já estavam ocorrendo. Somado a isso, a fiscalização estatal não foi feita em observância à lei, assim como demonstrado no relatório,

Concluimos que há elementos materiais para imputar à Braskem, a seus dirigentes e a seus representantes técnicos, a responsabilidade civil e penal, por dolo eventual, pelo crime ambiental que ainda se desenrola em Maceió.

No entanto, concluimos também que a conduta da empresa apenas se tornou possível pela ausência deliberada do Estado. Durante as investigações, percebemos que as várias violações observadas só puderam ocorrer porque os órgãos regulatórios se omitiram em seu dever de fiscalização. (CPI Braskem, 2024, p. 11)

A Comissão, presidida pelo Senador Omar Aziz, relatada pelo Senador Rogério Carvalho, ratifica que a tragédia não foi algo inesperado, haja vista que era provável que tal fatalidade ocorresse, sendo resultado de 40 anos de exploração desordenada e descontrolada.

Durante todo o relatório as acentuações descritas convergem para confirmar que no decurso da atuação da empresa somaram-se inúmeras transgressões legais, desde a inobservância dos apontamentos para a segurança e mitigação dos riscos disposto no PAE⁴ como tamanho das cavas, até a falta de licença para a escavação de novos poços. Nessa medida, “a empresa assumiu deliberadamente risco de comprometimento da operação para que pudesse otimizar a produção”.

⁴ Plano de Ação de Emergência, integrante de um Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR)

Diante dessas transgressões às normas ambientais, torna-se possível convencionar sobre a inatividade dos órgãos ambientais competentes, haja vista que em vários momentos, com base no requerimento de novas licenças, nas informações apresentadas pela própria empresa era sabido por todos as ilegalidades cometidas nas escavações. “Pode-se afirmar que os fiscais do DNPM⁵ poderiam ter interditado a operação da mina até que a empresa comprovasse a estabilidade das cavernas” (CPI Braskem, 2024, p. 128).

Neste mesmo contexto, foi constatado a omissão de informações por parte da empresa. O atendimento às exigências da fiscalização, bem como a disponibilização de documentos obrigatórios, só foram apresentadas com muito tempo de atraso. Cita-se no relatório atrasos de 25 a 30 anos para a entrega de laudos e notas que deveriam ter sido entregues anualmente.

Somado a omissão da empresa dessas informações importantes, há de se ressaltar a omissão da administração pública, cita-se DNPM e ANM⁶. Tal erro foi observado pela falta de perícias no local, falta de acompanhamento do cumprimento das exigências pelo PAE e principalmente a permissão tácita das transgressões realizadas pela empresa.

Isso posto, conforme o manual de fiscalização da lavra instaurado pelo instituto DNPM, ainda vigente, os fiscais devem verificar a fidelidade das informações em campo. Portanto, a exigência para a concessionária apresentar estudos, laudos ou realizar determinados procedimentos não exime a entidade reguladora do setor de mineração do dever de executar a sua competência fiscalizatória.

O relatório final da CPI demonstra exaustivamente o processo para que fosse fornecido à empresa todas as licenças ambientais necessárias, também foi descrito inúmeras lacunas durante todo esses procedimentos, essas que culminaram no desastre da Braskem.

Há de se apontar também sobre a fiscalização passiva,

Os registros formais mostram um órgão ambiental absolutamente passivo e leniente com a Braskem. As informações encaminhadas pela empresa ao

⁵ Departamento Nacional de Produção Mineral

⁶ Agência Nacional de Mineração

IMA/AL foram tidas, pelo órgão, como verdadeiras e suficientes ao longo de todo o processo administrativo que supostamente deveria servir para garantir que a mineração fosse feita de forma responsável e com incolumidade pública e ambiental. Não há documentação sobre qualquer análise crítica a respeito dos dados recebidos, tampouco registro de vistorias, fiscalizações ou qualquer atitude proativa do licenciador perante a atividade licenciada. (CPI Braskem, 2024, p. 211)

Diante a todos os pontos demonstrados no trabalho observa-se falhas tanto por parte da empresa, quanto por parte da administração pública.

VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os desastres ambientais que possuem como réus empresas, é possível perceber que essas catástrofes foram construídas.

O desastre da Braskem corrobora para tal afirmação, ao analisar todos os pontos já trazidos neste artigo até este tópico, há de observar a evolução, por meio de múltiplos fatores antrópicos, de um ambiente ecologicamente equilibrado para o colapso de vários bairros de Maceió/AL.

Seja pela negligência da administração pública, inaplicabilidade do Poder de Polícia Ambiental ou pela inobservância das normas ambientais pelas empresas privadas, é visível verificar lacunas na tutela jurídica ambiental.

Nesse ponto, é válido ressaltar a impertinência de escolher apenas um ator social como causador de um grande dano ambiental como citado nesse escrito, haja vista que todos, à luz da Carta Magna, ocupam o papel de garantidores na manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Observa-se também neste momento, que este artigo justifica-se pela primordialidade de se discutir sobre o Poder de Polícia Ambiental, sua amplitude no que tange a fiscalização ambiental e sua interferência no funcionamento de empresas privadas. Utilizou-se para a composição de todo o conhecimento apresentado, a pesquisa bibliográfica, integrando-a aos resultados extraídos do estudo de caso do desastre da Braskem.

A estruturação deste trabalho em oito tópicos: introdução, poder de polícia administrativo, poder de polícia ambiental, fiscalização e licenciamento ambiental, debilidades na fiscalização ambiental, análise de caso: Braskem e por fim estas considerações finais, cuidaram de suprir todas as inquições mencionadas no

primeiro capítulo deste, traduzidas como os objetivos específicos, pontos esses satisfeitos neste artigo.

Ao final de todas essas explanações, frente ao entendimento produzido até este momento é cabível firmar a responsabilidade, ou melhor, a irresponsabilidade de todos os atores sociais já citados. Sendo pela ciência, negligência, imperícia, ou, tão-só, pela omissão, o desastre ambiental foi edificado, peça por peça.

Assim sendo, entender sobre a legislação ambiental, Poder de Polícia, a atuação da administração demonstra-se cada vez mais imprescindível para a formação de um arcabouço jurídico importante para rever a história com um olhar crítico, na busca de identificar os erros e resolvê-los, aproximando cada vez mais da gênese do princípio constitucional, emanado no art. 225 da CRFB/88.

IX. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARAUJO, Alana Ramos; FARIAS, Talden Queiroz. **Conceito De Meio Ambiente No Direito Brasileiro: Possibilidades Normativas E Parâmetros Hermenêuticos De Interpretação**. Revista de Direito Brasileira, v. 32, n. 12, p. 288–303, 2023. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6909>. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Código Tributário Nacional. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal. **CPI DA BRASKEM**. 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2642/mna/relatorios>. Acesso em: 16 set. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, José Mauricio de. **A teoria tridimensional do Direito de Miguel Reale**. Revista Estudos Filosóficos, n. 14, p. 201–212, 2015. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art14%20rev14.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

COSTA, Elisson Pereira da. **Poder de polícia ambiental e a administração pública**. Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC), n. 16, jul./dez. 2010. Disponível em: [https://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-013-Artigo_Elisson_Pereira_da_Costa_\(Poder_de_Policia_Ambiental_e_a_Administracao_Publica\).pdf](https://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-013-Artigo_Elisson_Pereira_da_Costa_(Poder_de_Policia_Ambiental_e_a_Administracao_Publica).pdf). Acesso em: 16 set. 2024.

COSTA, Maria Sarajane Farias da; ALBUQUERQUE, Hélder Neves de. **O licenciamento ambiental no Brasil e os seus desafios na proteção do meio ambiente**. Revista Saúde e Meio Ambiente. Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA-UFMS-Três Lagoas, v. 12, n. 02, p. 101-115, janeiro/julho. Edição Especial. ISSN: 2447-8822, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/sameamb/article/view/10171>. Acesso em: 16 set. 2024.

DIAS, Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti; OLIVEIRA, Kamilee Lima de. **O direito transnacional e a responsabilização da Braskem pelo fundamento dos bairros de Maceió**. ALTUS CIÊNCIA - ISSN 2318-4817. vol. 19. ago. a dez. 2023. Disponível em: <http://revistas.fcjp.edu.br/ojs/plugins/generic/pdfJsViewer/pdf.js/web/viewer.html?file=http%3A%2F%2Frevistas.fcjp.edu.br%2Fojs%2Findex.php%2Faltusciencia%2Farticle%2Fdownload%2F167%2F127%2F>. Acesso em: 16 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LEAL, Paulo Célio de Souza; PIETRAFESA, José Paulo. **Poder de polícia no combate à agressão ao meio ambiente**. Gestão & Tecnologia, Faculdade Delta, ISSN 2176-2449, 2010. Disponível em: https://www.faculadadedelta.edu.br/revista/edicao_3/poder_de_policia_no_combate.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

LEITE, José Rubens M. Manual de direito ambiental. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788502622517. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502622517/>. Acesso em: 16 set. 2024.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. 1 ed. Martin Claret. 2009.

NESELLO, Diego Petter. **Falha no licenciamento ambiental na tragédia da Braskem em Maceió**. Consultor Jurídico, 2023. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-dez-11/tragedia-da-braskem-em-maceio-e-a-falha-no-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 16 set. 2024.

PEREIRA, Laís de Toledo Krücken; GODOY, Dalva Maria Alves; TERÇARIOL, Denise. **Estudo de caso como procedimento de pesquisa científica: reflexão a partir da clínica fonoaudiológica**. Psicologia: Reflexão e Crítica [online], v. 22, n. 3, p. 422-429, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-79722009000300013>. Acesso em: 16 set. 2024.

PINTO, Celciane Malcher. **A sociedade de risco na visão de Ulrich Beck e suas conexões com o direito e meio ambiente**. Revista de Direito e Sustentabilidade, Encontro Virtual, v. 7, n. 1, p. 73-91, jan./jul. 2021. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/viewFile/7721/pdf>. Acesso em: 16 set 2024.

SCHMIDT, Cíntia. **Poder de polícia ambiental**. Revista da ESDM, v. 3, n. 6, p. [páginas], 2017. DOI: <https://doi.org/10.29282/esdm.v3i6.68>. Acesso em: 16 set. 2024.

SCHMITT, Jair; SCARDUA, Fernando Paiva. **A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia**. Revista de Administração Pública [online], v. 49, n. 5, p. 1121-1142, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612131456>. Acesso em: 12 set. 2024.

SCHMITT, Jair. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia**. Tese (Doutorado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 188 p. : il. 2015. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/teses/jairschmitttese.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

SÊNECA, Lúcio Aneu. **Sobre a brevidade da vida / Sobre a firmeza do sábio**. São Paulo: Penguin-Companhia, 2017. (Coleção Grandes Ideias).

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.