

1. DOUTRINA INTERNACIONAL

A PROTEÇÃO PENAL DO AMBIENTE NO DIREITO FRANCÊS* INT

M. J. LITTMANN-MARTIN

O ambiente, valor fundamental como a vida ou a propriedade privada e pública, deve ser igualmente protegido pelo direito penal. Ao lado do homicídio e do furto, cada Código Penal deve conter uma ou mais incriminações de poluição, de dano, de destruição, de degradação ou de outras formas de atentados à natureza.¹

Essa resolução, adotada em 1977 pelo Conselho Europeu de Direito Ambiental, traduz a dimensão ética que convém levar em conta quando da preservação de um meio ambiente cada vez mais ameaçado.

Diante de uma gama de fatores de desequilíbrio, tais como a industrialização, as novas técnicas agrícolas particularmente agressivas, a urbanização acelerada, a França, como todos os Estados, munuiu-se de uma legislação que permite regulamentar as atividades humanas mais

perturbadoras e de reprimir certos atentados aos elementos que compõem o ambiente. Ela o fez sob pressão conjugada do direito internacional e, sobretudo, do direito comunitário, particularmente incisivo, e, também, da opinião pública, das associações de proteção da natureza, do mundo científico, cujos sinais de alarme favoreceram a necessária tomada de consciência dos políticos e dos poderes públicos.^{2NT}

Dessa maneira, foi edificado um direito ambiental, novo ramo do direito, e logo, um direito penal ambiental imponente e de uma grande complexidade, mas cuja eficácia permanece frequentemente aleatória.

Em um breve e concreto apanhado, apresentamos em primeiro lugar as características deste direito em formação (I) e, finalmente, algumas justificações de seu relativo insucesso (II).

I. Ordenamento penal imponente e complexo: características principais

Multiplicidade de incriminações e incoerências frequentes das sanções são traços distintivos desse direito repressivo heterogêneo. Ao que se acresce, ainda, um particularismo desfavorável aos delinquentes ecológicos e um papel especí-

(*) Tradução do original francês e notas pelo Dr. Luiz Regis Prado, Titular de Direito Penal da Universidade Estadual de Maringá; Professor convidado da Universidade de Estrasburgo; Membro do Ministério Público do Paraná e Sócio-fundador do IBCCrim.

(INT) O presente artigo foi escrito em 1992, antes da entrada em vigor do novo Código Penal francês, de 01.03.1994 (Lei 92-1.336 de 16.12.1992, art. 373, modificado pela Lei 93-913 de 19.07.1993), mas, através das notas inseridas no texto, está adaptado à nova legislação.

(1) Citado por M. Delmas-Marty, prefácio à obra de J. H. Robert et M. Rémond-Gouilloud, *Droit pénal de l'environnement*, Paris, Masson, 1983.

(2NT) Sobre a evolução desse processo de reconhecimento, vide Luiz Regis Prado, *Direito Penal Ambiental*, São Paulo: Ed. RT, 1992, p. 19 et seq.

fico reconhecido às associações de proteção da natureza.

A. Complexidade, inflação penal e incoerência são alguns juízos lançados sobre o direito penal francês do ambiente

“Encontramo-nos diante de disposições penais desordenadas, cujo objetivo é de assegurar o respeito a uma fragmentação de prescrições técnicas. Cada texto é, assim, visto como produto de seu próprio sistema de sanções.”² Não se poderia resumir mais claramente a situação.

Com o intuito de forjar o instrumental jurídico de luta contra a degradação do ambiente, o legislador adotou, sobretudo a partir de 1975, uma sucessão de textos que acabou por se superpor às disposições mais antigas, formando na maioria das vezes um confuso emaranhado. Como cada lei é provida de um dispositivo repressivo próprio, concursos de infrações e dificuldades processuais se reproduzem. Este direito complexo é cada vez mais fluido, já que continuamente alterado.

Nesse campo, a técnica legislativa utilizada é aquela que se encontra em todo direito penal de regulamentação: alguns artigos da lei fixam as sanções correccionais, de acordo com o art. 34 da Constituição, as penas e as medidas complementares e evocam, em termos geralmente vagos, os comportamentos delitivos, deixando ao poder regulamentador o cuidado de os precisar. As fontes

do direito penal ambiental são a lei, é claro, mas também os textos preparados para sua aplicação: decretos e resoluções determinam ou complementam os elementos constitutivos das infrações, onde há um número extravagante de tipos incriminadores.^{3NT}

Os males dos quais padece esse direito penal jovem, mas já enfermo, foram identificados e muitas vezes denunciados.³ Os remédios são conhecidos. Eles exigem uma revisão completa e uma reflexão de conjunto, a fim de restabelecer a clareza e a hierarquia das normas. A solução só pode ser uma codificação legislativa cuidadosamente amadurecida.^{4NT} A atualmente adotada, uma codificação por decreto, constante e precipitada, corre o risco de ser não só inoperante, mas ainda agravante.⁴

A “lógica incerta”⁵ dos dispositivos repressivos pode ser colocada em destaque por alguns exemplos: deste modo, a proteção penal das espécies de fauna e de flora particularmente ameaçadas está garantida pela lei de 10.07.1976, relativa à proteção da natureza. A maior parte das disposições desta lei foi integrada no livro II do Código Rural intitulado “Proteção da Natureza”.⁶

(2) Comissão interministerial para a luta contra as infrações em matéria de ambiente, Informe de C. de Vilmorin, *La lutte contre les atteintes à l'environnement*, Ministère de l'Environnement et du cadre de vie, 1980, p. 61 et seq.; Informe da Comissão “Écologie et Actions Publiques” por M. Gallet, 1991; Informe M. Prieur “Réflexions préliminaires sur l'éventualité d'une codification du droit de l'environnement”, Ministère de l'Environnement, 1991, v. 2, anexo 13; “Le droit pénal et la codification de l'environnement”, por M. J. Littmann-Martin.

(3NT) A propósito da caracterização da norma penal em branco, vide Luiz Regis Prado, *op. cit.*, p. 42-49.

(3) Jean-Jacques de Bresson, Inflation des lois pénales et législations ou réglementations techniques, *Rev. Sc. Crim.*, 1975, p. 243.

(4NT) Confira os modelos legais de proteção, Luiz Regis Prado, *op. cit.*, p. 34 et seq.

(4) A senhora Ségolène Royal, Ministra do Ambiente, optou pela codificação do direito ambiental e procedeu, em julho de 1992, à instalação de uma comissão de especialistas. Mas seria, na verdade, salvo novas orientações, de uma consolidação dos textos existentes. As disposições legislativas permanecem inalteradas, daí nossas previsões pouco otimistas quanto aos resultados.

(5) Apresentação do Informe Gallet, citado.

(6) Decretos 89-804; 89-805, de 27.10.1989; J. O. 04.11.1989; Decreto retificativo 90-879

O art. L.211-1 do Código Rural proíbe as atividades que levem perigo ao animal ou à flora protegida, os atos de transporte, de utilização, de comercialização, de alteração dos habitats destas espécies, e, para os animais, as naturalizações. As penas cominadas são de prisão de seis meses e/ou multa de dois mil a sessenta mil francos.^{5NT} A determinação das espécies protegidas é estabelecida por resolução em listas enumerativas. Todas as aves rapinantes diurnas e noturnas são integralmente protegidas, daí por que destruir uma águia real ou um gavião é um delito, mas é também um ato de caça proibido pela polícia florestal que o qualifica de contravenção. O mesmo comportamento pode ser um delito quando tipificado como uma infração à lei "natureza" ou uma contravenção quando infração à polícia de caça. De outro lado, atirar em um animal protegido e errar o alvo não pode ser sancionado por penas correccionais, pois a Lei de 10.07.1976 só previu infrações de resultado, mas recolher um ouriço morto e o transportar constitui um delito.

Outra ilustração de incoerência, de hierarquia desconcertante das qualificações penais: as instalações nucleares de base. Assim, a lei de 19.07.1976 relativa às instalações *classées*^{6NT} para a tutela do

ambiente sanciona com prisão de dois meses a um ano e/ou multa de dois mil a quinhentos mil francos a sua exploração sem autorização, quando esta é exigida (art. 18). Todavia, no caso de exploração de uma instalação nuclear de base ou a sua paralisação sem as autorizações exigidas ou necessárias, há apenas uma contravenção de quinta classe (art. 12 do Decreto de 11.12.1963).

A recusa de informar a administração ou a informação inexata no que tange a certas categorias de detritos caracteriza os delitos previstos pelo art. 24-I da Lei de 15.07.1975 relativa à eliminação de detritos e à recuperação de material (penas cominadas: dois anos de prisão e/ou multa de até cento e vinte mil francos) e a não-declaração de um acidente ou incidente nuclear continua sendo uma contravenção (art. 12-4 do Decreto de 11.12.1963).

Concluir-se-á esta apresentação crítica por um caso particularmente revelador de uma complexidade irracional: a poluição das águas. A legislação francesa prevê, atualmente, três delitos que reprimem os atentados ao meio aquático, cada um sancionado com penas diferentes e submetido a regimes penais diversos. O mais antigo proíbe os lançamentos em águas doces superficiais (e não fechadas), com destruição ou dano ao peixe (art. L.232-2 do Código Rural). Uma interpretação extensiva da jurisprudência transformou esta infração em delito de poluição de águas doces (penas cominadas: dois anos de prisão e/ou multa de

de 28.09.1990: J. O. 30.09.1990. A parte legislativa dos novos livros do Code Rural, cujo livro II foi adotado pela Lei 91-363 de 15.04.1991: J. O. 17.04.1991.

^(5NT) Atualmente, o delito é uma infração punida com pena privativa de liberdade não excedente a dez anos e uma multa de no mínimo vinte e cinco mil francos, e a contravenção é uma infração punida com uma multa de no máximo vinte mil francos, além de penas privativas ou restritivas de direitos e de penas complementares, aplicáveis a ambos (arts. 131-1 a 131-13 do CP).

^(6NT) O art. 1 da Lei 76-663 de 19.07.1976 conceitua as instalações protegidas (*classées*), detentoras de um regime especial, rezando expressamente que: "Estão subme-

tidas às disposições da presente lei as indústrias, oficinas, depósitos, estaleiros e de uma maneira geral as instalações exploradas ou mantidas por toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que podem apresentar risco de perigo ou inconveniente seja para a comodidade dos habitantes das cercanias, seja para a saúde, a segurança e a salubridade públicas, a agricultura, a proteção da natureza e do ambiente ou para a conservação dos sítios e dos monumentos".

dois mil a cento e vinte mil francos). Os art. 6-13 do Decreto-lei de 09.01.1852 sobre o exercício da pesca marítima, datando de uma Lei de 03.01.1986, reprimem os mesmos comportamentos, tendo causado dano ao meio aquático marítimo. Este delito é sancionado exclusivamente com uma multa de cento e cinquenta mil francos. Enfim, a Lei de 03.01.1992, *Loi sur l'eau*, cria um delito geral de poluição de água caracterizado pelos efeitos prejudiciais, ainda que provisórios, sobre a saúde, a flora ou a fauna ou por modificações significativas do regime normal de alimentação em água ou limitação do uso de zonas de banhado (art. 22). As penas cominadas são de prisão até dois anos e/ou multa de até quinhentos mil francos. A escolha entre esses dois textos pode gerar muitos problemas.

Em contrapartida, o regime mais satisfatório é o das instalações *classées* previsto na Lei de 19.07.1976 que contém sanções verdadeiramente dissuasivas para certas ações, com a introdução de procedimentos modernos de diversificação da repressão, tal como a suspensão temporária de aplicação da pena, mediante cumprimento de obrigação legal de recolocar os locais no estado em que anteriormente se encontravam, sob pena de *astreinte* — sanção pecuniária.⁷ A tipologia das infrações é relativamente simples: ausência de autorização quando a atividade a ela é submetida; ausência de declaração quando se lhe exige pela nomenclatura das instalações *classées*; desrespeito a prescrições administrativas ou de uma resolução governamental. O conjunto é coerente e deveria permitir uma repressão mais eficaz dos descumprimentos se os inspetores das referidas

instalações, habilitados a constatar as infrações, não privilegiassem, frequentemente de forma abusiva, a negociação com o empresários, em detrimento da via penal.⁸

A esse conjunto de incriminações complexas, de sanções às vezes muito severas, se acrescenta uma particularidade desfavorável aos delinquentes ecológicos.

B. Particularismos a priori desfavoráveis aos delinquentes ecológicos

O direito penal do ambiente é um conjunto de regras técnicas providas de sanções penais, reprimindo a transgressão às prescrições administrativas. As infrações, devido a sua tecnicidade, são geralmente constatadas pelas polícias especiais e não por oficiais ou agentes da polícia judiciária. Trata-se de funcionários ou agentes públicos autorizados pelo legislador para a condução do inquérito de determinadas categorias de infrações. Eles dispõem de poderes investigatórios cujos limites são insuficientemente definidos.

Em razão dessas imprecisões, os direitos da defesa são, às vezes, mal assegurados. Nota-se a falta de comunicação, imediata, à pessoa interessada da lavratura dos autos. As coletas de água, de ar, são efetuadas, muitas vezes, sem a presença do autor dos lançamentos e em condições que nem sempre permitem o exercício do contraditório em sede pericial.

O princípio da livre participação do cidadão nas operações investigatórias, na fase do inquérito, é aqui pouco conhecido, porque cada lei especial de proteção ambiental prevê um delito de obstáculo a controle, cujos elementos constitutivos permanecem indeterminados enquanto as sanções cominadas são bastante severas.

⁽⁷⁾ Cf. M. J. Littmann-Martin, Le nouveau régime répressif des installations classées pour la protection de l'environnement, *Rev. Jur. Envir.*, 1987, p. 25.

⁽⁸⁾ Cf. P. Lacoumes, La justice de l'environnement industriel: une place à prendre et à inventer, *Justice*, 1988, p. 30.

Em que pese compreender-se a utilidade desse delito, cria ele, entretanto, uma situação paradoxal em relação ao direito comum. Com efeito, a recusa de todo cidadão em colaborar com as investigações policiais — fora dos casos de flagrante ou de instrução — é considerada legítima pelo Código de Processo Penal, salvo na presente hipótese. A extensão dessas prerrogativas, exorbitantes ao direito comum, reconhecida a pessoas estranhas à polícia, deveria ser precisada pelo legislador como o exigido pelo Conselho Constitucional em se tratando de diligências que podem causar perigo a direitos e liberdades individuais. Mas a maior parte das leis relativas ao ambiente não delimita esses poderes e deveria ser completada.

As condições benevolentes da responsabilidade penal do delinquente ecológico devem ser assinaladas.

O elemento intencional tem um papel muito negligenciável, depois de uma decisão de princípio da Câmara criminal de 28.04.1977 declarando que o delito de poluição de águas doces superficiais (art. L. 232-2 do Código Rural) é uma infração material.⁹ De conseqüência, a ausência de culpa não afasta a responsabilidade do poluidor.^{7NT} Somente a força maior poderá eximir e ela é raramente admitida já que suas condições são verificadas com severidade.¹⁰ Esta jurisprudência parece

influir o conjunto do direito penal ambiental. Desde que a ação violadora da norma se encontra provada, o autor identificado, a repressão se torna possível. Este mecanismo implacável pode suscitar reservas. É equitativo de assimilar por meio de qualificações idênticas o atentado voluntário e consciente ao ambiente e o acidental, independentemente da vontade do agente?

A mesma preocupação de rigor quanto às regras de designação do penalmente responsável que será o chefe da empresa. A responsabilidade da pessoa jurídica não está ainda consolidada.^{8NT} O delinquente será então uma pessoa física e uma presunção de responsabilidade penal é admitida em relação àquele que detém o poder de direção e o dever de informação e de vigilância. Um comportamento positivo de encorajamento à infração não é necessário. O descumprimento da regulamentação será suficiente já que: *Nas indústrias submetidas a regulamentos editados no interesse da salubridade ou da segurança pública, a responsabilidade penal remonta essencialmente aos chefes de empresas aos quais são pessoalmente impostas as condições e o modo de exploração de suas indústrias.*¹¹

O único meio de o dirigente elidir sua responsabilidade será provar a existência

vão se concentrar os dejetos poluentes, não é nem imprevisível nem irresistível. Cf. as decisões apresentadas no *Juris Class. Droit rural, Environnement et ressources naturelles*, Fasc. G-3, Répression de la pollution des eaux, por M. J. Littmann-Martin, n. 45 a 49.

⁽⁹⁾ Cass. crim., 28.04.1977, J. C. P., 1978, II, 18.931, nota M. Delmas-Marty, D. S. 1978, 149, nota M. L. Rassat: *Rev. Sc. Crim.*, 1978, p. 335.

^(7NT) O novo Código Penal francês, em vigor desde março de 1994, afastou peremptoriamente a responsabilidade penal objetiva, sufragando o princípio do *nullum crimen sine culpa* (art. 121-3). Não há mais falar em *délit matériel*, já que exigida pelo menos a culpa.

⁽¹⁰⁾ Assim, o acontecimento causador da poluição das águas deve ser imprevisível e irresistível. A seca, a época de grande calor responsável pela baixa das águas nas quais

^(8NT) A reforma penal francesa agasalhou também a responsabilidade penal do ente coletivo (art. 121-2, CPF). Acerca do tema, bastante polêmico, vide Luiz Regis Prado, *op. cit.*, p. 80 *et seq.*

⁽¹¹⁾ Cass. crim. 28.02.1956: J. C. P. 1956, II, 9.304, nota de Lestang: M. Puech, *Les grands arrêts de la jurisprudence criminelle*, Paris, Cujas, 1976, n. 98; M. J. Littmann-Martin, *Jur. Class. Droit rural*, Fasc., ci., n. 35-38.

de força maior, raramente acolhida, ou demonstrar que delegou seus poderes. A Câmara criminal exige inúmeras condições para admitir a efetividade de uma tal delegação.¹²

O breve exposto versando as linhas diretivas do direito penal ambiental seria incompleto sem algumas precisões sobre o papel específico assinalado às associações de defesa da natureza.

C. Os poderes conferidos às associações

Toda vítima de uma infração pode se constituir em parte civil diante das jurisdições criminais para fim de obter reparação. Esta constituição de parte civil pode colocar em marcha a ação penal pública contra a vontade do Ministério Público que tinha decidido em sentido contrário. A vítima pode ingressar com o seu pedido diretamente no Tribunal de Polícia, no Tribunal Correcional ou no juizado de instrução em matéria criminal ou correcional. Portanto, seus poderes são consideráveis já que podem atingir o monopólio do Ministério Público em sua decisão de processar ou de arquivar.¹³ Por isto que condições limitativas são exigidas para o recebimento da ação civil de vítimas de infrações diante das jurisdições repressivas. O prejuízo invocado deve ser pessoal e estar em relação direta com a infração (art. 2.º CPP).

Em consequência, as associações que desempenham uma missão de interesse geral, como a defesa do meio natural, a proteção da flora e da fauna selvagens, pretendem que uma infração ambiental cause também lesão a seu

interesse associativo ou estatutário. A resposta será que “elas não justificam, na espécie, um prejuízo pessoal e direto, distinto do prejuízo social cuja persecução é confiada ao Ministério Público”.¹⁴ ^{9NT} O obstáculo jurídico é então incontornável.

Consciente do papel determinante desenvolvido pelas associações na proteção do ambiente, o legislador as habilita a exercer a ação civil diante das jurisdições criminais. Esta habilitação as dispensa de demonstrar a realidade de um prejuízo pessoal e diretamente ligado à infração objeto de processo. A sua ação civil pode ser admissível.

Em direito ambiental, as habilitações são particularmente numerosas, mas específicas a cada lei e submetidas a condições heterogêneas criticáveis.¹⁵ Uma habilitação geral similar àquela de que se beneficiam as associações de consumidores “pelos fatos que levam prejuízo direto ou indireto ao interesse coletivo dos consumidores” seria desejável.

Contudo, elas utilizam com frequência os poderes que lhes são conferidos e estão na origem dos processos criminais em áreas pouco técnicas que não exigem perícias custosas. A proteção da fauna, das reservas naturais, dos biótipos, são os terrenos preferidos. Algumas associações tornaram-se parceiras do Ministério Pú-

(14) Cass. crim. 10.11.1976, J. C. P., 1977, II, 18.709, nota de M. Delmas-Marty.

(9NT) Em França, os membros do Ministério Público são magistrados — a chamada *magistrature débout* — e recebem a mesma formação dos juízes na Escola Nacional da Magistratura. Após um duríssimo concurso de ingresso, realizam estudos teóricos e práticos, em tempo integral, de aproximadamente trinta e um meses.

(15) Cf. M. J. Littmann-Martin & Cl. Lambrechts, La spécificité du dommage écologique, Informe geral em Le dommage écologique, Actes du Colloque de Nice, 21-22.03.1991, Economica, *Collection Droit et Économie de l'environnement*, 1992, p. 72 et seq.

(12) Serão levadas em conta a importância da empresa, a realidade da delegação, a escolha do delegatário, que deve ser competente e estar munido da autoridade necessária. Cf., por exemplo, Jur. Class. Droit rural, Fasc., cit., nota 49.

(13) Essa opção do Ministério Público decorre do princípio da oportunidade.

blico, cada vez mais receptível a seus argumentos.

Infelizmente, esse reconhecimento é raramente acompanhado de suportes financeiros e as indenizações consignadas ficam cada vez mais irrisórias.¹⁶

Portanto, o direito penal francês do ambiente existe e, apesar de suas fraquezas, constitui um conjunto de instrumentos sérios capaz de lutar corretamente contra os atentados cometidos aos elementos do meio natural e à qualidade de vida. Entretanto, sua eficácia real permanece aleatória.

II. Uma eficácia aleatória

“A lei penal será certamente julgada ineficaz — e ela é duplamente ineficaz — se praticada uma infração não se lhe segue uma punição.”¹⁷ Tal é o caso em matéria de ambiente.

Essa ineficácia pode ser auferida em dois momentos: o das persecuções raras ou mesmo inexistentes em alguns setores e o das sanções, em geral muito brandas ou mal adaptadas.

A. A raridade das persecuções

Os membros do Ministério Público se queixam, em conjunto para explicar sua inércia, “da multiplicidade e do grande tecnicismo dos textos”, fixando as prescrições e com elas os elementos constitutivos das infrações.¹⁸ Eles confessam também nem sempre atinar para a gravidade social dos comportamentos delitivos em sede ambiental, por falta de uma

formação apropriada em ciências da natureza.

Razões sociológicas, mas também jurídicas, explicam, portanto, uma situação que devia, entretanto, evoluir nos anos vindouros.

A decisão de processar tomada pelo membro do Ministério Público supõe que ele seja corretamente informado das infrações praticadas, que ele esteja consciente da necessidade da persecução criminal e que ele domine os textos aplicáveis a fim de tipificar corretamente as ações delituosas de que tenha conhecimento. Ora, estes condicionantes são dificilmente reunidos: informação e formação são igualmente defeituosas.

1. A falta de informação

Na origem dessa falta de informação encontram-se a ausência de verificação das infrações pelos agentes habilitados, o deixar de encaminhar os autos de infração pelas administrações aos *Parquets*, apesar da obrigação legal de fazê-lo e as transações com os delinquentes, estejam ou não previstas em lei.

A não verificação das infrações é uma evidência. Os policiais não têm tempo nem competência técnica para fazê-lo. Os agentes e funcionários habilitados para esta tarefa se esquivam.

Ora, a atuação dos corpos especializados é determinante tanto para a lavratura dos autos de infração como para sua transmissão ao Ministério Público. Mas a maior parte, entre os quais figuram os inspetores das instalações *classées*, não tem a fibra repressiva nem interesse pela via criminal, salvo em última instância.

Dá por que o inspetor das instalações *classées*, por exemplo, não lavrará o auto de infração, senão quando o industrial — autor — recusar a negociação. Ele espera então da via penal um resultado que não pode obter pela administrativa. Da mesma forma, quando o “lucro” do delinquente priva a negociação de todo inte-

⁽¹⁶⁾ Mil francos foram concedidos a uma associação de proteção da natureza em virtude de destruição voluntária de um depósito de ovos de esturjões; Agen, 15.10.1990, *Rev. Jur. Env.*, 1992, p. 339, nota de Littmann-Martin.

⁽¹⁷⁾ J. Carbonnier, *Flexible droit*, Paris, L. G. D. J., 1969, p. 95.

⁽¹⁸⁾ C. de Vilmorin, Informe citado, nota 3, p 63 *et seq.*

resse (caso de ferros-velhos marginais), ou, ainda, quando sob pressão dos entes municipais ou da opinião pública, ampliada pelos meios de comunicação.

Inúmeras ocorrências delituosas não são jamais constatadas ou, quando o são, acabam não sendo levadas ao conhecimento do Ministério Público, por falta de encaminhamento dos autos pelo superior hierárquico.

Um observador particularmente atento das práticas administrativas pode consignar: *uma atuação pragmática, com amplo espaço para a negociação e utilizando os recursos fornecidos pelo direito com vistas a obter alguns resultados materiais. A busca de uma eficácia concreta supera aqui a preocupação com a estrita legalidade. Pode-se dizer, neste sentido, que a administração das instalações classées gera praticamente os riscos industriais e forma uma espécie de "magistratura técnica".*¹⁹

Essas práticas correntes explicam a má informação do Ministério Público. Ela explica também as reações de desconfiança das autoridades judiciárias quando recebem a informação e esta é um dos elementos dos arquivamentos.

2. Os arquivamentos

A impressão geral é que eles são numerosos, mas as estatísticas nesse campo permanecem incompletas e pouco confiáveis. Vários fatores concorrem para esta situação e têm influência também sobre as decisões judiciais.

De primeiro, destacaremos "a formação deficitária dos magistrados no que diz respeito ao ambiente", formação qualificada de "fragmentária e de limitada".²⁰ A gravidade dessas infrações é subestimada em relação à delinquência dita "clássica". O ladrão, ao final, será mais sistematicamente objeto de persecução

criminal que o industrial que envenena um curso d'água ou estoca irregularmente dejetos tóxicos, colocando em perigo os seus funcionários, as pessoas das cercanias e o meio ambiente.

O primeiro é um ser associar que merece sanção. O segundo, um empresário, criador de empregos, freqüentemente influente e respeitado, que às vezes indeniza espontaneamente as vítimas diretas dos danos por ele causados: associações de pescadores privados da pesca; criadores cujo gado fica doente, intoxicado pela dejeção maciça de flúor na atmosfera, por exemplo.²¹

O Ministério da Justiça nada fez para inverter essa visão retrógrada da delinquência. Nenhuma diretriz, nenhuma circular teve por objetivo sensibilizar os magistrados a respeito dessas novas formas de delinquência, que, entretanto, degradam o patrimônio das futuras gerações e podem ter efeitos irreversíveis. "As bases ou os eixos de uma política criminal na matéria não são na atualidade claramente definidos; as ações do *Parquet* ficam relegadas às iniciativas individuais."²² A delinquência ecológica não é considerada um setor prioritário da atividade penal".²³

Observam-se a seguir as reticências dos magistrados em se transformarem em *gendarmes* do direito administrativo. "A autoridade judiciária parece considerar que ela só é provocada de modo injustamente seletivo, em condições e finalidades que lhe escapam."²⁴ Constatação que ressaí do balanço do Conselho de Estado: *o juiz discerne mal o papel que*

(19) P. Lascoumes, *op. cit.*, p. 34.

(20) Informe Gallet, *op. cit.*, p. 31.

(21) A. Guérin-Henri, *Les pollueurs-Luttes sociales et pollution industrielle*. Le Seuil, Points Politiques, 1980.

(22) X. Matharan & D. Mondon, *Parquet et protection de l'environnement: pour une politique volontariste*, *Rev. sc. crim.*, 1991, p. 301.

(23) Informe Gallet, *op. cit.*, p. 32.

(24) *Idem*, *op. cit.*, p. 35.

*lhe é, no caso, deferido. Não é indubitado, com efeito, que nos casos conhecidos somente através de provocação da autoridade administrativa tem ele a impressão de não poder apreender o conjunto da matéria sobre a qual é chamado ocasionalmente a intervir, e, por consequência, de ser utilizado, conforme a conjuntura e a oportunidade, para a resolução de casos que não são necessariamente os mais graves. Assim, nasce na autoridade judiciária um sentimento de mal-estar que a conduz com frequência a atitudes senão de recusa, pelo menos de indiferença.*²⁵

Sobrecarregados de trabalho, os magistrados não se apressam em vir em socorro de uma administração incapaz de fazer respeitar as regras que ela edita, apesar dos poderes de que dispõe e que, geralmente, os têm deixado de lado, preferindo gerir só este tipo de situação.

A essas razões psicológicas podem ser acrescentadas também causas técnicas de arquivamento: inquéritos mal redigidos, incompletos, inutilizáveis, falta de peritos competentes, independentes dos poluidores, custo proibitivo das perícias.

Dessa forma, arquivar parece mais simples, sobretudo quando o poluidor se dispõe a reparar e a melhorar o funcionamento de suas instalações.

As associações não podem sempre suprir a inércia do Ministério Público, apesar das prerrogativas de que dispõem. Dificuldades jurídicas e financeiras são frequentemente impeditivas.

Compreende-se, assim, por que o contencioso penal seja raro em matéria ambiental. "Algumas migalhas para o aparelho judiciário", segundo a feliz observação de M. Lescoumes.²⁶ Quando as instâncias judiciais são provocadas, as penas

aplicadas são, em geral, decepcionantes, pouco dissuasivas e/ou mal adaptadas.

B. Uma repressão decepcionante

Indulgência de penas principais e falta de originalidade em sua escolha, utilização muito rara de penas e medidas complementares, indenizações irrisórias para as associações, tais são as principais características extraídas da jurisprudência.

1. Sanções pouco dissuasivas

Quando a poluição de águas doces superficiais era sancionada pelo art. 434-1 do Código Rural (art. 408, depois art. L.232-2), a pena de multa prevista era de no máximo oito mil francos. Ora, as penas impostas não ultrapassam quatro mil, a média se situa em torno de dois mil francos. A esta importância, tem-se, antes de uma sanção, uma verdadeira permissão para poluir. Com efeito, é mais vantajoso para o poluidor correr o risco, muito relativo, de novos processos, do que empreender um trabalho de enquadramento. Em 1984, o legislador elevou o máximo da multa a cento e vinte mil francos e a pena de prisão a dois anos. Daí em diante, o montante das multas aplicadas é mais elevado, sem jamais atingir o máximo.²⁷ As penas de prisão são raras e acompanhadas de *sursis*.

As condenações pronunciadas por descumprimento de regulamentos das instalações *classées* oferecem numerosos exemplos desta curiosa brandura. O Tribunal de Polícia de Trévoux, em 25.09.1980, condenou a seiscentos francos de multa o explorador de uma instalação que há anos não respeitava

(25) J. J. de Bresson, *op. cit.*, p. 247.

(26) Tem-se 1,3% do conjunto das condenações em 1988, 2,2% nestes dez últimos anos.

(27) Julgamento do Tribunal Correcional de Mende (12.08.1987), após destacar a gravidade dos fatos, acabou por aplicar uma pena de multa de 8000 F (*Rev. Jur. Env.*, 1987, p. 509).

as prescrições da resolução governamental (a referida instalação lançava no meio natural substâncias tóxicas) e a mil francos pelo desrespeito a uma medida que obrigava à obediência de tais prescrições. Inconformado, o condenado apelou! O Tribunal Correcional de Bourg-en-Bresse, em 07.12.1983, reconheceu-o culpado de violação ao art. 434-1 do Código Rural e de transgredir o regulamento das instalações *classées*, considerando que poluía as águas e persistia em operar tal instalação, apesar da medida suspensiva. Sanção: dispensa de pena.

A benevolência é ainda mais manifesta em se tratando de infrações à Lei de 10.07.1976 relativa à proteção da natureza. Enquanto as penas previstas para a destruição de um animal de uma espécie protegida podem alcançar seis meses de prisão e/ou uma multa de sessenta mil francos, as multas aplicadas raramente excedem a três mil francos. Sanções mais severas são impostas para os casos de taxidermia, mas estão longe de chegar perto dos lucros obtidos.

Portanto, colocando de lado alguns casos espetaculares, em que os juízes se manifestam escandalizados e preocupados em dar exemplo, decidindo agir com severidade — bater forte —, ²⁸ as penas são indulgentes e não contribuem para reforçar a credibilidade do direito penal. Nota-se, contudo, uma evolução no sentido de um maior rigor e não se exclui que se possa confirmar, seguida de uma tomada

de consciência das ameaças que pesam sobre o futuro de nosso planeta.²⁹

2. A apoucada utilização de penas e de medidas complementares

O fato de se colocar o local no estado em que se encontrava, tal como a demolição de um obra irregular, a retirada de detritos estocados ilegalmente, a contaminação do solo, a restauração do meio degradado e a ordem de ajustar-se à regulamentação são medidas muito mais eficazes que uma condenação à pena de multa. Numerosas leis de proteção ao meio ambiente facultam ao juiz as impor, às vezes, no contexto da suspensão temporária de aplicação da pena mediante o cumprimento de uma obrigação, sob *astreinte*. A sorte do culpado será decidida em uma nova audiência em função da diligência inserida na execução da medida.

É decepcionante constatar a pouca boa vontade dos juízes de as utilizar. O acúmulo dos tribunais, as dificuldades de assegurar o cumprimento e o controle da execução dessas medidas explicam esta situação lastimável. Os meios inexistem para remediá-la.

Esse balanço parecerá bem negativo, deve ser ele mediatizado porque mais sinais anunciando uma consideração séria do direito penal ambiental são perceptíveis: instituição de ciclos de formação própria dirigidos aos magistrados; começo de uma colaboração mais regular entre o *Parquet* e a administração; melhor recepção feita às associações de preservação do ambiente; percepção mais justa da gravidade de certos danos ecológicos e sanções mais enérgicas.

⁽²⁸⁾ Assim, o Tribunal Correcional de Estrasburgo, 11.03.1983, condenou a um ano de prisão (com *sursis*) e a 70.000 F de multa, um importador clandestino por estocagem ilegal de detritos tóxicos em seu estabelecimento. O produto em contato com o cascalho acabou por atingir o lençol freático, *Rev. Jur. Env.*, 1983, p. 244; ver também, Tribunal Correcional de Saint-Quentin, 26.06.1985, *Rev. Jur. Env.*, 1985, p. 480, notas de Littmann-Martin.

⁽²⁹⁾ Uma pena de multa de 50.000 F foi sancionada por um Tribunal Correcional e confirmada pela *Cour D'appel* para o caso de um explorador de cascalho que tinha destruído um depósito de ovas de esturjões, espécie protegida, *Rev. Jur. Env.*, 1992, p. 339.

Por cento que reprimir não é o remédio miraculoso que salvará o meio ambiente dos males que o afligem, mas é reconhecer o atentado a um valor social essencial que convém defender do mesmo modo que outros, mais tradicionais. Esta mudança de política criminal parece iniciada, tímida ainda, mas encorajadora. O futuro dirá se se tratava de um frêmito sem amanhã ou de uma verdadeira transformação de mentalidades e de hábitos diante da delinquência ecológica.

Bibliografia

- ALVAREZ GOMEZ, Ana Josefina. La cárcel ante el tercer milenio. *Ponencia III Curso Internacional de Criminología*. Santo Domingo, 1992.
- BERGALLI, Roberto. *Readaptación social por medio de la ejecución penal*. Inst. de Criminología. Universidad de Madrid, 1976.
- DOTEL MATOS, Héctor. *Introducción al Estudio de la Criminología*. Santo Domingo. Editado por Tabares Vargas, 4ta. edición, 1993.
- GARCÍA ARTEAGA, Odalys. La Mujer reclusa. Influencia de la actividad laboral en su reeducación. *Tesis de Diploma*. Escuela de Psicología, 1994.
- GARCÍA, Pedro. *Motivación hacia el trabajo y necesidades*. Editorial Científico Técnica. La Habana, 1981.
- GUEDEZ IZQUIERDO, Elvira. Las medidas sustitutivas a la pena privativa de libertad. *La normativa venezolana*. Conferencia Mérida, 1990.
- HIGUERA GUIMERA, Juan Felipe. *La pena de arresto de fin de semana*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia. Madrid, 1982.
- MORVIS, Mormal. *El futuro de las prisiones, estudio sobre crimen y justicia*. México. Siglo XXI S.A., 1981.
- RICO, José M. *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*. México. Siglo XXI, 1979.
- RIVERO GARCÍA, D. Investigación sobre el control al que son sometidos los sancionados a limitación de libertad. *Cuaderno de Legalidad Socialista* 15, 1987.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Criminología, Fuentes Impresores, S.A.* México, 1991.
- RODRÍGUEZ PEIRALLO, María. Ponencia, Valoración de la Eficacia de la Aplicación de las Medidas Sustitutivas de la Privación de Libertad. *Ciencias Penales*. Cuba, 1992.
- TOCAVEN, Roberto. *Psicología Criminal*. Editorial Amanuense. México, 1992.