



# Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia

Junho 2021



CLIMATE  
POLICY  
INITIATIVE



## AUTORES

### **Cristina Leme Lopes**

*Analista Legal Sênior, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio*  
[cristina.leme@cpiglobal.org](mailto:cristina.leme@cpiglobal.org)

### **Joana Chiavari**

*Diretora Associada, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio*

## AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem a Juliana Marcussi por suas valiosas contribuições na pesquisa e análise do tema e Meyrele Nascimento pelo trabalho de design gráfico.

Este trabalho não seria possível sem o apoio financeiro de Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI). Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

## SOBRE O CPI

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Conciliação ambiental, Decreto nº 9.760/2019, Procedimento administrativo sancionador ambiental, Ibama, Desmatamento, Amazônia

### **CITAÇÃO SUGERIDA**

Lopes, Cristina L. e Joana Chiavari. *Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

### **CONTATO**

[contato.brasil@cpiglobal.org](mailto:contato.brasil@cpiglobal.org)



# SUMÁRIO

Lista de Figuras	iv
Lista de Siglas (ou Abreviações ou Acrônimos)	v
<b>Introdução</b>	<b>1</b>
O que é o Procedimento Administrativo Sancionador Ambiental?	2
Principais destaques	3
<b>1. Contexto Histórico</b>	<b>4</b>
<b>2. Descrição do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama</b>	<b>7</b>
<b>3. Principais Questões do Novo Marco Legal e da Nova Estrutura de Governança do Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama</b>	<b>13</b>
3.1. Análise Prévia do Auto de Infração por <i>Autoridade Hierarquicamente Superior</i>	13
3.2. Falta de Regulamentação Adequada do Agendamento da Audiência de Conciliação	14
3.3. Análise Preliminar da Autuação pelo Nucam	15
3.4. Concentração da Instrução Processual na Enins	17
3.5. Falta de Critérios Claros e Objetivos na Escolha dos Integrantes do Nucam e Enins	18
3.6. Concentração da Competência para o Julgamento dos Autos de Infração em Primeira e Segunda Instâncias	19
<b>4. Implementação da Conciliação Ambiental e da Nova Estrutura de Governança</b>	<b>20</b>
4.1. Atraso na Regulamentação da Conciliação Ambiental e Instrução Processual	20
4.2. Designação dos Membros do Nucam e Enins	21
4.3. Atraso na Realização das Audiências de Conciliação Ambiental	22
4.4. Substituição de Servidores de Carreira por Pessoas sem Qualificação Técnica para Ocupar Postos-Chave no Ibama	23
<b>5. Reflexos do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e da Nova Estrutura de Governança no Combate ao Desmatamento na Amazônia</b>	<b>25</b>
<b>Referências</b>	<b>28</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Linha do Tempo da Legislação que Regulamenta o Processo Administrativo Federal para Apuração de Infrações Ambientais	6
<b>Figura 2.</b> Etapas do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama	8
<b>Figura 3.</b> Organograma dos Principais Órgãos Envolvidos no Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama	10

## **LISTA DE SIGLAS (OU ABREVIACÕES OU ACRÔNIMOS)**

**AI** Auto de Infração

**ADPF** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

**Cadin** Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal

**CGU** Controladoria Geral da União

**CNPSA** Coordenação Nacional do Processo Sancionador Ambiental

**EAP** Equipe de Análise Preliminar

**ECAC** Equipes de Condução das Audiências de Conciliação

**Enins** Equipe Nacional de Instrução

**Ibama** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**ICMBio** Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**GEF** Grupo Especializado de Fiscalização

**GN-I** Grupo Nacional de Primeira Instância

**GN-II** Grupo Nacional de Segunda Instância

**GN-P** Grupo Nacional de Preparação

**IN** Instrução Normativa

**INC** Instrução Normativa Conjunta

**LAI** Lei de Acesso à Informação

**LPNMA** Lei da Política Nacional do Meio Ambiente

**MMA** Ministério do Meio Ambiente

**MPF** Ministério Público Federal

**Nucam** Núcleo de Conciliação Ambiental

**NUIP** Núcleo de Instrução Processual

**PGF** Procuradoria Geral Federal

**PPCDAm** Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

**Sisnama** Sistema Nacional do Meio Ambiente

**STF** Supremo Tribunal Federal

**Supes** Superintendências Estaduais do Ibama

**TCU** Tribunal de Contas da União



# INTRODUÇÃO

No Brasil, a regulamentação de atividades que impactam o meio ambiente e a aplicação de medidas para garantir o cumprimento da lei (conhecidas em conjunto por ações de "comando e controle") são ferramentas essenciais para a prevenção e combate ao desmatamento ilegal na Amazônia. Entretanto, uma vez constatada uma infração ambiental, como a supressão de vegetação ou a prática de queimada sem autorização, para responsabilizar o infrator e condená-lo ao pagamento da multa e à obrigação de reparar os danos causados, é preciso que o órgão ambiental promova um processo administrativo de apuração da infração ambiental.

Nesse sentido, o procedimento administrativo sancionador ambiental é um elemento chave no enfrentamento do desmatamento ilegal e torná-lo mais eficaz é fundamental para que ele cumpra sua dupla função: penalizar o infrator e dissuadir terceiros de praticar a infração (caráter pedagógico da sanção).

Em abril de 2019, foi promulgado o Decreto nº 9.760 que alterou significativamente a sistemática do procedimento sancionador do Ibama. **A principal novidade foi a criação de uma etapa de conciliação ambiental**, anterior à etapa de julgamento do auto de infração.<sup>1</sup> De acordo com o decreto, a conciliação ambiental deve ser estimulada com vistas a encerrar os processos administrativos ambientais federais. Estas mudanças foram regulamentadas, posteriormente, pela Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ ICMBio nº 2, de 29 de janeiro de 2020.

Embora, em tese, a etapa de conciliação ambiental possa trazer uma maior celeridade ao procedimento sancionador ambiental, esta mudança foi recebida com muitas reservas pelos diferentes setores da sociedade. Além de ser um mecanismo muito incipiente, há uma grande apreensão sobre como será implementado. As mudanças no procedimento administrativo ambiental também foram acompanhadas por **grandes mudanças na estrutura de governança do processo sancionador ambiental do Ibama**.

As alterações promovidas no procedimento administrativo sancionador ambiental foram, inclusive, objeto de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 755/2020) na qual os autores pedem a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 9.760/2019, bem como a suspensão imediata de sua eficácia (Supremo Tribunal Federal 2020).

As mudanças recentes mal estavam sendo implementadas quando o governo editou, em abril de 2021, uma nova instrução normativa alterando mais uma vez as regras do procedimento administrativo ambiental federal.<sup>2</sup> Estas alterações provocaram a reação imediata dos servidores do Ibama e do ICMBio que argumentaram não terem condições de implementar as últimas modificações e afirmaram que todo o sistema sancionador se encontrava paralisado (Bragança 2021a). Duas semanas depois, uma outra instrução normativa já alterava a anterior.<sup>3</sup> Essas mudanças não foram só objeto de críticas, elas também provocaram pedidos de exoneração de servidores que ocupavam cargos estratégicos nas autarquias (Borges 2021b).

Além disso, outros movimentos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), sob a liderança do ministro Ricardo Salles, como a criação de uma força policial na Amazônia para ações de fiscalização ambiental e a fusão do Ibama e ICMBio, adicionam ainda mais insegurança e desconfiança e indicam que novas

1 Este decreto também altera significativamente as regras sobre a conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais, que já foi objeto de análise pelo CPI/PUC-Rio (Chiavari, Joana e Cristina Leme Lopes. Decreto nº 9.760/2019 Altera Regras de Conversão de Multa Ambiental em Prestação de Serviços Ambientais. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.: <https://bit.ly/3tKmRBA>.)

2 Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 1, de 12 de abril de 2021.

3 Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 2, de 26 de abril de 2021.

alterações no sistema sancionador ambiental podem estar por vir. Ao mesmo tempo, uma operação recente da Polícia Federal sobre exportação ilegal de madeira nativa, envolvendo o ministro, o presidente do Ibama, Eduardo Bim, e outros integrantes do MMA, culminou com o afastamento temporário de Bim da presidência do Ibama e ações de busca e apreensão nos escritórios de Salles (Talento et al. 2021), o que mostra que o momento atual é de grande incerteza.

Para entender os impactos destas alterações na legislação e avaliar se as mesmas podem trazer uma maior efetividade ao procedimento administrativo sancionador ambiental do Ibama, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) fizeram uma revisão da literatura e analisaram detalhadamente o Decreto nº 9.760/2019 e demais normas regulamentadoras e a nova estrutura de governança do processo sancionador ambiental. As pesquisadoras também levantaram dados relativos aos autos de infração em consulta às bases de dados abertos do Ibama e por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

O relatório está dividido em cinco seções. Preliminarmente, o relatório apresenta os principais destaques e as implicações de políticas públicas. A **primeira seção** é um contexto histórico, com a evolução das principais normas que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações ambientais, acompanhada de uma linha do tempo. A **segunda seção** descreve de forma clara e sintética o novo marco legal do procedimento administrativo sancionador do Ibama, suas principais etapas e os órgãos envolvidos. A descrição do novo marco legal é acompanhada por um fluxograma e um organograma dos principais órgãos do Ibama que atuam nesse procedimento. A **terceira seção** faz uma análise técnica do novo marco legal, as vantagens e desvantagens e possíveis barreiras para sua implementação. A **quarta seção** faz uma avaliação da implementação desse novo modelo pelo governo atual, ressaltando os problemas e os desafios com base em dados e evidências. Essa seção também mostra como as mudanças na governança ambiental estão afetando a implementação desse novo modelo. Por fim, a **quinta seção** mostra os reflexos do novo procedimento administrativo sancionador e da nova estrutura de governança no combate ao desmatamento na Amazônia.

## O QUE É O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL?

Os órgãos ambientais devem fazer o monitoramento e a fiscalização de condutas e atividades para verificar se estão de acordo com as regras jurídicas de proteção ambiental. Caso seja constatada uma infração ambiental, como a supressão de vegetação ou a prática de queimada sem autorização, o órgão ambiental deve agir de forma repressiva, impondo àquele que causou o dano (infrator) as sanções cabíveis, como a multa ambiental. Porém, para responsabilizar o infrator e condená-lo às sanções (como o pagamento de multa) e à obrigação de reparar os danos causados, é preciso que o órgão ambiental promova um processo administrativo de apuração da infração ambiental.

A responsabilização por danos ambientais, prevista na Constituição Federal de 1988, pode ocorrer simultaneamente nas esferas administrativa, cível e criminal, tendo cada uma delas as suas peculiaridades e procedimentos específicos para sua apuração. Além disso, a Constituição também prevê que a competência em matéria ambiental é dividida entre os três entes da federação - União, estados e municípios, de modo que os estados e municípios também possuem regras de proteção ambiental e procedimentos administrativos próprios. **Este relatório trata apenas do procedimento administrativo sancionador ambiental, em âmbito federal.** Apesar do atual procedimento ser o mesmo para ambas as autarquias, Ibama e ICMBio, neste documento examinamos o tema **com o enfoque sobre as ações do Ibama.**



## PRINCIPAIS DESTAQUES

- **Embora a conciliação ambiental possa, em tese, trazer maior celeridade ao procedimento administrativo sancionador ambiental,** diminuindo o prazo para o encerramento dos processos com a conciliação entre as partes, **sua implementação pelo atual governo tem sido deficiente:** (i) a regulamentação da etapa de conciliação se deu de forma tardia, descoordenada e as normas que regulamentam o agendamento das audiências de conciliação são ambíguas, prejudicando a implementação desta nova etapa; (ii) as audiências de conciliação não estão sendo realizadas em número necessário, atrasando o processo de milhares de autos de infração; (iii) os integrantes do Núcleo de Conciliação Ambiental (Nucam) foram designados sem critérios claros e objetivos e em número insuficiente em vários estados, impossibilitando que esta etapa possa ser implementada adequadamente; (iv) as alterações promovidas pela nova instrução normativa atribuindo ao Nucam a competência pela análise preliminar dos autos de infração, oralmente no início da audiência de conciliação, adiciona uma camada de complexidade que poderá atrasar ainda mais a implementação da etapa de conciliação ambiental; e (v) a falta de transparência dos dados relativos às audiências de conciliação impede o acompanhamento e avaliação, pela sociedade civil, desta nova etapa procedimental.
- As alterações recentes no procedimento administrativo sancionador do Ibama, estabelecendo uma etapa preliminar de análise dos autos de infração por *autoridade hierarquicamente superior* ao agente que promoveu a fiscalização, sem escopo bem definido, sem prazo e sem a obrigação de emissão de parecer técnico fundamentando a decisão, **permitem que estas autoridades atuem com demasiada discricionariedade e controle sobre as atividades dos agentes de fiscalização e sobre a continuidade ou não do processo administrativo.**
- **A nova governança do sistema sancionador concentra toda a instrução processual em uma equipe nacional, sob a orientação do Ibama sede.** Se de um lado esta centralização poderia, em princípio, dar mais uniformidade e celeridade aos processos, por outro lado, se esta equipe for composta por um número insuficiente de servidores ou por servidores sem a qualificação técnica necessária, pode se tornar ponto de represamento no fluxo dos processos, tornando o procedimento sancionador mais longo e ineficaz.
- A centralização do julgamento dos autos de infração nos superintendentes estaduais (1ª instância) e no presidente do Ibama (2ª instância) além de constituir um gargalo no fluxo de tramitação dos processos, **torna o procedimento sancionador ambiental mais facilmente sujeito ao controle político dessas pessoas.** Além disso, os superintendentes não possuem a garantia mínima de permanência no cargo e podem sofrer pressões externas visando o direcionamento das decisões proferidas.
- A exoneração de servidores do quadro técnico do Ibama que ocupavam cargos estratégicos e sua **substituição por pessoas sem experiência em gestão ambiental e qualificação técnica necessária põe em xeque a capacidade (e a vontade) do atual governo de tornar o procedimento administrativo mais eficaz para apurar as infrações ambientais.**
- **A alteração constante dos marcos legais do procedimento administrativo sancionador ambiental federal gera uma enorme insegurança jurídica,** paralisa as atividades de fiscalização e apuração das infrações ambientais até que os órgãos consigam se adaptar às novas regras e acarreta um grande desperdício de recursos públicos usados para a capacitação do corpo técnico e compra e/ou desenvolvimento de novos sistemas.
- **Um procedimento administrativo sancionador ineficaz, aliado à fragilização da governança ambiental, acarretará impactos significativos na política de combate ao desmatamento da Amazônia,** tanto no que diz respeito à não responsabilização adequada dos infratores ambientais, quanto ao enfraquecimento do seu poder de dissuasão.

# 1. CONTEXTO HISTÓRICO

A regulamentação do processo administrativo federal para a apuração de infrações ambientais tem sofrido muitas alterações. **Esta seção descreve o contexto histórico, a evolução da regulamentação e apresenta uma linha do tempo** indicando as normas que estão em vigor e aquelas que se encontram revogadas.

Os fundamentos e princípios para a responsabilização por danos ambientais foram disciplinados, inicialmente, pela **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - LPNMA** (Lei nº 6.938/1981). A LPNMA também instituiu um abrangente sistema de governança ambiental, com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), responsável pela condução da política ambiental brasileira. Embora a Lei nº 6.938/1981 já dispusesse sobre infrações ambientais e as penalidades aplicáveis, foi somente com a edição da **Lei de Crimes Ambientais** (Lei nº 9.605/1998) que a responsabilização administrativa ambiental começou a ganhar corpo no país. Por meio da Lei de Crimes Ambientais, foram designadas as sanções penais e administrativas para as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como foram descritas as etapas do processo de apuração das infrações administrativas, o que foi a base para criação do atual sistema sancionador do Ibama (Trennepohl et al. 2019). A Lei de Crimes Ambientais foi regulamentada, inicialmente, pelo Decreto nº 3.179/1999 e, atualmente, pelo Decreto nº 6.514/2008.

**A publicação do Decreto nº 6.514/2008 representou um marco importante na evolução normativa da responsabilização administrativa ambiental.** Além de regulamentar de forma mais robusta as infrações e sanções administrativas ambientais, o decreto também estabeleceu as regras gerais do processo administrativo federal para apuração destas infrações, consolidando regras procedimentais, até então dissipadas em instruções normativas e portarias internas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ibama (Trennepohl et al. 2019).

Embora o Decreto nº 6.514/2008 tenha representado um grande avanço com relação ao decreto anterior, sua implementação é complexa. Na prática, os processos administrativos tramitam por um tempo demasiadamente longo e um percentual muito pequeno das multas são pagas (Schmitt 2015). Por isso, é necessário avaliar o procedimento do Ibama, encontrar os principais gargalos e propor soluções para que seja mais efetivo.

Para contribuir no aprimoramento, fortalecimento e melhoria das operações do processo sancionador ambiental, a Controladoria Geral da União (CGU) promoveu duas auditorias, em 2017 e em 2019, nas quais identificou os principais problemas e sugeriu recomendações ao Ibama. A CGU identificou que os processos permanecem por tempo excessivo em todas as etapas, que há deficiências na escolha das autoridades julgadoras e fragilidades na governança dos processos, dentre outras questões. A CGU recomendou a automação das fases processuais e a alteração do modelo de governança, sobretudo com relação à escolha das autoridades julgadoras. Após estas auditorias era esperado uma revisão normativa do procedimento sancionador do Ibama, entretanto, as mudanças adotadas, recentemente, pelo atual governo, foram muito além do previsto.

---

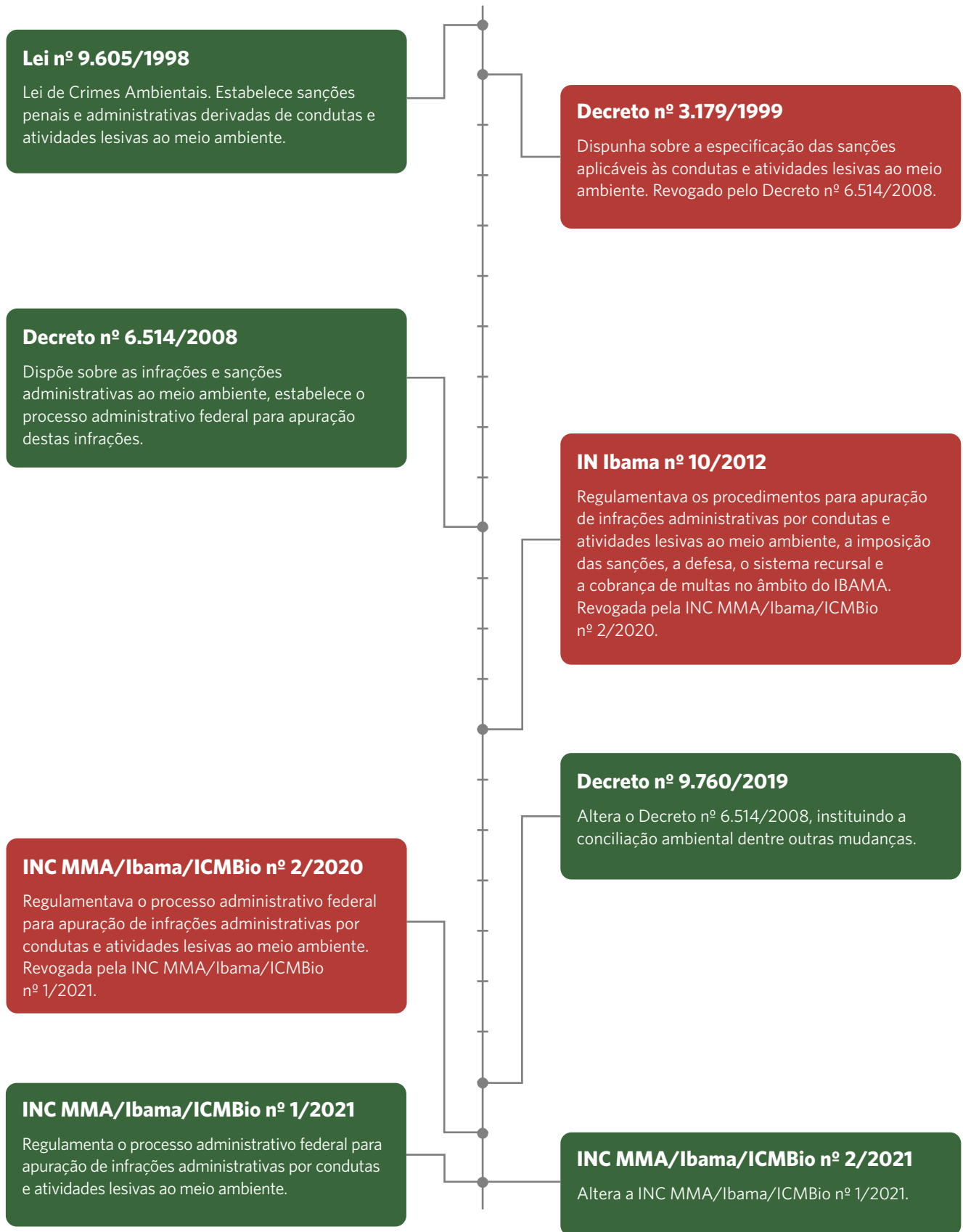
**Desde a sua edição, o Decreto nº 6.514/2008 já foi alterado várias vezes, mas nenhuma teve um impacto tão grande quanto as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019. A principal novidade foi a criação de uma etapa de conciliação ambiental anterior à etapa de julgamento do auto de infração.**

Para implementar estas mudanças, o governo revogou a Instrução Normativa Ibama nº 10/2012 (IN Ibama nº 10/2012) e editou a **Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 2, em 29 de janeiro de 2020** (INC nº 2/2020), regulamentando o novo processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Após pouco mais de um ano, o governo revogou esta instrução normativa e editou um outro procedimento administrativo federal por meio da Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 1, de 12 de abril de 2021** (INC nº 1/2021). Esta nova instrução normativa promove alterações no fluxo do procedimento e na atribuição de competências que parecem ser um grande retrocesso e estão sendo fortemente criticadas por servidores do Ibama e do ICMBio. Duas semanas depois, o governo alterou novamente as regras por meio da Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 2, de 26 de abril de 2021 (INC nº 2/2021). Esta última instrução normativa alterou pontualmente a INC nº 1/2021, mantendo inalterados vários pontos controversos dessa nova sistemática.

A Figura 1 apresenta as principais normas que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações ambientais, indicando aquelas que estão em vigor e as que foram revogadas.

As mudanças no procedimento administrativo ambiental também foram acompanhadas por **grandes mudanças na estrutura de governança do processo sancionador**, não só para adequá-la à nova etapa de conciliação ambiental, mas também com o objetivo de dar maior uniformidade às etapas de instrução e julgamento dos processos. Estas modificações na governança foram implementadas pelo Ibama por meio da adoção de várias portarias ao longo do ano de 2020. Com as alterações promovidas, recentemente, pela INC nº 1/2021, novas portarias e alterações nas anteriores devem ocorrer nos próximos meses. Além disso, como esta última alteração no procedimento foi duramente criticada pelos servidores do Ibama e do ICMBio, é possível que estas modificações sejam novamente revistas.

**Figura 1.** Linha do Tempo da Legislação que Regulamenta o Processo Administrativo Federal para Apuração de Infrações Ambientais



Legislação em vigor
  Legislação revogada

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

## 2. DESCRIÇÃO DO NOVO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO IBAMA

Esta segunda seção descreve de forma sintética o novo procedimento administrativo sancionador do Ibama, suas principais etapas e os órgãos envolvidos.

O atual procedimento administrativo sancionador do Ibama pode ser dividido em quatro grandes etapas: (i) monitoramento, fiscalização e autuação; (ii) conciliação ambiental; (iii) apresentação de defesa e julgamento do auto de infração; e (iv) execução das sanções.

Cada uma destas etapas se desenvolve em passos, ora sob a condução do Ibama, ora sob a responsabilidade do infrator. Em um mesmo processo, algumas etapas são executadas nos estados, por servidores alocados nas superintendências estaduais do Ibama (Supes) e outras são executadas de maneira centralizada por servidores que estão na estrutura do Ibama sede, no Distrito Federal.

A Figura 2 mostra como se dá o fluxo de um processo administrativo no Ibama, as principais etapas, os órgãos e pessoas envolvidas e as possibilidades de encerramento do processo. A Figura 3, em seguida, mostra o organograma dos principais órgãos que atuam no procedimento sancionador do Ibama.

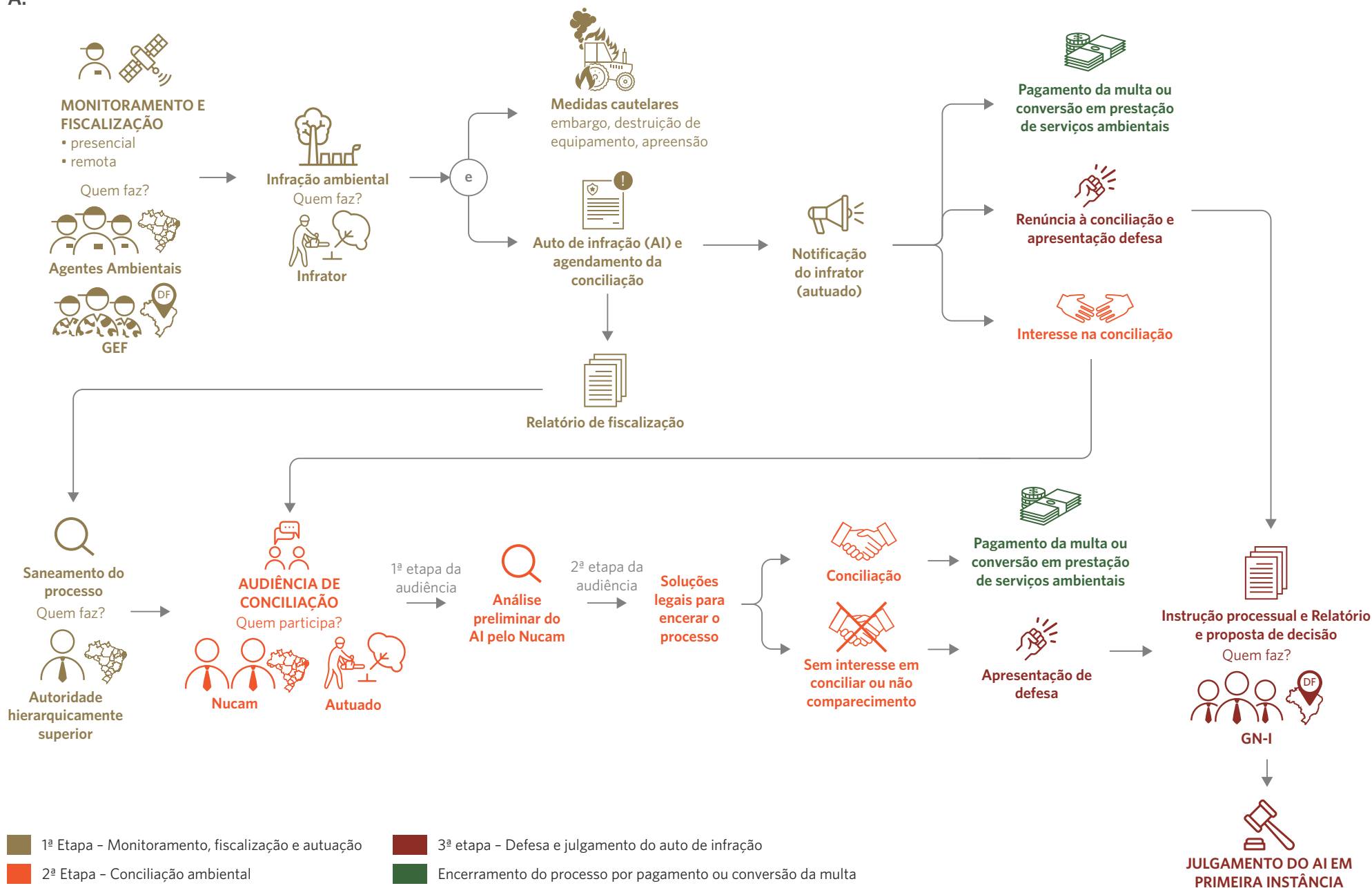
A **primeira etapa** se inicia com o **monitoramento e fiscalização** de condutas e atividades que podem ser lesivas ao meio ambiente. Normalmente, esta etapa é exercida por agentes ambientais federais nos estados (alocados nas Supes e outras unidades administrativas), mas algumas operações mais complexas podem ser realizadas pelo Grupo Especializado de Fiscalização (GEF) que é a tropa de elite do Ibama. Nesta etapa, **o Ibama conta com ações presenciais, como a ida de fiscais em áreas desmatadas, e com ações remotas, como análise de dados por sensoriamento remoto.**

Se durante as atividades de monitoramento e fiscalização for **constatada uma infração ambiental**, como a supressão de vegetação sem autorização, o agente ambiental deve autuar o infrator, emitindo um **auto de infração**, por meio eletrônico, o qual deve conter: a identificação do autuado, a descrição da infração constatada, o artigo da lei que está sendo infringido e as sanções aplicadas, como a multa. No momento da autuação, a audiência de conciliação deve ser agendada automaticamente e a data e o horário serão informados ao autuado. Na fiscalização, o agente do Ibama ainda pode adotar algumas providências imediatas, como a destruição de equipamentos e embargo da área. Essas medidas urgentes são chamadas de **medidas cautelares**.

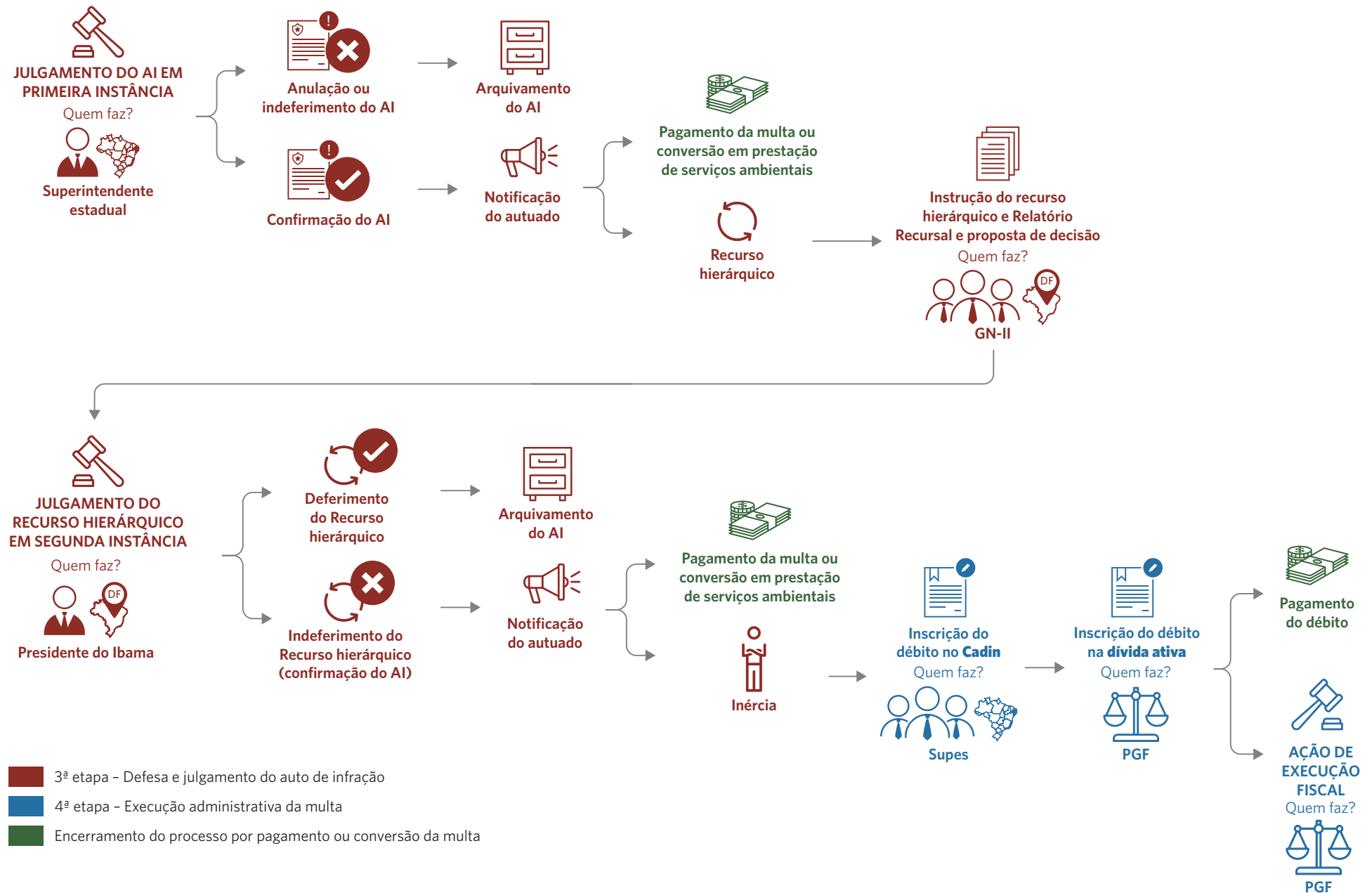
Com a **emissão do auto de infração** e o agendamento da audiência de conciliação, o agente ambiental precisa tomar ao menos duas providências essenciais. A primeira é informar o autuado sobre o auto de infração e a audiência de conciliação, por meio de **notificação**. A segunda é elaborar um **relatório de fiscalização** caracterizando a situação, o autor da infração, o nexo de causalidade entre a infração e a conduta do autor, as sanções cabíveis e as provas obtidas. Em seguida, o relatório de fiscalização deve ser encaminhado à **autoridade hierarquicamente superior** para fazer a análise de regularidade da autuação (saneamento do processo) e dar prosseguimento ao processo. Após receber o processo administrativo, o chefe da unidade administrativa ambiental o encaminhará ao Núcleo de Conciliação Ambiental (Nucam) do estado para o início da etapa de conciliação ambiental.

Figura 2. Etapas do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama

A.

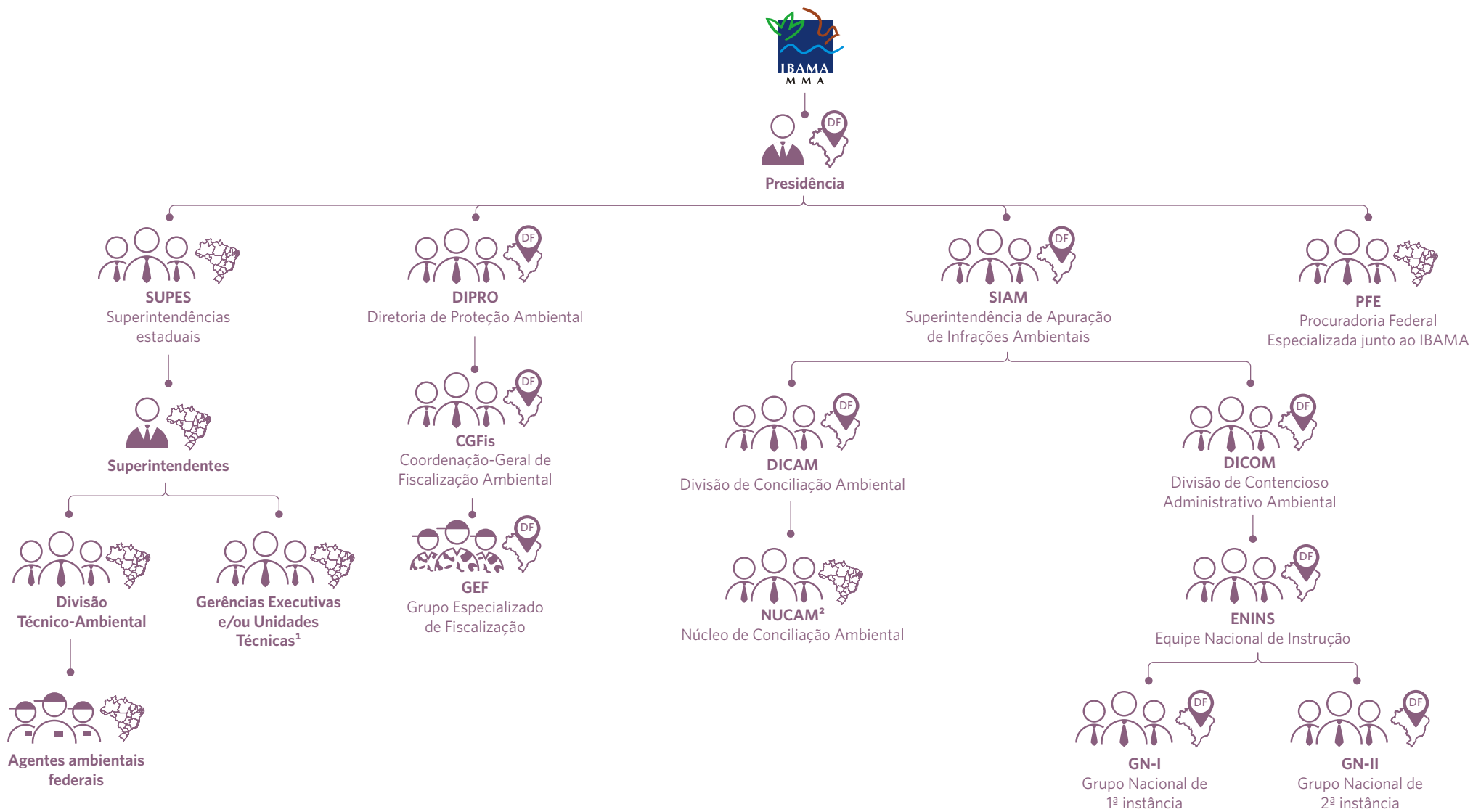


B.



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

**Figura 3.** Organograma dos Principais Órgãos Envolvidos no Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama



**1** Alguns estados podem ter Gerência Executiva e/ou Unidades Técnicas (unidades descentralizadas) do Ibama com agentes ambientais federais.

**2** Na vigência da INC nº 2/2020, o Nucam era composto pela Equipe de Análise Preliminar (EAP) e as ECACs. A INC nº 1/2021, revogou a INC nº 2/2020 e extinguiu as denominações EAP e ECAC do procedimento sancionador federal, mas não deixou claro a composição do Nucam. Até a publicação deste documento, a Portaria Conjunta nº 521/2020 que designa os membros do Nucam, incluindo a EAP e as ECACs, ainda não tinha sido revogada nem alterada.

Legenda:





Ao ser notificado, o autuado poderá **encerrar o processo** com o **pagamento da multa** à vista com desconto ou parcelada, ou propondo a **conversão da multa** em prestação de serviços ambientais. Caso queira **questionar o auto de infração**, o autuado poderá participar da audiência de conciliação ou renunciar expressamente seu direito de conciliar e apresentar logo a sua defesa contra o auto de infração. Independentemente de notificação, o autuado poderá solicitar a realização da audiência de conciliação ambiental, a ser efetuada por via eletrônica.

A **etapa de conciliação ambiental** consiste basicamente na **audiência de conciliação** entre o Nucam e o autuado. O Nucam é composto por, no mínimo, **dois servidores** efetivos do poder público, sendo ao menos um deles integrante do órgão que lavrou o auto de infração, no caso, o Ibama. Entretanto, as audiências não podem ser presididas pelo servidor do Ibama, devem ser conduzidas por servidor de outro órgão, como por exemplo do ICMBio. As **audiências** devem ser realizadas, **preferencialmente, por meio eletrônico**, mas os autuados precisam concordar expressamente com esta modalidade.

No início da audiência, o Nucam deverá fazer a **análise preliminar do auto de infração** e, posteriormente, explicar de forma clara ao autuado as **razões da emissão do auto de infração** e as **soluções legais para encerrar o processo**, tal como o pagamento da multa à vista com desconto ou parcelada e a conversão da multa em prestação de serviços ambientais. O grau de liberdade da equipe de conciliação deve ser restrito à aplicação da lei. Embora o conciliador decida sobre a aplicação da sanção, inclusive sobre o valor da multa, podendo reduzi-la, mantê-la ou majorá-la, ele não pode conceder um desconto maior que os percentuais já previstos na legislação.

Se o autuado optar pela conciliação, por meio de uma das formas de encerramento do processo, ele terá que extinguir o processo administrativo e se comprometer em não propor uma ação judicial. **É importante ressaltar que a realização de conciliação ambiental não exclui a obrigação de reparar eventual dano ambiental.** Caso o autuado não tenha interesse em conciliar, deverá propor a sua defesa no prazo de 20 dias. O não comparecimento do autuado à audiência de conciliação é interpretado como ausência de interesse em conciliar, abrindo-se prazo para que ele apresente a sua defesa.

A **terceira etapa** consiste na **apresentação de defesa e no julgamento do auto de infração**. Antes de a autoridade julgadora receber a defesa do autuado, há uma **etapa intermediária de instrução processual**, tanto para o julgamento de primeira instância quanto para o julgamento de segunda instância. Na sistemática atualmente em vigor, toda a instrução processual é feita pela **Equipe Nacional de Instrução (Enins)**, órgão centralizado. A Enins, por sua vez, é composta por três grupos: o Grupo Nacional de Primeira Instância (GN-I), o Grupo Nacional de Segunda Instância (GN-II) e o Grupo Nacional de Preparação (GN-P). O GN-I e GN-II fazem a análise do conteúdo do processo e elaboram uma proposta de decisão a ser encaminhada para a autoridade julgadora. O GN-P funciona como uma espécie de cartório, fazendo a gestão do processo, a distribuição dos documentos e a comunicação dos atos processuais.

Assim, quando o autuado propõe uma defesa contra o auto de infração, esta defesa é encaminhada ao GN-I que também vai receber os demais documentos do processo e a manifestação preliminar elaborada pelo Nucam. O GN-I fará a análise das razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração e elaborará o **Relatório de Análise Instrutória**, encerrando-se a fase de instrução. Em seguida, o autuado é notificado para

apresentar **alegações finais** no prazo de 10 dias. Após este prazo, o GN-I elabora uma **proposta de decisão** e a encaminha para a **autoridade julgadora de primeira instância que, atualmente, são os superintendentes estaduais do Ibama**. Cada superintendente será responsável pelo julgamento dos autos de infração da Supes de sua responsabilidade.

A autoridade julgadora de primeira instância (superintendente da Supes) **julgá o auto de infração**, em decisão fundamentada, no prazo máximo de 30 dias. **A decisão poderá confirmar, anular ou indeferir o auto de infração**. Nos casos de anulação ou indeferimento, o auto de infração é arquivado e o processo se encerra. Em algumas situações, o próprio Ibama pode propor um recurso contra a decisão que anulou o auto de infração. Quando a decisão confirma o auto de infração, o **autuado é notificado** para encerrar o processo, **pagando a multa ou propondo a sua conversão** em prestação de serviços ambientais, ou **apresentar o recurso hierárquico, contra a decisão que confirmou o auto de infração**, no prazo de 20 dias. O recurso é, inicialmente, dirigido à autoridade julgadora que proferiu a decisão, que poderá reconsiderá-la, caso contrário, será encaminhado à segunda instância.

O **recurso hierárquico** é encaminhado para o GN-II que vai fazer a instrução do recurso, a análise de todo o processo e elaborar um **relatório recursal com a proposta de decisão de segunda instância**. O relatório é encaminhado à autoridade julgadora de segunda instância para proferir decisão fundamentada, no prazo máximo de 30 dias. Ressalta-se que, de acordo com a sistemática atual, o **presidente do Ibama é a autoridade julgadora de segunda instância, sendo responsável pelo julgamento de todos os recursos hierárquicos**, independentemente do tipo de infração ou do valor da multa. Em sua decisão, ele poderá **deferir ou indeferir o recurso**, estabelecendo definitivamente as sanções. No caso de improcedência do recurso, o autuado será **notificado para pagar a multa**, no prazo de cinco dias, e **apresentar projeto de recuperação da área degradada**, se for o caso. **Não cabe novo recurso contra a decisão de segunda instância**.

A **quarta e última etapa** consiste no **processo de execução administrativa das multas**. Caso o autuado não faça o pagamento no prazo legal, o **débito será inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin)**, pelo serviço de cobrança administrativa da Supes do Ibama correspondente, e, em seguida, na **Dívida Ativa da União**, pela equipe nacional de cobrança da Procuradoria Geral Federal (PGF), no estado onde ocorreu o processo. Com a **inscrição da multa em dívida ativa**, os autos do processo administrativo ambiental serão arquivados, **encerrando-se, assim, a fase executória administrativa do procedimento sancionador ambiental do Ibama**. Após o registro em dívida ativa, se o autuado não efetuar o pagamento da multa, a equipe nacional de cobrança da PGF promoverá a cobrança judicial, por meio de uma **ação de execução fiscal**, inaugurando a **etapa judicial de execução da multa**.

### 3. PRINCIPAIS QUESTÕES DO NOVO MARCO LEGAL E DA NOVA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO IBAMA

O Decreto nº 9.760/2019 e a INC nº 2/2020 e, recentemente, a INC nº 1/2021 promoveram muitas alterações no procedimento administrativo federal de apuração das infrações ambientais. **Esta terceira seção faz uma análise técnica das mudanças que foram consideradas as mais significativas e capazes de gerar um grande impacto no sistema sancionador ambiental.** Na seção seguinte, o documento faz uma avaliação da implementação desse novo modelo pelo governo atual.

#### 3.1. ANÁLISE PRÉVIA DO AUTO DE INFRAÇÃO POR AUTORIDADE HIERARQUICAMENTE SUPERIOR

A legislação estabelece **requisitos de validade de um auto de infração**, que precisa conter: (i) a **identificação do autuado**; (ii) a **descrição clara e objetiva da infração administrativa** constatada; (iii) a indicação dos respectivos **dispositivos legais e regulamentares infringidos**; e (iv) a **sanção cabível**. Assim, caso um auto de infração seja lavrado sem respeitar esses requisitos, ele pode ser declarado nulo (sem validade). Alguns requisitos são considerados **vícios sanáveis**, ou seja, podem ser reparados ao longo do processo (exemplo: erro no enquadramento legal da infração), mas há aqueles considerados **vícios insanáveis** (exemplo: descrição incorreta da infração ambiental), que não podem ser corrigidos e implica na anulação do auto de infração. Esta **análise de validade do auto de infração também é conhecida por saneamento**.

Na vigência da IN Ibama nº 10/2012, o saneamento do auto de infração era feito pelas autoridades julgadoras de 1ª e 2ª instâncias. Mas a identificação de vícios insanáveis nas fases já avançadas do processo administrativo, com a consequente anulação do auto de infração, acabava gerando um custo desnecessário para a administração pública que movia toda a máquina do processo sancionador até a declaração de nulidade. Por isso, quando a INC nº 2/2020 antecipou esta análise para o início do procedimento, esta mudança foi considerada positiva.

A INC nº 2/2020, atualmente revogada, atribuía à Equipe de Análise Preliminar (EAP), integrante do Núcleo de Conciliação Ambiental (Nucam), a competência para fazer a análise preliminar dos autos de infração e elaborar um parecer técnico fundamentado, antes da audiência de conciliação ambiental. A nova INC nº 1/2021 excluiu a etapa de análise preliminar pela EAP e atribuiu ao Nucam a competência para realizar esta análise, oralmente e no início da audiência de conciliação. Além da audiência de conciliação, a análise da validade do auto de infração também será feita ao longo do processo administrativo, nas etapas de instrução e julgamento do auto de infração.

**A INC nº 1/2021 criou mais uma etapa preliminar de saneamento do processo administrativo**, a ser feito pela **autoridade hierarquicamente superior**.<sup>4</sup> A redação original da INC nº 1/2021 estabelecia que o agente ambiental (fiscal) deveria primeiro elaborar o relatório de fiscalização e somente depois lavrar o auto de infração. O auto de infração deveria ser encaminhado à autoridade hierarquicamente superior para sucessivamente, sanear e abrir o processo administrativo. Como a antecipação da elaboração do relatório de fiscalização gerou uma forte crítica dos agentes ambientais, o governo resolveu voltar atrás e editou a INC nº 2/2021 alterando novamente esta ordem. Portanto, agora, o agente ambiental deve primeiro lavrar o auto de infração e depois elaborar o relatório de fiscalização e encaminhá-lo à autoridade hierarquicamente superior para sanear e dar prosseguimento ao processo.

Entretanto, **a INC nº 1/2021 não estabelece de forma clara e objetiva o escopo deste saneamento preliminar, nem dispõe sobre a emissão de um parecer técnico e fundamentado pela autoridade hierarquicamente superior**. A redação original da INC nº 1/2021 simplesmente dizia que a autoridade hierarquicamente superior poderia “apontar pendências, erros, vícios ou a necessidade de produção de informações ou documentos complementares”. Agora, com a alteração da INC nº 2/2021, a norma se limita a dizer que a autoridade hierarquicamente superior vai “sanear” o processo, podendo adotar as providências necessárias para a continuidade ou não do processo administrativo.

Observa-se que a **atuação dos superiores hierárquicos**, no saneamento do auto de infração, **parece ser bastante discricionária**. Além disso, como não há prazo para a autoridade promover este saneamento prévio, esta inovação também pode comprometer a celeridade na apuração dos ilícitos ambientais. Esta mudança tem sido apontada como uma das questões mais críticas da nova instrução normativa. Um grupo com cerca de 400 fiscais do Ibama escreveu uma carta endereçada ao presidente do instituto afirmando que “as inovações trazidas para a instauração de processos de apuração de infrações, traz na *autoridade hierarquicamente superior* a existência de uma espécie de censor, com ampla e irrestrita discricionariedade” (Ibama 2021b). Embora o ministro do Meio Ambiente tenha admitido que poderia fazer ajustes no texto desta nova instrução normativa (Soares 2021), até o momento, a única alteração que foi efetivada diz respeito ao momento de o agente ambiental elaborar o relatório de fiscalização.

## **3.2. FALTA DE REGULAMENTAÇÃO ADEQUADA DO AGENDAMENTO DA AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO**

**As alterações promovidas no procedimento administrativo sancionador federal fazem da conciliação ambiental a principal etapa do processo de apuração das infrações ambientais.**

O governo colocou todas as fichas nas audiências de conciliação, com uma grande expectativa de que a mesma será capaz de encerrar a maioria dos processos. De fato, do ponto de vista do atuado, a etapa de conciliação não traz nenhum prejuízo, ao contrário, ela é uma grande oportunidade para o atuado ouvir os argumentos do órgão ambiental e expor os seus argumentos antes de apresentar a defesa contra o auto de infração. Nessa conversa, é possível que as partes cheguem a um acordo para o encerramento do processo, abreviando o longo percurso do procedimento sancionador.

<sup>4</sup> A INC nº 1/2021 define autoridade hierarquicamente superior como: agente público oficialmente designado para exercer hierarquia técnica ou administrativa sobre determinada unidade ou equipe de servidores, possuindo as competências de coordenar, aprovar, convalidar, revisar e anular atos praticados por agentes públicos a ele subordinados, nos termos do regulamento interno do órgão ambiental.

Entretanto, ao regulamentar a conciliação ambiental, o governo **não estabeleceu normas precisas para o agendamento da audiência de conciliação e a ausência de clareza nesta etapa poderá comprometer seu bom funcionamento**. Recentemente, o MMA, o Ibama e o ICMBio adotaram uma nova instrução normativa sobre o procedimento administrativo ambiental, mas não resolveram as incertezas que existiam na norma anterior. A INC nº 1/2021 não dispõe de forma clara sobre o momento do agendamento automático da audiência de conciliação e o responsável por este agendamento.

O artigo 47 da INC nº 1/2021 estabelece que “o autuado será notificado para, querendo, comparecer à audiência de conciliação ambiental (...) em data e horário informados *no momento da autuação*”. Esta redação dá a entender que o agendamento da audiência é feito concomitantemente à lavratura do auto de infração, pelo próprio agente ambiental. Entretanto, o artigo 49 dispõe que “a audiência de conciliação ambiental será agendada automaticamente para ocorrer, no máximo, *30 dias após a notificação* da lavratura do auto de infração”. Este artigo parece indicar que o agendamento da audiência ocorre em momento posterior ao da autuação, pois será preciso primeiro notificar o autuado para depois contar o prazo de 30 dias após a notificação, sem indicar claramente o responsável pelo agendamento.

---

**A falta de clareza das regras estabelecendo o responsável pelo agendamento da audiência de conciliação, o momento exato de fazer o agendamento e o prazo da audiência pode prejudicar a implementação desta etapa crucial do processo administrativo sancionador.**

Além dessas regras ambíguas, há outras regras em vigor sobre as audiências de conciliação que não foram revogadas expressamente pela nova INC nº 1/2021. Em novembro de 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, o Ibama e o ICMBio editaram a **Portaria Conjunta nº 589 estabelecendo novas diretrizes e critérios para a etapa de conciliação ambiental**. Com relação ao agendamento das audiências de conciliação, esta portaria dispõe que o autuado deve manifestar o seu interesse na audiência no prazo de 30 dias após a notificação da autuação. Caso se manifeste positivamente, a portaria apenas se limita a dizer que o órgão ambiental notificará o autuado sobre a data e horário da audiência, sem estabelecer quem é responsável pelo agendamento, o prazo para fazer o agendamento após a manifestação do autuado, e os critérios para decidir sobre a data da audiência. Como a **Portaria Conjunta nº 589/2020 tem validade enquanto permanecer a situação de emergência em saúde pública relacionada à pandemia de coronavírus**, esta questão do agendamento das audiências de conciliação está, no momento, indeterminada, com regras ambíguas e dispersas.

### **3.3. ANÁLISE PRELIMINAR DA AUTUAÇÃO PELO NUCAM**

De acordo com a INC nº 2/2020, agora revogada, **a análise preliminar do auto de infração e a elaboração de um parecer técnico era uma responsabilidade da Equipe de Análise Preliminar (EAP)**. O parecer da EPA constituía peça fundamental para subsidiar as deliberações e decisões das Equipes de Condução das Audiências de Conciliação (ECACs) nas audiências de conciliação. Entretanto, **a nova INC nº 1/2021, extinguiu as denominações EAP e ECAC e atribuiu genericamente ao Nucam a competência para fazer a análise preliminar na própria audiência de conciliação**. Como esta nova INC dispõe que a análise

preliminar será feita oralmente e no início da audiência, conclui-se que **cabe às equipes que vão conduzir as audiências a responsabilidade pela análise preliminar.**

Esta mudança parece introduzir **novos desafios à etapa de conciliação**, pois o Nucam vai precisar tomar decisões sobre uma série de questões, como a validade do auto de infração, a manutenção das medidas cautelares, o cabimento da conversão de multa, dentre outras. A análise preliminar deverá ser transcrita em um documento que, posteriormente, será incorporado pela equipe de instrução no relatório circunstanciado. Nesse sentido, a análise preliminar pelo Nucam tem um peso importante no processo administrativo e deve ser feita com grande rigor técnico.

Após as alterações promovidas pela INC nº 1/20021, os Núcleos de Conciliação Ambiental estaduais se tornaram responsáveis por todas as audiências onde se originou o auto de infração, independentemente do valor da multa. Antes, quando a multa fosse igual ou superior a 500 mil reais, as audiências seriam realizadas pelo Nucam do Distrito Federal. Assim, os Núcleos de Conciliação Ambiental estaduais serão responsáveis pela análise preliminar de autos de infração que podem envolver questões complexas, que exigem exame de documentos e análises técnicas que demandam tempo. Além disso, quando houver dúvida jurídica relevante sobre um vício sanável ou insanável, a Procuradoria Federal Especializada deverá se pronunciar antes do Nucam validar um auto de infração ou declará-lo nulo, o que não será possível fazer no início da audiência de conciliação.

**O Decreto nº 9.760/2019 dispõe que as audiências não podem ser presididas pelo servidor integrante do órgão que lavrou o auto de infração**, assim, no procedimento de autos de infração do Ibama, as audiências devem ser presididas por servidor de outro órgão, como por exemplo, o ICMBio. Esta regra foi criada visando trazer o caráter de imparcialidade à audiência de conciliação (Trennepohl et al. 2019), entretanto, com as novas atribuições das equipes que vão conduzir a conciliação ambiental, esta regra adiciona uma complexidade a mais ao servidor que presidirá a audiência que além de conduzir a conciliação, deverá fazer a análise preliminar de um auto de infração lavrado por outra autarquia.

As alterações no procedimento sancionador ambiental, promovidas pela INC nº 1/2021, têm sido muito criticadas. Em carta aberta dirigida à coordenação geral do ICMBio, servidores do órgão se colocaram contra a exclusão da EAP na etapa de análise preliminar e a designação de novas responsabilidades às equipes que vão conduzir as audiências de conciliação. Afirmam que os integrantes do Nucam (designados como ECAC) não estão minimamente capacitados para fazer análise preliminar, que estas análises são complexas e demandam tempo, que com a regra de que as audiências sejam presididas por integrantes de outro órgão eles serão responsáveis pela análises dos autos de infração lavrados pelo Ibama e vice versa e que as equipes de condução das audiências de conciliação são mais sujeitas a pressões locais e tentativas de interferência, por isso uma análise preliminar pela EAP garantiria mais imparcialidade e uniformidade (ICMBio 2021).

Em nota informativa ao Tribunal de Contas da União (TCU), que traz esclarecimentos sobre o novo processo sancionador e as alterações promovidas pela INC nº 1/2021, analista ambiental do Ibama também considera que passar a atribuição da análise preliminar dos autos de infração para os o Nucam (que atualmente se reduziu à equipe de condução da audiência de conciliação) “é uma situação que leva à precarização do processo sancionador ambiental” e que provocará um grande gargalo de processos nesta etapa inicial. Ele também considera que instaurar um procedimento de conciliação sem uma análise prévia

da regularidade do auto de infração pode criar um ambiente semelhante a um “balcão de negócios”. Por fim, conclui que “abrandar o nível de análise processual buscando a celeridade, em vez de priorizar a qualidade técnica e melhor detalhamento das análises nas etapas iniciais dos autos, traz efeito contrário e é pior ao processo” (Ibama 2021c).

## 3.4. CONCENTRAÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL NA ENINS

**Outra alteração considerável na governança do procedimento sancionador ambiental federal foi a concentração da instrução processual de todos os autos de infração em uma única equipe nacional centralizada.**

De acordo com a INC nº 1/2021, a instrução processual será feita por Equipes de Instrução Nacional, Regionais ou Locais. Entretanto, até o momento, o governo apenas instituiu a **Equipe Nacional de Instrução (Enins)**, por meio da Portaria Ibama nº 1.369/2020. De acordo com esta portaria, a instituição da Enins é pautada na nacionalização e desterritorialização das atividades de instrução, preparação e relatoria de processos de apuração de infrações ambientais. Ou seja, o objetivo é mesmo concentrar toda a instrução em uma única equipe nacional.

**A Enins é dividida em três grupos de acordo com a etapa processual: grupo nacional de primeira instância (GN-I), grupo nacional de segunda instância (GN-II) e grupo nacional de preparação (GN-P).** Um servidor pode ser alocado em mais de um grupo, porém, caso participe da instrução de um processo na primeira instância, não poderá fazer parte do grupo que fará a instrução do recurso em segunda instância. Na vigência da IN Ibama nº 10/2012, a instrução processual era descentralizada, feita pelos núcleos de instrução processual (NUIP), nas unidades do Ibama nos estados (Supes), um núcleo na sede e um terceiro núcleo responsável pela uniformização dos procedimentos. O NUIP não tinha divisão entre primeira instância, segunda instância e preparação. Os processos eram instruídos pelos núcleos estaduais ou pelo núcleo na sede conforme a competência pelo julgamento. Agora, os processos são instruídos pela Enins, independentemente do julgamento ocorrer no estado, em primeira instância, ou na sede, em segunda instância.

Mais uma diferença entre a sistemática atual e a anterior diz respeito ao conteúdo da instrução à elaboração de relatório circunstanciado ou recursal e à proposta de decisão. Atualmente, **compete à Enins fazer a análise detalhada do processo, incluindo tanto questões processuais quanto questões materiais e técnicas.** Este novo modelo de instrução está mais adequado ao disposto na Lei nº 9.784/1999 que regulamenta as regras gerais do processo administrativo federal. Após este exame, a **Enins elabora uma proposta de decisão** com as fundamentações necessárias. Uma mudança importante trazida pela nova INC nº 1/2021 é a imposição de prazo de cinco dias para o integrante da Enins elaborar o relatório, prorrogável por mais cinco dias em casos de maior complexidade. Quando a autoridade julgadora recebe o relatório circunstanciado ou recursal ela pode acolher totalmente, parcialmente ou não acolher a proposta de decisão elaborada pela Enins.

A centralização da instrução pode garantir, em tese, uma melhor distribuição e uniformização da instrução processual, porém, **o êxito desta nova estrutura depende muito da composição da Enins, tanto com relação à capacidade técnica de seus integrantes, quanto ao número de servidores envolvidos.** Caso a equipe da Enins não seja composta por técnicos suficientemente capacitados, análises processuais e propostas de julgamento inadequadas ou incorretas podem pôr em xeque todo o procedimento sancionador ambiental do Ibama, já que esta equipe será responsável por todos os processos do órgão. Além disso, a Enins precisa ser composta por servidores em número capaz de dar conta do fluxo de autos de infração que são lavrados todos os dias no Brasil.

### **3.5. FALTA DE CRITÉRIOS CLAROS E OBJETIVOS NA ESCOLHA DOS INTEGRANTES DO NUCAM E ENINS**

Como mencionado acima, tanto o Nucam quanto a Enins possuem um papel central no desenho atual da governança do sistema sancionador federal. Se estas equipes forem compostas por técnicos capacitados e em número suficiente, podem tornar o procedimento mais uniforme e célere. As equipes poderiam ser especializadas por áreas temáticas, como infrações contra a flora, fauna, poluição, dentre outras, como as varas judiciais especializadas. Quando as equipes forem nacionais, como é o caso da Enins, os servidores terão que tratar de infrações de natureza e complexidade muito distintas. A especialização, quando bem feita, pode trazer vantagens em termos de capacitação, celeridade e uniformização.

**A INC nº 2/2020 não trazia diretrizes nem critérios para a escolha dos integrantes do Nucam ou da Equipe de Instrução. A nova INC nº 1/2021 não corrigiu esta falha. A Portaria Conjunta MMA/Ibama nº 521/2020** que designa os membros do Nucam, se limita a enumerar os servidores, sem mencionar os critérios utilizados nessa escolha.

**A Portaria Ibama nº 1.369/2020 que instituiu a Enins estabelece algumas diretrizes para o seu funcionamento, a sua organização em três grupos e a competência de cada um desses grupos.** A designação de um integrante da Enins cabe ao presidente do Ibama, a partir da recomendação da Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais (Siam), ouvida a unidade na qual o servidor está lotado. A portaria prevê que os servidores que integram a Enins poderão ser escolhidos por área de conhecimento, de forma a especializar a instrução e permitir sua maior eficiência, mas não estabelece outros critérios de seleção dos integrantes.

---

**Esta falta de critérios claros e objetivos para a seleção e permanência dos integrantes do Nucam e Enins não garante que estas equipes sejam pautadas pelos princípios administrativos da moralidade, impessoalidade e interesse público e podem estar sujeitas a pressões e interesses políticos.**



## 3.6. CONCENTRAÇÃO DA COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DOS AUTOS DE INFRAÇÃO EM PRIMEIRA E SEGUNDA INSTÂNCIAS

**O novo procedimento sancionador do Ibama prevê que todos os autos de infração sejam julgados, em primeira instância, pelo superintendente do Ibama nos estados e, em segunda instância, pelo presidente do Ibama.** Esta configuração não só coloca uma **grande carga de trabalho** sobre estas pessoas como também as coloca em uma **situação privilegiada de poder para decidir sobre todos os processos relativos a infrações ambientais** de competência do Ibama.

Na vigência da IN Ibama nº 10/2012, a competência para julgamento em primeira instância dos autos de infração era descentralizada e dividida entre quatro tipos de autoridades julgadoras, a depender do valor envolvido. Multas abaixo de 100 mil reais eram julgadas por servidores designados na Supes. Os superintendentes estaduais só julgavam processos com multas entre 100 mil e 500 mil reais. Acima deste valor, até o teto de 10 milhões de reais, o julgamento ocorria na sede do Ibama por chefes ou coordenadores vinculados à Coordenação Geral de Cobrança e Controle de Créditos e os processos com multas acima de 10 milhões de reais eram de competência do Coordenador Geral desta divisão. A competência para o julgamento dos recursos em segunda instância também era dividida entre quatro tipos de autoridades julgadoras, subindo um nível na hierarquia com relação às autoridades de primeira instância, então além dos superintendentes estaduais e os chefes e coordenadores da Coordenação Geral de Cobrança e Controle de Créditos, o presidente do Ibama era competente para julgar os recursos com multa superior a 10 milhões de reais.

Agora, os superintendentes serão competentes para julgar multas de qualquer valor em primeira instância, incluindo multas que podem chegar a 50 milhões de reais. Ao mesmo tempo, o presidente do Ibama será competente para julgar todos os recursos em segunda instância, incluindo multas de baixo valor.

Na auditoria realizada em 2019, a CGU já tinha avaliado que o modelo anterior de definição das autoridades julgadoras era inexecutável, pois o pequeno grupo de autoridades julgadoras, composto por pessoas que ocupavam simultaneamente cargos de direção, não era capaz de dar conta da imensa quantidade de processos, constituindo um gargalo no fluxo de tramitação e provocando o aumento do passivo de processos pendentes (Controladoria-Geral da União 2019, p.101).

Ainda que os relatórios circunstanciados e recursais preparados pela Enins dê todo o subsídio técnico para que os superintendentes e o presidente do Ibama possam julgar os processos de forma mais célere, não há dúvidas de que esta nova configuração aumenta substancialmente a carga de trabalho dos superintendentes e do presidente do Ibama. Não há uma justificativa razoável para concentrar o julgamento de todos os autos de infração nessas pessoas, a não ser o fato de que podem exercer o controle político no julgamento dos processos. **A depender de quem ocupar o cargo de superintendente do Ibama nos estados e a presidência do órgão todo o procedimento sancionador ambiental do Ibama poderá ficar comprometido.**

## 4. IMPLEMENTAÇÃO DA CONCILIAÇÃO AMBIENTAL E DA NOVA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

A seção anterior faz uma avaliação do novo marco legal do procedimento sancionador do Ibama, **esta quarta seção faz uma avaliação da implementação desse novo modelo pelo governo atual.**

As alterações no procedimento sancionador ambiental federal foram promovidas no governo do presidente Jair Bolsonaro, sob a regência do ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, e do presidente do Ibama, Eduardo Bim. Assim, a descrença e a desconfiança sobre esse novo procedimento está diretamente relacionada com a atuação do governo na área ambiental. A diminuição das atividades de monitoramento e fiscalização, a exoneração de servidores do Ibama após operações bem sucedidas de fiscalização, a substituição de técnicos por profissionais sem as qualificações necessárias e sem expertise na área ambiental em cargos-chave do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama, dentre outras ações, demonstram o enfraquecimento da governança ambiental e uma grande tolerância com crimes e infrações ambientais. Além disso, há atrasos na regulamentação dos novos institutos, problemas técnicos e estruturais para adequação das novas funcionalidades e falta de capacitação do corpo técnico para executar as novas regras. Nesse contexto, a implementação desse novo procedimento tem sido malsucedida e falha desde a sua criação.

### 4.1. ATRASO NA REGULAMENTAÇÃO DA CONCILIAÇÃO AMBIENTAL E INSTRUÇÃO PROCESSUAL

O governo federal editou o Decreto nº 9.760, alterando o procedimento sancionador e criando a fase de conciliação ambiental, em abril de 2019, mas foi **apenas em janeiro de 2020 que o Ibama e o ICMBio editaram a instrução normativa regulamentando o processo administrativo federal para apuração das infrações ambientais.** Entretanto, a etapa de conciliação ainda não podia ser implementada porque **a portaria designando os membros do Nucam só foi editada em setembro de 2020, ou seja, um ano após a entrada em vigor do Decreto nº 9.760/2019.**

Além disso, **a Enins, órgão responsável por toda instrução processual, só foi regulamentada em junho de 2020, seus primeiros integrantes só foram nomeados em agosto de 2020 e só teve o seu plano de trabalho validado e finalizado em 2021** (Ibama 2021b). O atraso na regulamentação, designação dos integrantes e implementação do plano de trabalho da Enins foi a justificativa usada pelo Ibama para reduzir suas metas de julgamentos de autos de infração no período de junho de 2020 a maio de 2021 em 40% (Menegassi 2021).

Assim, mesmo que a pandemia de coronavírus tenha causado uma série de atrasos na implementação desse novo sistema, o fato é que o próprio **Ministério do Meio Ambiente e o Ibama não se prepararam para a implantação dessa nova estrutura antes de colocá-la no chão.** Recentemente, um analista ambiental do Ibama emitiu uma nota informativa

ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o desempenho do novo modelo do processo sancionador ambiental, na qual demonstra exatamente a desorganização, falta de estrutura e incapacidade do MMA/Ibama para implementar a conciliação ambiental no prazo esperado (Ibama 2021c).

## 4.2. DESIGNAÇÃO DOS MEMBROS DO NUCAM E ENINS

Neste novo procedimento, a estrutura de governança se apoia fortemente no Nucam e na Enins. Com a edição da nova INC nº 1/2021, o Nucam é responsável pela análise preliminar dos autos de infração e pela condução das audiências de conciliação. Nesse sentido, **os Núcleos de Conciliação Ambientais estaduais precisam ser formados por servidores com qualificação técnica e em número suficiente** para dar conta dos autos de infração, sem retardar o fluxo do procedimento. **Até o momento, foram nomeados uma média de três servidores por estado**, entre analistas ambientais e técnicos administrativos, **mas há estados em que só foram nomeados um servidor**, como a Bahia, ou dois servidores, como Acre, Amazonas, Mato Grosso do Sul e Roraima, enquanto em São Paulo foram nomeados 25 servidores (Portaria Conjunta MMA/Ibama nº 521/2020).

Quando questionado sobre os critérios para a definição da quantidade de servidores a serem nomeados por estado, o Ibama informou que tal decisão foi tomada pelas superintendências estaduais, sem critério ou evidência para a definição da quantidade de membros (Ibama 2021a). No caso de São Paulo, por exemplo, a superintendência julgou adequado nomear mais servidores, sobretudo para evitar que uma audiência deixe de ser realizada pela ausência de um conciliador. Quanto às demais Supes, o Ibama informou que estão atualmente revisando suas nomeações para ampliar o número de servidores dedicados à conciliação ambiental (Ibama 2021a).

Observa-se que **estas equipes de conciliação não foram designadas levando-se em consideração a média dos autos de infração lavrados no estado ou a complexidade dos mesmos**. A situação fica ainda mais preocupante com a edição da nova INC nº 1/2021 que atribuiu ao Nucam (na figura das equipes de condução das audiências de conciliação) a responsabilidade pela análise preliminar, anteriormente de competência da EAP. Se os núcleos de conciliação não tiverem um número suficiente de servidores nem a capacitação adequada, esta etapa se tornará um grande gargalo de todo o processo sancionador.

**Com relação a Enins, até o momento foram designados 188 analistas ambientais e 54 técnicos administrativos.**<sup>5</sup> Estes servidores, entretanto, **não realizam as tarefas de instrução e preparação com exclusividade, pois ainda possuem outras funções no órgão**. Mesmo que o novo sistema tenha sido desenhado para que a etapa de conciliação seja capaz de solucionar uma grande parte dos processos, o Ibama conta, atualmente, com um grande passivo de processos. No período de 2008 a 2017 este passivo era de aproximadamente 126 mil processos (Controladoria Geral da União 2019). Estes processos antigos não serão objeto de conciliação, mas terão que passar pela instrução centralizada feita pela Enins.

De acordo com o relatório de auditoria da CGU (2019), o Ibama já não contava com um número suficiente de servidores para dar conta da instrução processual de antigos e novos processos. O governo atual designou um número de servidores para compor a Enins que é superior aos servidores dos antigos núcleos de instrução (em torno de 170 pessoas), mas ao

5 Portarias Ibama nºs 1.862/2020; 606/2021; 617/2021; e 830/2021.

mesmo tempo, a Enins ganhou novas competências, dentre elas a elaboração de relatório técnico e proposição de decisão do julgamento. Em novo relatório de auditoria, a CGU (2020) chama a atenção para a **expressiva redução de 88% no número de julgamentos realizados pelo Ibama sob a vigência do novo modelo**, quando comparado ao mesmo período de 2019 (de janeiro a agosto).

Portanto, para que este novo modelo seja capaz de trazer celeridade ao processo sancionador é fundamental que a Enins seja composta por servidores capacitados e em número suficiente para desempenhar as suas funções com competência e eficácia.

### 4.3. ATRASO NA REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO AMBIENTAL

As audiências de conciliação começaram a ser agendadas a partir da entrada em vigor do Decreto nº 9.760/2019, em outubro de 2019, mas as **primeiras audiências ocorreram apenas em fevereiro de 2020, no contexto de uma experiência piloto**. De acordo com o Ibama (2020), havia a previsão de realização de ao menos 100 audiências de conciliação em março de 2020, mas em decorrência da pandemia de Covid-19, os prazos processuais e as audiências de conciliação foram suspensos por tempo indeterminado. O órgão esclareceu que, embora as audiências não tenham sido realizadas, a EAP já havia instruído mais de 2.000 autos de infração e emitido aproximadamente 1.600 relatórios de análise preliminar, até novembro de 2020 (Ibama 2020).

Com a retomada dos prazos processuais no final de 2020, o Ibama cancelou todos os agendamentos automáticos e, por meio de editais, notificou milhares de autuados para manifestar sobre o interesse na audiência de conciliação. Considerando apenas os cerca de 8 mil autos de infração lavrados em 2020 (Ibama 2021d), quando a etapa de conciliação já estava em vigor, o número de audiência realizadas até o momento é muito pequena. **Nos quatro primeiros meses de 2021 o Ibama realizou apenas 247 audiências de conciliação, das quais 171 resultaram em conciliação e 76 não tiveram acordo** e os autos de infração seguiram para a etapa seguinte (Ibama 2021c). Para o mês de maio estava prevista a realização de 55 audiências (Ibama 2021c). Entretanto, com as alterações no procedimento administrativo do Ibama, promovidas pela INC nº 1 de 12 abril de 2021, houve uma redução no número das audiências agendadas para maio e, atualmente, há uma grande incerteza se as audiências continuarão a acontecer em um ritmo crescente, já que esta nova instrução normativa acrescentou a etapa de análise preliminar do auto de infração ao início da audiência.

Apesar de todas as dificuldades provocadas pela crise sanitária atual, o Ibama teve mais de um ano para implementar as audiências de conciliação por videoconferência ou no modo presencial com os protocolos necessários. As audiências de conciliação já deveriam ocorrer logo após a entrada em vigor do novo procedimento sancionador ambiental em outubro de 2019, bem antes da pandemia, portanto, a não realização das audiências de conciliação é consequência do despreparo do órgão para implementar o novo sistema que foi desenhado por ele mesmo.

Por fim, ressalta-se a **falta de transparência** do Ibama com relação às informações sobre as audiências de conciliação. **Não há qualquer banco de dados ou sistema com acesso**

**ao público de informações sobre as audiências agendadas, as audiências realizadas e os resultados obtidos**, se houve conciliação entre as partes ou não. Sem o acompanhamento destas informações será impossível avaliar se a etapa de conciliação ambiental está tornando o sistema sancionador mais eficaz ou, se ao contrário, está servindo como mais uma etapa do já demorado processo para apuração das infrações ambientais.

#### **4.4. SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES DE CARREIRA POR PESSOAS SEM QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PARA OCUPAR POSTOS-CHAVE NO IBAMA**

A gestão do Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem sido criticada desde a posse do atual governo. Dentre as ações mais reprovadas, destaca-se a **exoneração de servidores de carreira do Ibama de cargos estratégicos de gestão e sua substituição por profissionais sem a qualificação necessária na área ambiental**.

Assim que assumiu o MMA, o ministro do Meio Ambiente exonerou 21 dos 27 superintendentes estaduais do Ibama e esta foi a primeira vez na história do instituto que houve uma exoneração coletiva desse porte (Folha de São Paulo 2019). O superintendente é um cargo comissionado e é esperado que novos governos coloquem nos cargos de gestão pessoas de sua confiança. O problema, portanto, não é a substituição de antigos servidores, mas sobretudo a nomeação de profissionais sem experiência na gestão ambiental e qualificação técnica para os cargos em que estão sendo indicados. O Tribunal de Contas da União (TCU) avaliou algumas nomeações recentes e concluiu que “há fortes indícios de que a nomeação dos servidores relacionados não atendeu aos requisitos previstos na lei” (Borges 2020). Além disso, em alguns estados, como é o caso do Pará, o superintendente já foi substituído quatro vezes em menos de dois anos, gerando uma grande instabilidade (Muniz 2020).

A nomeação de profissional, que já publicou vídeos em redes sociais orientando os produtores rurais como escapar das multas do Ibama na justiça, para o cargo de superintendente do Acre, em março deste ano (Borges 2021a), demonstra a fragilidade do novo sistema com relação ao controle político de cargos estratégicos. O Ministério Público Federal (MPF) recomendou a exoneração deste superintendente por entender que há “conflito de interesses e risco de comprometimento das funções institucionais da autarquia ambiental” (Gadelha 2021). Como visto acima, os superintendentes são responsáveis pelo julgamento de todos os autos de infração na primeira instância, portanto, a nomeação de profissionais não qualificados para o cargo pode prejudicar o sistema sancionador.

**Servidores que ocupavam função estratégica no monitoramento e fiscalização ambiental também foram afastados de suas funções pelo ministro.** Dois chefes de fiscalização do Ibama foram exonerados após uma grande e bem sucedida ação de combate ao garimpo ilegal dentro de terras indígenas (Prazeres 2020). O Coordenador-Geral para o Monitoramento do Uso da Biodiversidade e Comércio Exterior do Ibama também foi exonerado após se posicionar contrariamente às alterações nas regras que reduziram o controle da exportação de madeira nativa (Werneck 2021).

Outros cargos estratégicos do Ibama, que eram ocupados por servidores de carreira, também foram alvo de indicação política. Mas dentre todas estas substituições, a **exoneração do**

**chefe da Coordenação Nacional do Processo Sancionador Ambiental do Ibama (CNPSA), em janeiro de 2021,** é a mais crítica e põe em xeque a capacidade (e vontade) do governo atual de implementar o novo sistema sancionador e torná-lo mais eficaz. O ex-chefe da CNPSA é um profundo conhecedor do sistema sancionador ambiental federal. Desde 2013, comandava uma equipe de aproximadamente 300 servidores, responsável pelo processamento dos autos de infração. Nos últimos dois anos, o técnico se dedicou a estudar, planejar e implementar a nova etapa de conciliação ambiental. Sua saída teve um impacto tão grande que todos os chefes titulares e substitutos do sistema sancionador do Ibama, incluindo a divisão de contencioso administrativo e divisão de conciliação ambiental, colocaram seus cargos à disposição (Amaral 2021).

Um ex-superintendente do Ibama em Mato Grosso do Sul avaliou que o Ibama estava paralisado, que as audiências de conciliação não estavam ocorrendo e que a indicação de policiais militares de São Paulo para ocupar diversos cargos de confiança no órgão era um dos grandes problemas da atual gestão do MMA (Valente 2021). Essa situação de paralisia foi relatada também, recentemente, por um analista ambiental do Ibama a uma consulta do TCU sobre o desempenho do novo modelo do processo sancionador ambiental. No dia seguinte ao envio da nota técnica ao TCU, o servidor foi realocado para outro departamento do Ibama e ameaçado por um processo disciplinar (Bragança 2021b). Esta situação gerou uma nova onda de reações dos servidores federais da área ambiental (Bragança 2021b) e mostra o grau de instabilidade do Ibama para implementar o novo sistema sancionador.

## 5. REFLEXOS DO NOVO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO IBAMA E DA NOVA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA NO COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA

Como visto nas seções anteriores, as mudanças recentes no procedimento administrativo sancionador do Ibama e a nova estrutura de governança suscitam uma série de questões e a implementação desse novo modelo tem tido muitos problemas. **Esta quinta seção apresenta os reflexos dessa nova estrutura legal e política no combate ao desmatamento na Amazônia.**

As ações de comando e controle, ou seja, de monitoramento, fiscalização e responsabilização por infrações ambientais, possuem um papel fundamental no combate ao desmatamento da Amazônia. Evidências mostram que estas ações foram as principais responsáveis pela queda acentuada e contínua do desmatamento na região entre os anos de 2004 e 2012 (Assunção et al. 2015; Burgess 2019). O monitoramento e a aplicação de sanções por supressão de vegetação sem autorização, pelo Ibama, efetivamente inibiu o avanço do desmatamento na Amazônia. Estudo do CPI/PUC-Rio estima que, caso a estratégia de monitoramento e aplicação da lei pelo Ibama não houvesse existido, a Amazônia teria perdido, além da área que foi desmatada, outros 270.000 km<sup>2</sup> entre 2007 e 2016 (Assunção et al. 2019). Assim, alterações na governança e no procedimento administrativo sancionador do Ibama podem ter impactos significativos na política de combate ao desmatamento.

Desde 2004, as operações de monitoramento e fiscalização do bioma Amazônia eram planejadas e executadas no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Entretanto, com as alterações promovidas no Ministério do Meio Ambiente, em 2019, o PPCDAm foi totalmente paralisado. Em seu lugar, o governo implementou as Operações Verde Brasil 1 e 2, lideradas pelo Ministério da Defesa. Estas operações consistem no emprego das forças armadas para coordenar e executar as ações de combate ao desmatamento e queimadas ilegais na Amazônia. Em três décadas, desde a sua criação, esta foi a primeira vez em que o Ibama foi retirado do comando de suas atribuições (Fakebook.eco 2020). No entanto, estas operações militares não só foram muito mais custosas como também não atingiram o objetivo principal que era de conter o aumento do desmatamento e punir os infratores (Spring 2021).

Além disso, as mudanças nos postos de chefia e coordenação, já relatadas acima, também possuem um forte impacto nas ações de combate aos ilícitos ambientais na Amazônia. Como mencionado, foram exonerados dois chefes de fiscalização, justamente após ações bem sucedidas de combate ao garimpo e desmatamento ilegais na Amazônia, e o chefe da coordenação nacional do processo sancionador ambiental. Sem mencionar a substituição de todos os superintendentes estaduais do Ibama por militares ou outros profissionais sem a qualificação necessária para atuar no cargo.

A aplicação das medidas cautelares, previstas na legislação para o combate de infrações ambientais, também estão sendo deixadas de lado pelo governo atual. A apreensão e destruição de equipamentos usados no desmatamento ilegal e o embargo das áreas desmatadas são medidas importantes para promover a dissuasão do infrator (Schmitt 2015). Entretanto, o presidente da república desautorizou várias vezes os agentes do Ibama que aplicavam as medidas cautelares quando necessárias (Bragança 2019; Vargas 2019), e, desde então, os agentes do Ibama já foram ameaçados e impedidos de exercer ações de fiscalização (Watanabe 2020). Dois episódios recentes ilustram como a atuação do governo tem sido controversa em ações de combate ao desmatamento na Amazônia. O primeiro envolve a apreensão de madeira nativa na divisa do Pará com Amazonas, pela Polícia Federal (Maisonnave 2020), e o segundo trata da suspensão de uma operação de retirada de gado de uma unidade de conservação de proteção integral, também no Pará (Menegassi 2021b). Em ambos os casos, o ministro do Meio Ambiente tem sido acusado de favorecer os responsáveis pelas atividades ilegais (Mattoso 2021; Ascema Nacional 2021).

Os números falam por si. O aumento do desmatamento e queimadas ilegais na região vem crescendo de forma significativa desde o início do governo Bolsonaro (MapBiomas 2020; Alencar et al. 2020; Fellows et al. 2021), ao mesmo tempo em que as autuações por desmatamento ilegal caíram no mesmo período.

---

**De acordo com dados do Inpe, a taxa de desmatamento na Amazônia em 2020 é 47% maior que a taxa registrada em 2018 (Inpe 2020). Entretanto, o número de autuações por infrações contra a flora caiu pela metade (56%) em 2020 na comparação com 2018 (Ibama 2021d).**

Com relação à aplicação do novo procedimento sancionador do Ibama no combate ao desmatamento na Amazônia, até o momento não há informações sobre a realização de audiências de conciliação para infrações contra a flora no bioma. Com relação à etapa contenciosa do processo sancionador, ressalta-se que todos os autos de infração serão julgados em primeira instância pelos superintendentes estaduais e em segunda instância pelo presidente do Ibama.

Como mencionado, muitas superintendências estão sob a gestão de profissionais sem os requisitos mínimos de investidura relacionados à qualificação técnica e à integridade. Há também situações de conflito de interesses, como a indicação de profissional que atua em favor de infratores ambientais como superintendente estadual do Ibama (Borges 2021a). Além disso, os superintendentes não possuem a garantia mínima de permanência no cargo, podendo ser destituídos a qualquer tempo. A ausência de critérios e garantias para a permanência na função, suscita o risco de os superintendentes sofrerem pressões externas visando o direcionamento das decisões proferidas, comprometendo a imparcialidade das decisões. A troca constante de superintendentes pelo ministro do Meio Ambiente (Muniz et al. 2020; Valente 2021) e manifestações públicas do ministro criticando operações de combate ao desmatamento (Mattoso 2021) demonstra a fragilidade destas posições.

Diante deste cenário, há muitas incertezas sobre a eficácia deste novo procedimento administrativo do Ibama para coibir o desmatamento ilegal na Amazônia. No momento, a



paralisação do sistema sancionador, seja pelo enfraquecimento da etapa de monitoramento e fiscalização, seja pelo atraso ou não realização de audiências de conciliação, pode ter impactos imediatos. Sem monitoramento e fiscalização os infratores ficam livres para promover desmatamento e queimadas ilegais sem serem responsabilizados, e a paralisação ou demora na realização das audiências de conciliação aumenta muito os riscos de prescrição das multas, que é a perda do direito do estado de aplicar a penalidade em um determinado prazo. Como ainda não há dados e evidências suficientes, será necessário avaliar no médio e longo prazo os impactos deste novo sistema sancionador, sobretudo se a etapa de conciliação ambiental será capaz de promover o encerramento dos processos com o pagamento das multas ou, se ao contrário, estenderá ainda mais o já deficiente procedimento administrativo do Ibama.

## REFERÊNCIAS

Alencar, Ane, Lucas Rodrigues, e Isabel Castro. *Amazônia em Chamas 5: o que queima, e onde*. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2020. <https://bit.ly/3tJCadU>.

Amaral, Ana Carolina. *Servidores entregam seus cargos no Ibama após exoneração de líder técnico*. Folha de São Paulo, 14 de Janeiro de 2021. <https://bit.ly/2SRVXet>.

Ascema Nacional. *A Lona e o Picadeiro do Ministro do Meio Ambiente*. 2021. <https://bit.ly/3tPlq4X>.

Assunção, Juliano, Clarissa Gandour e Rudi Rocha. "Deforestation Slowdown in the Brazilian Amazon: Prices or Policies?". *Environment and Development Economics* 20, nº 6 (2015): 697-722. <https://doi.org/10.1017/s1355770x15000078>

Assunção, Juliano, Clarissa Gandour e Rudi Rocha. *DETERring Deforestation in the Brazilian Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement*. Climate Policy Initiative, 2019. <https://bit.ly/3yoX9WQ>.

Borges, André. *Nomeações de militares por Salles no Ibama são irregulares, aponta auditoria do TCU*. O Estado de S.Paulo, 11 de novembro de 2020. <https://bit.ly/3ho7tbn>.

Borges, André. *Salles nomeia advogada de infratores ambientais para cuidar de Ibama no Acre*. O Estado de S.Paulo, 3 de março de 2021a. <https://bit.ly/3yFqVH4>.

Borges, André. *Paralisação de multas ambientais gera debandada no Ibama e ICMBio*. O Estado de S.Paulo, 3 de maio de 2021b. <https://bit.ly/2Ql2w8o>.

Bragança, Daniele. *Bolsonaro desautoriza operação do Ibama em UC desmatada*. O Eco, 14 de abril de 2019. <https://bit.ly/3uJMWSw>.

Bragança, Daniele. *Governo paralisa (de novo) fiscalização ambiental, denunciam servidores*. O Eco, 21 de abril de 2021a. <https://bit.ly/3tlweSf>.

Bragança, Daniele. *Servidor que relatou ineficiência no Ibama denuncia ameaças feitas por assessor de Salles*. O Eco, 11 de maio de 2021b. <https://bit.ly/3ocSLp8>.

Burgess, Robin, Francisco Costa e Benjamin A. Olken. "The Brazilian Amazon's Double Reversal of Fortune." *SocArXiv* (2019). <https://doi.org/10.31235/osf.io/67xg5>

Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental - Ibama*. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2019.

Controladoria-Geral da União. 2020

Fakebook.eco. *Exército na Amazônia fiscaliza menos com efetivo 5 vezes maior*. o eco, 17 de novembro de 2020. <https://bit.ly/3bk5kKb>.

Fellows, Martha, Ane Alencar, Matheus Bandeira, Isabel Castro e Carolina Guyot. *Amazônia em Chamas 6: desmatamento e fogo em terras indígenas*. Brasília: IPAM, 2021. <https://bit.ly/3uMGF8z>.

- Ibama. *Resposta do Ibama e-SIC-8176721 na ADPF nº 755 (STF)*. Anexo III. 20 de agosto de 2020.
- Ibama. *Esclarecimentos prestados por meio da Lei de Acesso à Informação*. Despacho nº 9071290/2021-CNPSA/SIAM. 2021a.
- Ibama. *Carta nº 1/2021-NMI-SC/DITEC-SC/SUPES-SC*. 2021b <https://bit.ly/3eL3Bj4>.
- Ibama. *Nota Informativa nº 9868495/2021-SIAM*. 2021c. <https://bit.ly/3hs2yGu>.
- Ibama. *Dados abertos do Ibama. Banco de autos de infração*. 2021d.
- ICMBio. *Carta Aberta à Coordenação Geral de Proteção do ICMBio a Respeito da Situação da Conciliação Ambiental no ICMBio*. 2021. <https://bit.ly/3tNgvRQ>.
- Inpe. *Prodes*. 2020. <https://bit.ly/3uKW8WF>.
- Folha de São Paulo. *Ricardo Salles exonera 21 dos 27 superintendentes regionais do Ibama*. 28 de fevereiro de 2019. <https://bit.ly/2RRL63m>.
- Gadelha, Alcinete. *MPF recomenda que superintendente do Ibama que atuava na defesa de infratores ambientais no AC seja exonerada*. G1, 22 de março de 2021. <https://glo.bo/3hoUnLe>.
- Maisonave, Fabiano. *Operação da PF faz a maior apreensão de madeira da história*. Folha de São Paulo, 21 de dezembro de 2020. <https://bit.ly/3yezQ22>.
- MapBiomas. *Relatório anual de desmatamento no Brasil - 2019*. Maio 2020. <https://bit.ly/3hpFij5>.
- Mattoso, Camila. *Na Polícia Federal não vai passar boiada, diz chefe da PF no Amazonas após críticas de Salles*. Folha de São Paulo, 4 de abril de 2021. <https://bit.ly/3fmJIOG>.
- Menegassi, Duda. *Ibama enfrenta dificuldades para cumprir meta de julgamento de autos de infração*. O Eco, 16 de março de 2021a. <https://bit.ly/3uOzNHO>.
- Menegassi, Duda. *Diretoria do ICMBio suspende operação que iria retirar gado ilegal de UC no Pará*. O Eco, 12 de maio de 2021b. <https://bit.ly/33JxSbE>.
- Muniz, Bianca, Bruno Fonseca e Raphaela Ribeiro. *Governo Bolsonaro reduz multas em municípios onde desmatamento cresce*. Agência Pública. 2020. <https://bit.ly/3tI6y8b>.
- Prazeres, Leandro. *Governo exonera chefes de fiscalização do Ibama após operações contra garimpeiros*. O Globo, 30 de abril de 2020. <https://glo.bo/3eLEs85>.
- Schmitt, Jair. "Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia". Tese de doutorado, Universidade de Brasília, 2015.
- Soares, Jussara. *Salles diz que buscou 'agilizar' processos, mas admite fazer 'ajustes' em portaria contestada por servidores do Ibama*. O Globo, 20 de abril de 2021. <https://glo.bo/2RgG0Oj>.
- Spring, Jake. *Militares fracassam em missão de conter desmatamento da Amazônia*. G1 Amazônia, 24 de março de 2021. <https://glo.bo/3hmDxfZ>.
- Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 755*. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB e outros. Requerido: União. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 22 de outubro de 2020.

Talento, Aguirre, Leandro Prazeres e Mariana Muniz. PF faz operação contra Ricardo Salles e presidente do Ibama é afastado do cargo. O Globo, 19 de maio de 2021. <https://globo.com/2QAJH13>.

Trennepohl, Curt, Terence Trennepohl e Natascha Trennepohl. *Infrações Ambientais*. Comentários ao Decreto 6.514/2008. 3ª ed. Revista dos Tribunais, 2019, RB-3.6.

Valente, Rubens. *'Ibama está paralisado', desabafa coronel do Exército exonerado por Salles*. UOL Notícias, 24 de Fevereiro de 2021. <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/02/24/ibama-paralisado-superintendente-mato-grosso-do-sul-coronel.htm>.

Vargas, Matheus. *'Quem é o cara do Ibama?', diz Bolsonaro sobre queima de máquinas*. O Estado de S.Paulo, 05 de novembro de 2019. <https://bit.ly/3f906BS>.

Watanabe, Phillippe. *Agente do Ibama é agredido com garrafa no rosto em operação contra desmate*. Folha de São Paulo, 6 de maio de 2020. <https://bit.ly/3uGDWxw>.

Werneck, Felipe, Jaqueline Sordi, Suely Araújo e Claudio Angelo. *"Passando a boiada" o segundo ano do desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro*. Observatório do Clima, 2021. <https://bit.ly/3hp8tfl>

[climatepolicyinitiative.org](https://climatepolicyinitiative.org)