



**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS**  
**SUPERINTENDÊNCIA DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS**

SCEN Trecho 2 - Edifício Sede, - Bairro Asa Norte - Brasília - CEP 70818-900

**Nota Informativa nº 9868495/2021-SIAM**

Número do Processo: 02001.007402/2021-93

Interessado: TCU

Brasília, 05 de maio de 2021

1. O processo epigrafoado foi atribuído a este servidor no dia 27/04/2021, após o transcurso do prazo estabelecido para apresentar as informações ao Tribunal de Contas da União, referentes ao TC 046.796/2020-7, conforme veiculou o Despacho nº 9704113/2021-AUDIT.
2. Observa-se que a unidade de Auditoria Interna fixou prazo para resposta até o dia 23/04/2021, tendo encaminhado a demanda com 10 dias de antecedência do seu vencimento. Por seu turno, o processo foi recebido na Siam em 15/04/2021, mesma data em que o Superintendente foi comunicado da matéria e de seu prazo para atendimento.
3. De todo modo, como a questão do cumprimento do prazo de resposta cabe ser tratada pela Auditoria Interna e segundo as normas do Tribunal de Contas da União (TCU), em relação ao tema abordado no processo este servidor tem a esclarecer que como o atual regimento interno incumbiu em seu art. 123, I, a Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais (Siam) de *planejar, dirigir e supervisionar o sistema de apuração de infrações ambientais* (Portaria Ibama nº 2.542/2020), verifica-se a pertinência de incluir entre no rol de responsáveis pelo TC 046.796/2020-7 Wagner Tadeu Matiota (105.339.438-17), por ser o ocupante do cargo de Superintendente da referida unidade, desde dezembro de 2020.
4. Além desse aspecto, observa-se que o TCU busca esclarecimentos sobre o desempenho do novo modelo do processo sancionador ambiental, pontuando a necessidade de serem apresentadas informações a respeito da quantidade de autos de infração lavrados nos últimos anos, das conciliações ambientais realizadas e das autuações julgadas, registrando também os objetivos, desafios, vantagens e desvantagens desse novo modelo, bem como promovendo manifestação sobre as constatações feitas pela CGU.
5. Dentro daquilo que se encontra ao alcance deste servidor, são apresentadas as informações a seguir.

Processos julgados

6. Em relação à quantidade de processos julgados no período de 2013 a 2020, os dados encontrados são os seguintes:

| Ano         | Julgamentos   |
|-------------|---------------|
| 2013        | 40.624        |
| 2014        | 60.676        |
| 2015        | 40.476        |
| 2016        | 27.006        |
| 2017        | 21.001        |
| 2018        | 23.836        |
| <b>2019</b> | <b>20.773</b> |
| 2020        | 5.522         |

7. Esses números demonstram um volume menor na quantidade de processos julgados em grau meritório no ano de 2019, situação que se manteria em uma média firme para 2020, mas se detectou a maior redução de todo o período neste.
8. Nos 20.773 julgamentos levantados em 2019, cerca de 5.705 foram expedidos com o tipo de documento "Decisão", que é genérico. Nesse tipo específico há decisões proferidas a respeito do mérito da autuação, destinação de bens apreendidos, avaliação dos efeitos das medidas cautelares, e algumas sobre a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA). Depurar esses dados de forma manual leva certo tempo e tende a apontar número de julgamento meritórios um pouco menor do que os aferidos naquele ano.
9. Para 2020, no montante de 5.522 julgamentos há o equivalente a 3.446 que foram expedidos com modelo genérico de documento "Decisão", que seguem a mesma lógica reportada no item anterior.
10. De todo modo, a redução na expedição das decisões em 2019, observada em relação aos anos anteriores, está associada em boa parte à expectativa da entrada em vigor do novo regimento disciplinando o processo sancionador ambiental, posto que em agosto e setembro de 2019 vários servidores receberam treinamento sobre as mudanças nas normas ambientais trazidas pelo Decreto 9.760/2019, sendo que nesse mesmo contexto o treinamento contemplou também as modificações que estavam sendo implementadas em relação à Instrução Normativa nº 10/2012, principalmente no que diz respeito a estrutura de julgamento processual, onde tais alterações deveriam vigorar no mesmo período de vigência do Decreto mencionado (outubro/2019).
11. Contudo, apesar do grupo de trabalho encarregado de construir a proposta de um novo normativo para o processo sancionador ter finalizado e entregue suas contribuições nos meados de setembro de 2019, o Ministério do Meio Ambiente e os Presidentes das demais autarquias ambientais só publicaram a

nova Instrução Normativa Conjunta no dia 30/01/2020 (INC 2/2020 - 9865654).

12. Vale recordar que, desde 2018, os julgamentos estavam suspensos, por força do disposto na Instrução Normativa Ibama 6, daquele mesmo ano, que previa uma regra de transição para adequação de pedidos de conversão de multas ao novo modelo implantado (v. Decreto 9.179/2017). Esse fator, de um modo ou de outro, trouxe impacto no quantitativo das decisões.

13. Mesmo suspensos os julgamentos, a área conseguiu expedir, em definitivo, mais de 20 mil decisões. Durante o mesmo exercício, já na expectativa da edição do novo regulamento – a INC 2, de 2020 –, a unidade passou a realizar relatorias qualificadas, as quais seriam absorvidas quando da edição do regulamento da Enins (v. Portaria Ibama 1.369). Portanto, melhoramos, consideravelmente, o modelo de instrução, adequando-o ao disposto na Lei 9.784, de 1999 (cf. art. 47). Embora mais qualificada e detida a instrução processual, conseguimos manter a média de julgamentos.

14. A produção de decisões no ano de 2020 reflete em parte a atipicidade da pandemia, que levou ao isolamento social e das equipes de trabalho, a partir de março daquele ano, momento em que a Instituição contava com menos de 60 dias de vigência da Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020. Naquela ocasião, as unidades instrutoras estavam se adaptando ao novo regulamento do processo sancionador, bem como atuando na construção e aperfeiçoamento das regras sobre a Equipe Nacional de Instrução (Enins).

15. Por seu turno, a norma de instituição dessa Equipe entrou em vigor somente em junho de 2020 (Portaria Ibama nº 1369). Contudo, ainda restava definir os planos de trabalho da Enins, disciplinando as metas e forma de atuação dos seus integrantes. Esse plano só veio a ser finalizado e validado em 2021 (vide arquivos 9017139 e 9292090). Porém, é importante lembrar que os trabalhos não ficaram paralisados, pois o próprio regramento contemplou regra transitória para execução das tarefas em nível local, que foi reafirmada por orientações expedidas pela Coordenação Nacional do Processo Sancionador Ambiental.

16. Em 2020 foram produzidos cerca de 4.359 atos de instrução, número aparentemente baixo e que de certo modo afetaria a quantidade de julgamentos expedidos no mesmo período, mas como muitos processos se encontravam aptos para serem decididos, sem necessitar de instrução complementar, antes mesmo da vigência da Portaria Ibama nº 1369/2020 (podiam seguir a regra do art. 36 dessa norma, já que tiveram instrução adequada), a redução da atividade de instrução não pode ser considerado o único fator da baixa dos julgamentos.

17. Esse último aspecto revela uma falta de envolvimento, engajamento ou mesmo “*expertise administrativa*” por parte das autoridades julgadoras de cargos diretivos, que passaram ser as únicas responsáveis pelas decisões processuais, a partir da INC 2/2020 (vide arts. 11, II e 12).

18. Ou seja, parte dos julgamentos de 2020 decorre da baixa produção das instruções, que está atrelada ao sequenciamento da regulamentação das atividades da Equipe Nacional de Instrução e pelos efeitos da pandemia, sendo que a outra parte está associada à baixa atuação das autoridades julgadoras de cargo eletivo, no ofício que lhes compete, cujas razões só elas podem explicar.

19. Assim, devido a esses fatores e da falta de maior envolvimento da alta administração para cobrar priorização nos julgamentos e na edição das diretrizes para melhor orientar as atividades de instrução, foco e forma de atuação da Enins, a produção dos atos decisórios ao longo de 2020 ficou em cerca de 25% do número aferido no ano anterior.

#### Quantidade de conciliações ambientais realizadas

20. Desde a vigência do Decreto nº 9.760/2019 até o final da tarde do dia 03/05/ 2021, o Ibama lavrou o total de 14.914 autos de infração, conforme imagem da tela extraída do sistema de gerenciamento das audiências de conciliação:

**Autos de infração**

Filtrar Procure por nome, código, etc... Selecionar

| Autuação | Tipo de autuação | Tipo de infração        | Data do auto | Dat |
|----------|------------------|-------------------------|--------------|-----|
| TEQK6CKD | Multa            | Pesca                   | 14/11/2019   | 14/ |
| ADX7F7IM | Multa            | Fauna                   | 17/10/2019   | 14/ |
| COPIQIF6 | Multa            | Flora                   | 16/10/2019   | 14/ |
| 86PDX4YR | Multa            | Administração Ambiental | 16/10/2019   | 14/ |
| VVPZYSNF | Multa            | Flora                   | 17/10/2019   | 17/ |
| IFPNMCS9 | Multa            | Pesca                   | 14/11/2019   | 19/ |
| 3B9MNX95 | Multa            | Licenciamento           | 09/10/2019   | 19/ |
| YVNCOKBV | Multa            | Controle Ambiental      | 20/10/2019   | 19/ |
| 84HMF13P | Multa            | Flora                   | 21/10/2019   | 19/ |
| DVM7GDID | Multa            | Licenciamento           | 09/10/2019   | 19/ |

Mostrando itens 1-10 de 14914 Itens por página: 10

Versão 2.11

21. Esses dados revelam que foram lavrados em média cerca de 785 autos de infração por mês, considerando o período de 19 meses de vigência do normativo referenciado. Realizando a proporção para uma escala anual, podemos dizer que o Ibama produz uma média de 9.420 autuações por ano, número incipiente, por se tratar de apuração de um estágio inicial, mas que revela uma redução em relação à média apurada pelo relatório de avaliação do processo sancionador – que considerou o período de 2013 a 2017.

22. Por outro lado, menor ainda foram as audiências de conciliação realizadas nesse período. De acordo com a planilha anexada no sequencial 9865669, do começo do ano de 2021 até o último dia útil de abril desse ano foram realizadas 247 audiências, relativas ao quantitativo total de autuações lavradas até então.

23. O número é bem melhor que as 5 audiências realizadas em 2020, mas o somatório dos dois valores demonstra que nem 5% do total das autuações passaram pela audiência conciliatória.

24. Se analisarmos a conjuntura total dos dados anexados, percebemos que no universo das 247 audiências, 171 foram frutíferas (denominação empregada para caracterizar a adesão a uma das soluções legais ofertadas na sessão conciliatória), e 76 infrutíferas. Na planilha consta também que para o mês de maio estão agendadas 55 audiências. Ou seja, pode-se dizer que até o dia 31/05/2021 deverá haver a totalização de 302 audiências realizadas neste ano.

25. Apesar de ser baixo o número de 302 audiências de conciliação, em 5 meses, tal número revela que a implementação dessa etapa no processo sancionador começou a funcionar neste ano, em ritmo que reflete a capacidade operacional disponível, tanto de estrutura física e de informática, quanto de servidores capacitados para atuar com essa matéria.

26. Outro ponto importante é que das sessões conciliatórias realizadas até o momento, cerca de 69,23% tiveram desfecho favorável ao encerramento do processo, ao menos com relação à parte pecuniária, enquanto que 30,77% representam o volume de processos que seguiram à fase contenciosa, somando-se ao passivo existente.

27. Os dados iniciais apontam boa projeção para o desfecho do processo sancionador ambiental, em um futuro de médio a longo prazo, se houver maior esforço focado na redução e resolução do passivo existente, contando ainda com a diminuição das autuações lavradas.
28. É pertinente também apurar no conjunto das autuações lavradas, na vigência do Decreto nº 9.760/2019, o quantitativo de processos que foi objeto dos pedidos de adesão a uma das soluções legais, dispensando-se a realização das audiências, bem como das manifestações de desistência da conciliação ou adesão à solução legal, nas ocasiões em que o autuado optou por seguir à fase contenciosa. Esses dados precisam ser providenciados pela Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais (Siam), em conjunto com a sua Divisão de Conciliação Ambiental (Dicam).
29. Por outro lado, é importante registrar um alerta sobre esse cenário, considerando os dados que estão disponíveis. Observando a planilha juntada no sequencial 9865669, nota-se um aumento progressivo na quantidade de audiências de conciliação realizadas nos 4 primeiros meses do ano, mas **em maio houve uma drástica redução** (55), que é inferior a metade das audiências realizadas em abril (116).
30. Essa situação reflete a vigência da Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021, publicada no dia 14/04/2021 (vide arquivo 9865660). A norma mencionada extinguiu a Equipe de Análise Preliminar (EAP) ligada aos núcleos de conciliação, que era encarregada de fazer a análise inicial das autuações e expedir um parecer a respeito da conformidade da sanção cabível, passível de ser submetida à audiência.
31. Tais atribuições passaram para os Núcleos de Conciliação, que possuem apenas uma dupla de servidores, e que agora estão com o encargo de efetuar avaliação preliminar dos autos e conduzir toda a agenda das audiências. Essa é uma situação que leva à precarização do processo sancionador ambiental, somadas com outras questões que estão registradas nos itens 74 ao 104 desta Nota, e pode comprometer também o cumprimento do plano de providências que foi firmado para apresentar melhorias ao processo de apuração de infrações ambientais do Ibama, buscando reduzir o passivo (vide 6289708).
32. A nova norma em vigor trouxe impactos negativos ao processo sancionador e à ampliação da quantidade de audiências a serem realizadas, sobrecarregando os conciliadores e propondo estruturas de análises simplificadas que só aumentarão os trabalhos nas fases seguintes (de instrução e julgamento).
33. Outro evento que também contribuiu para o atraso na implementação das agendas de conciliação, foi a gestão inadequada por parte da Diretoria de Planejamento do Ibama (Diplan), no tocante à condução/manutenção da fábrica de software para desenvolvimento do sistema de conciliação, continuidade dos trabalhos já iniciados e finalização das funcionalidades necessárias para permitir a realização de agendas durante a pandemia em 2020.
34. Quando o Decreto 9.760/2019 entrou em vigência, havia uma fábrica de software contratada que estava desenvolvendo as funcionalidades iniciais (MBA), para possibilitar a fluidez das rotinas de conciliação. O contrato com essa fábrica foi encerrado em março de 2020 e somente em outubro daquele ano é que novo pacto administrativo foi firmado para a realização das programações e trabalhos de informática (Contrato Administrativo nº 40/2020).
35. A descrição do item 6 da Nota Informativa de sequencial 9111911 retrata bem esse período:
6. Cumpre ressaltar que durante o período em que essa gestão esteve à frente da DICAM, houve uma longa transição de contratos com empresas de softwares, visto que a empresa MBA encerrou suas atividades em 17 de março de 2020 (SEI 7201268) e a contratação do SERPRO só foi efetivada 13 de outubro de 2020 (SEI 8521672). De Março a Setembro, foram realizadas diversas reuniões de repasse e identificação de prioridades (backlog), para o futuro levantamento de requisitos com a empresa Serpro. Contudo, os trabalhos de efetivo desenvolvimento só foram retomados a partir de novembro de 2020, sendo priorizadas as demandas mais urgentes para o retorno imediato da agenda de conciliação ambiental.
36. Nota-se um lapso temporal de pouco mais de 6 meses sem desenvolvimento de funcionalidades essenciais ao sistema, que inevitavelmente trouxeram um impacto à implementação das rotinas de conciliação ambiental. É necessário que a Diretoria de planejamento esclareça essa situação, uma vez que levou considerável período para firmar novo contrato administrativo para prestação de serviços na área de Tecnologia da Informação e Comunicação, a um custo bem mais elevado que o da empresa anterior (talvez até ao da média do mercado). O interessante é que recentemente a referida Diretoria instaurou o processo de nº 02001.007499/2021-34, onde busca alternativas para compensar a redução orçamentária do Ibama, que não comungam com o *Acórdão TCU nº 275/2004 - Plenário* e o *Acórdão TCU nº 643/2005 - Plenário*.
37. Essa situação, somada à inércia/omissão da parte do Ministério do Meio Ambiente em acolher as propostas para alterações pontuais no Decreto 6.514/2008 e edição de outros atos normativos (vide processo 02001.021717/2020-62, itens 3.10 e 3.11 do arquivo 8462895), com vistas a regulamentar as diretrizes para condução das audiências de conciliação durante a pandemia, levou ao atraso na implementação dessa nova etapa ao fluxo do processo sancionador, contribuindo também à ausência de audiências no ano de 2020 (com exceção das 5 realizadas antes da eclosão da emergência em saúde pública).
38. Em outro prisma, cabe pontuar que acerca das considerações feitas pela CGU a respeito de disponibilizar ao autuado a adesão a uma das soluções legais, sem a necessidade de participar da audiência, essa possibilidade foi contemplada pelo art. 98-D do Decreto 6.514/2008, a partir da vigência do Decreto nº 9.760/2019. Internamente ela também foi prevista nos arts. 66 e 67 da Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020, regra que foi repetida nos mesmos artigos da Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021.
39. Por seu turno, essa diretriz também foi contemplada pela Portaria Conjunta nº 589/2020 (art. 3º, § 1º, II - 9865657). Resta a mesma ser mais difundida e haver maior capacitação dos integrantes dos núcleos de conciliação para efetuarem o tratamento das demandas que se enquadrarem nessa alternativa.

#### Desempenho do novo modelo do processo sancionador ambiental

40. A respeito do desempenho do novo modelo do processo sancionador ambiental, há um cenário cheio de questionamentos sobre o fluxo processual, que traz uma série de dúvidas se a eficiência do instrumento para imposição de sanções às transgressões ambientais será alcançada ou precarizada.
41. O fato do autuado já ser notificado no bojo de ciência da autuação de que poderá participar de uma audiência de conciliação, inevitavelmente impõe uma série de tarefas e demandas para assegurar a realização desse evento, ainda que alguns optem em não participar das sessões conciliatórias.
42. Apesar de tal etapa ser concebida com o objetivo principal de colocar fim aos processos apuratórios de infrações ambientais, logo no início (art. 95-A do Decreto 6.514/2008), o instituto da conciliação nada mais fez do que interromper a marcha processual para oferecer ao autuado “soluções legais” que já existiam antes - ao menos a maioria delas - e que estavam à disposição do usuário: (i) pagamento da multa com 30% de desconto, (ii) parcelamento do débito em até 60 vezes, **também com 30% de desconto** (novidade trazida pelo Decreto 9.760/2019) e (iii) conversão da multa em serviços de melhoria à qualidade ambiental.
43. Os três itens oferecidos na conciliação podiam ser pleiteados pelo autuado a qualquer momento, e deferidos após o ato de julgamento confirmatório da sanção, mesmo antes da edição do Decreto 9.760/2019.
44. Por isso, modificar o fluxo processual com o acréscimo de mais uma etapa só teria sentido, para fins de celeridade e efetividade, a partir da observação de três condições essenciais:
- a) *estruturação dos sistemas informatizados para possibilitar a adesão às opções de solução da penalidade pecuniária, na audiência de conciliação;*
  - b) *implementação dos programas de conversão de multas para oferecer ao autuado; e*
  - c) *avaliação preliminar dos autos para assegurar plena certeza com relação à sanção que seria apresentada em audiência.*

45. É claro que mesmo sendo observadas essas condições, nenhuma conclusão processual haveria, se o atuado entendesse que fosse inocente e decidisse não acolher às alternativas indicadas, apresentando impugnações.
46. Em contrapartida, quando o Decreto 9.760/2019 foi expedido (abril de 2019), os sistemas do Ibama não estavam adaptados para oferecer o parcelamento com o desconto de 30%, nem para permitir que o atuado emitisse o boleto automaticamente, com o intuito de pagar o débito com 30% de desconto. Além disso, não havia uma plataforma adequada para apresentar quais projetos de conversão da multa o atuado podia aderir, ou mesmo visualizar todas as opções existentes para encerramento do processo.
47. A falta de um canal de autoatendimento ao atuado faz os servidores dedicarem maior tempo a essas demandas, em vez de priorizarem a avaliação dos processos. A ausência de funcionalidade para oferecer o parcelamento com 30% inviabiliza a disponibilização dessa alternativa.
48. Assim, não havia viabilidade de fazer a conciliação “rodar” com seus requisitos básicos, enquanto não houvesse melhoria e estruturação dos sistemas de informática, bem como regulamentação para melhor definir as rotinas de execução da conciliação e diretrizes para a operacionalização da conversão de multa na modalidade indireta, cuja regra foi modificada pelo Decreto 9.760/2019 (art. 142-A, II e § 2º).
49. Ou seja, apesar da conversão de multa ter sido constituída como a opção mais atrativa para o encerramento do processo, já que o próprio Decreto 9.760/2019 cuidou de assegurar maior percentual de desconto (60%) pela adesão a essa alternativa, na ocasião da audiência de conciliação (art. 143-A, § 2º, I), significativa parcela desse instituto estava pendente de regulamentação para ser implementado, por condição estabelecida na regra construída pelo Ministério do Meio Ambiente.
50. De todo modo, quando o Decreto 9.760/2019 entrou em vigência (outubro/2019), nenhuma regra regulamentando as novas diretrizes da conversão de multa, conforme desejou o Ministério do Meio Ambiente, estava editada ou publicada, nem mesmo em relação ao processo sancionador ambiental, que sofreu alteração com a inclusão da conciliação em seu fluxo.
51. No período de agosto e setembro de 2019 alguns servidores do Ibama e ICMBio foram treinados com base nas minutas do regimento que estava sendo construído para o processo sancionador ambiental, mas quando a regra da conciliação entrou em vigor, nenhuma norma regulamentadora dos novos procedimentos estava vigente, para permitir uma melhor configuração e programação dos sistemas de informática.
52. **Conclusão:** quando o Decreto que instituiu a conciliação começou a vigorar, os sistemas não estavam estruturados adequadamente para permitir a gestão da nova rotina, os programas de conversão de multa estavam pendentes de regulamentação e as regras do processo sancionador ambiental não estavam em sincronia com as alterações do instrumento que regulamenta a apuração de infrações ambientais. Isso levou a um reagendamento de todos as primeiras audiências que estavam marcadas para o final do ano de 2019 e começo de 2020.
53. Ou seja, o instituto da conciliação ambiental que foi concebido com a promessa de tornar mais célere o processo e reduzir o passivo nasceu falho, em virtude da má gestão política para ser colocado em prática, uma vez que a Instituição como um todo não estava preparada para iniciar a nova rotina, tanto do ponto de vista estrutural, quanto dos demais regulamentos que necessitavam ser expedidos.
54. Não há como negar que isso acabou impactando de forma negativa o processo sancionador ambiental, ao introduzir mais uma etapa em seu fluxo que se constituiu em mais um gargalo para ampliar o tempo de duração dos autos.
55. Vale lembrar que havia a possibilidade do Ministério do Meio Ambiente pleitear a postergação da vigência do Decreto 9.760/2019, para pelo menos mais 6 meses da data que estava estabelecida, já que tanto o Ibama, quanto o ICMBio não estavam estruturados adequadamente para fazer a conciliação funcionar, além do fato do próprio Ministério estar em mora com os regulamentos que deveria ter expedido sobre o processo sancionador e a conversão de multas. Não se sabe por quais razões essa alternativa foi descartada.
56. Aliás, incoerente foi a realização do treinamento do pessoal em agosto e setembro de 2019, quando todas as regras que regulamentavam e detalhavam o novo instituto não estavam definidas.
57. Somente no dia 30/01/2020 é que houve a expedição de três Instruções Normativas Conjuntas (INC) regulamentando o processo sancionador ambiental (INC 02) e a conversão de multa na modalidade direta (INC 01) e indireta (INC 03).
58. Ou seja, somente com mais de 90 dias de vigência do Decreto 9.760/2019 é que o Ministério do Meio Ambiente e os presidentes das demais autarquias foram expedir os demais regulamentos necessários para disciplinar o processo sancionador ambiental e a conversão de multas, conforme as novas diretrizes trazidas pelo referido Decreto.
59. Por outro lado, desde a vigência do Decreto em questão, uma série de falhas estruturais na parte da informática, com relação à marcação das agendas das audiências e comunicação da data desses eventos ao atuado, contribuiu para o reagendamento de várias sessões.
60. Assim, a conciliação se iniciava necessitando de melhor estruturação para o seu funcionamento adequado.
61. É importante recordar também que embora a conversão indireta acabasse de ser regulamentada pela Instrução Normativa Conjunta nº 3/2020, o seu maior alicerce de amparo foi o Fundo criado por meio da Medida Provisória nº 900/2019 (FCMA), que receberia os recursos para custear a execução dos projetos de melhoria ambiental. Contudo, a referida Medida perdeu vigência no primeiro semestre de 2020 e não foi aprovada pelo Congresso, tornando inócua tal modalidade de conversão.
62. Sobre esse aspecto, observa-se certa falta de atuação por parte do Ministério do Meio Ambiente para defender a aprovação desse ato normativo, além de omissão ministerial de até o momento **não prover uma alternativa para viabilizar a conversão indireta, tornando-a praticamente inoperante.**
63. Em âmbito do Ibama tal modalidade só não se encontra totalmente inoperante, devido a utilização do *Edital do Chamamento Público nº 02/2018*, onde por força de decisão judicial a Instituição se vê obrigada a aportar recursos decorrentes da conversão em conta judicial, para custear projetos de recuperação ambiental, decorrentes de ação civil pública em que o Ibama foi condenado (vide arquivos 7025457 e 7979476). Entretanto, tal obrigação tem patamar limitado e essa via excepcional não pode ser o único canal para recebimento do montante bilionário, das multas passíveis de conversão, além de ser uma alternativa de legalidade duvidosa, em âmbito da conciliação ambiental.
64. Em outro ângulo, é oportuno recordar também que em agosto e setembro de 2019 houve treinamento dos servidores que iriam compor a Equipe de Análise Preliminar (EAP), ligada ao Núcleo de Conciliação Ambiental, embora tal equipe só veio a ser oficialmente criada em 30/01/2020, com a edição da Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020. A maioria dos seus futuros integrantes atuava nos quadros do Ministério do Meio Ambiente e não tinha experiência anterior com o processo apuratório de infrações ambientais.
65. O próprio Ibama abriu editais internos para recrutar servidores com experiência na instrução e análise processual para integrar essa equipe.
66. Devido à dimensão e a importância do trabalho, bem como a necessidade de não gerar mais um gargalo na etapa inicial do processo sancionador, o próprio Ministério do Meio Ambiente tinha se comprometido em conseguir cerca de 43 servidores para compor a Equipe de Análise Preliminar (arquivo 5350182 - 02001.018037/2019-28).
67. A EAP teria a função de realizar avaliação inicial da atuação e dos elementos inaugurais dos autos, para subsidiar os conciliadores com um parecer prévio a respeito da conformidade ou não do auto de infração, onde tecia explanação a relativa aos elementos de autoria e materialidade, dosimetria das multas, circunstâncias agravantes ou atenuantes que deveriam ser aplicadas, questões acessórias que mereciam ser consideradas, e pronunciamento sobre a pertinência de ser deferida ou não a conversão de multa.

68. Apesar de tal análise não contemplar o cotejo com eventuais argumentos apresentados pelo atuado, até porque a pasta estava em grau inicial de instauração e o prazo para apresentar defesa ainda não havia se iniciado, o parecer expedido pela EAP era uma verdadeira manifestação do ponto de vista técnico, fundamental para trazer segurança ao conciliador e atuado, no momento da audiência, sobre a regularidade da sanção que foi indicada pela fiscalização, pois caso isso não fosse detectado, o processo não deveria ser submetido à audiência (art. 45, I e II, §§ 1º a 3º da INC 2/2020).
69. A manifestação do corpo técnico previamente à expedição de um ato decisório é de suma importância para a confirmação das sanções, pois denota o comprometimento da Instituição na checagem da regularidade de seus atos.
70. O documento expedido pela EAP é essencial para subsidiar a deliberação/decisão do Núcleo de Conciliação. Como o art. 98-A introduzido no Decreto 6.514/2008, pelo Decreto 9.760/2019, conferiu ao referido Núcleo atribuição para convalidar, anular ou homologar o auto de infração, apresentando as opções legais para a sua resolução, além de decidir questões de ordem pública, não há como negar que **o Decreto Presidencial conferiu atribuições que são típicas de autoridade julgadora ao Núcleo em Questão**, que tem mais força decisória que a própria Autoridade Julgadora de 1ª Instância, posto que a decisão do Núcleo impõe o encerramento do processo, enquanto que a da autoridade mencionada está sujeita ao recurso de ofício (exceto no reconhecimento de causas extintivas da punibilidade ou determinação da lavratura de autuação substituta).
71. Assim, como a Autoridade Julgadora de 1ª instância precisa ser subsidiada por uma equipe ou grupo encarregado de instrução, o Núcleo de Conciliação também precisa ser subsidiado por uma equipe própria para tomar suas decisões ou deliberações. Romper com essa lógica é violar o princípio da simetria ao longo de todo o rito do processo sancionador e da expedição dos atos administrativos de caráter decisórios.
72. Desse modo, a avaliação preliminar dos autos é essencial para assegurar adequada certeza em relação à penalidade que será levada à audiência, que tende a implicar em maior eficácia da conciliação. Afinal, quem estaria disposto a fechar um acordo em torno de algo duvidoso ou inseguro, ou mesmo acolher uma proposta a respeito de fato que não está claramente configurado?
73. Por sua vez, cabe registrar que a Equipe de Análise Preliminar não foi constituída com a quantidade de servidores inicialmente indicada pelo Ministério do Meio Ambiente (tendo somente 29 servidores – 23 Ibama e MMA e 6 deslocados do ICMBio), situação que implicou em produção menor e certo acúmulo de autos pendentes de avaliação preliminar, tendo em vista que essa Equipe foi designada para efetuar análise inicial de todos os autos de infração instaurados pelo Ibama, a partir da vigência do Decreto 9.760/2019. Esse fator, também acabou gerando um gargalo ao fluxo processual.

#### O risco de precarização - mudança da Instrução Normativa que rege o processo sancionador ambiental

74. Considerando que o quantitativo de servidores designados à Equipe de Análise preliminar não estava no número inicialmente almejado, somando ainda aos efeitos da pandemia, foi detectado certo acúmulo de autos, em fase inicial, pendentes de realização da avaliação preliminar para possibilitar a marcação das audiências.
75. Além disso, ao longo de todo do ano de 2020 foram apresentadas propostas de alteração normativa ao Ministério do Meio Ambiente e alta administração, para contemplar o tratamento e condução das audiências em meio virtual, já que estávamos em período de isolamento social, bem como disciplinar ocasiões para agendamento das sessões conciliatórias somente a partir de manifestações dos usuários pela necessidade de audiência.
76. Contudo, as propostas de alteração do Decreto 6.514/2008, bem como de edição de normas conjuntas para tratar da conciliação ambiental, não foram acolhidas pelo Ministério do Meio Ambiente e sua equipe de alta gestão.
77. Apenas no dia 30/11/2020 é que foi expedida a Portaria Conjunta nº 589, regulamentando a marcação de audiências durante o período da pandemia, especialmente pelo meio virtual, além de contemplar regra para notificação dos atuados na vigência do Decreto 9.760/2019, para manifestarem, em 30 dias, interesse ou não de participar da conciliação. Antes disso, foram realizadas somente 5 audiências no ano de 2020, onde todas foram infrutíferas (sem acordo para adesão a uma das soluções legais).
78. Nesse cenário, as audiências de conciliação retomaram efetivamente a partir do dia 21/01/2021, seguindo de forma ampla pelo meio virtual.
79. Entretanto, apesar da retomada gradual das conciliações, com alguns desfechos exitosos dos processos na etapa inicial, observa-se que a Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais (Siam) se valeu de parcos fundamentos para lançar proposta de revogação da Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020 (9630466), que estava vigente há pouco mais de um ano.
80. A defesa da revogação se pautou em aumentar a celeridade processual e ampliar a arrecadação de multas, que se mostrava em baixos patamares. Assim, no dia 14/04/2021 entrou em vigência a Instrução Normativa Conjunta nº 1 (INC 1/2021), regulamentando o processo sancionador ambiental do Ibama e ICMBio, em substituição da Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020.
81. Ocorre que na ansiedade de impor maior celeridade ao fluxo processual, o novo normativo evidenciou notória precarização da efetividade do processo sancionador ambiental.
82. Percebe-se que a nova norma não levou em conta que a quantidade da força de trabalho da Equipe de Análise Preliminar (EAP), abaixo do esperado, era um fator que deveria ser sanado para melhorar a fluidez processual e minimizar os impactos no passivo, nem cogitou em elaborar um plano para colocar em ordem as agendas das audiências não efetuadas em 2020 e incentivar os atuados a buscarem adesões às soluções legais, sem necessitar da marcação de uma sessão específica.
83. Em vez disso, os elaboradores da INC 1/2021 por bem extinguir a EAP e passar as atribuições dela diretamente ao Núcleo de Conciliação.
84. Um dos pretextos usados para extinguir a EAP baseou-se no nível do trabalho que efetuava para subsidiar os conciliadores, que na visão dos elaboradores da nova norma era muito detalhado e desnecessário.
85. Porém, isso evidencia uma ineficácia do processo sancionador, desde a sua etapa inicial, considerando os seguintes aspectos:
- I - *limitação da capacidade operacional dos núcleos de conciliação, e*
  - II - *precarização da avaliação de conformidade dos atos inaugurais processuais.*

86. O primeiro deles está na limitação estrutural dos núcleos de conciliação, que nunca contaram com efetivo superior ao mínimo de 2 servidores, que foi estabelecido pelo art. 98-A do Decreto 6.514/2008. Esse quantitativo se refere a dupla de conciliadores que atua em cada núcleo, sendo que nas Superintendências estaduais muitos deles (se não a maioria) acumula outras funções e não têm atribuição exclusiva à Conciliação.
87. Como o art. 45 da Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021 incumbiu esse Núcleo de realizar a análise preliminar da autuação no contexto da audiência, nota-se que haveria duas competências complexas e que demandam elevada dedicação de esforço (realização de avaliação inicial dos autos e da audiência de conciliação), para uma dupla de servidores que inicialmente foi incumbida de cuidar das audiências com maior prioridade, embora tivessem outras atividades para serem desempenhadas em suas unidades de lotação.
88. **Conclusão:** como não é possível que essa dupla continue realizando os agendamentos das audiências no mesmo ritmo, já que ganhou também atribuição para efetuar análise preliminar, **haverá grande gargalo de processos na etapa inicial, pendentes de deliberação dos núcleos de conciliação**. Percebe-se que a norma foi muito mal refletida nesse ponto, e em vez de tornar o processo mais célere contribuiu para sua maior morosidade e ineficiência.

89. Para que os Núcleos de Conciliação não fiquem tão travados com o acúmulo de trabalhos, seria necessário que contassem com pelo menos 5 servidores: 3 para cuidarem das análises preliminares e 2 para se incumbirem das agendas de conciliação.
90. Considerando que a dupla já existe e que há cerca de 32 núcleos de conciliação constituídos, então seria necessário pelo menos mais 3 servidores para cada núcleo, totalizando 96 servidores no efetivo deles. Agora, se o Ministério do Meio Ambiente e a alta administração foram incapazes de conseguir 46 servidores para a Equipe de Análise Preliminar, como acreditar que conseguirão 96, com a capacitação adequada para atuar nessa etapa processual?
91. Assim, parece que a alteração normativa mal refletida tende a levar o processo sancionador ambiental a uma piora bem maior do que a identificada na avaliação de auditoria.
92. Em relação ao segundo aspecto, nota-se que além de incumbir os núcleos de conciliação de realizar análise preliminar das autuações, o art. 45 da INC 1/2021 consignou também que tal análise seja efetuada de forma oral e no início da audiência.
93. Além disso, o § 3º desse artigo restringiu a análise preliminar dos núcleos de conciliação aos aspectos procedimentais e documentais do processo administrativo. Isso denota que os elaboradores da nova norma optaram por extinguir a EAP e o trabalho que esta realizava (análise preliminar), sem avaliar as consequências que isso acarretaria à efetividade processual.
94. Realizar análise oral de um processo recém-instaurado, com o autuado na audiência, tende a contribuir para não haver desfecho do caso nessa etapa, em razão das dúvidas e discussões que se instauram, fazendo com que a fase conciliatória seja inútil, já que os autos seguirão à etapa de instrução sem acordo.
95. Esse tipo de análise também abriria a possibilidade de ser instaurado ambiente semelhante a um “balcão de negócios”, devido à ausência de uma avaliação prévia de conformidade dos atos processuais, por unidade diversa da que inaugurou o processo, atestando os elementos de autoria e materialidade, e outros aspectos que confirmam o valor da penalidade cabível. Isso potencializa um cenário desfavorável à solução do processo sancionador.
96. Ou seja, realizar análise oral em audiência, na presença do autuado, e atendo-se apenas as questões superficiais do processo é algo que não agrega utilidade aos autos, fazendo a pasta evoluir à fase instrutória com a necessidade de passar por vasta avaliação de conformidade dos elementos necessários para a imposição de uma sanção, além de ter que contar com o cotejamento dos elementos trazidos nas impugnações ou defesas.
97. Isso denota a criação de mais um gargalo que tornará o processo sancionador ambiental mais longo e precarizado, demonstrando a impertinência e inutilidade da Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021.
98. A aposta dos elaboradores da INC 1/2021 foi no sentido de que uma análise restrita aos aspectos formais do processo, durante a audiência de conciliação, sem o mínimo aprofundamento nas questões de conformidade, com o estabelecimento de prazo exíguo de 5 dias para os servidores produzirem o ato processual de acordo com a fase, traria maior celeridade e eficiência dos autos.
99. Essa linha adotada foi ingênua e superficial.
100. Isso porque, as experiências com o processo sancionador permitem afirmar que quanto mais se tenta limitar o escopo de análise nas etapas de instrução, propondo exames restritos aos aspectos formais, em detrimento das avaliações um pouco mais aprofundadas, amplia-se a possibilidade de retrabalho em período futuro e o risco de inefetividade da sanção.
101. Trazemos como exemplo a situação do processo 00807.000563/2018-50, onde no arquivo 1782008 notamos que o Judiciário anulou ato decisório do Ibama que não havia enfrentado de forma adequada os elementos do processo administrativo e as impugnações da parte autuada. O caso diz respeito ao processo de nº 02058.000059/2015-52, que com menos de 3 anos foi julgado em grau definitivo. Porém, como o julgamento e o rito dos demais atos processuais se processaram em estilo célere e com análises simplificadas, o resultado foi o retorno da pasta à etapa instrutória. Ou seja, em vez de haver maior efetividade com a rapidez e simplificação, houve justamente o contrário: ampliação do trabalho dedicado ao processo.
102. Por conta de eventos desse tipo, os servidores do Ibama são uníssomos na linha de 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.*
103. Em outros primas, fazer constar na Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021 ameaça de responsabilização, caso o servidor não dê o devido encaminhamento e tratamento ao processo no prazo de 5 dias (art. 124), pouca eficácia e utilidade tem, considerando que o passivo da Instituição se encontra em torno dos 99.000 processos pendentes de conclusão e não houve ampliação da força de trabalho para vencer esse acervo em curto prazo. Assim, estamos diante de um prazo impróprio, difícil de ser colocado em prática nesse cenário.
104. Cumpre registrar que os riscos à precarização do processo sancionador ambiental do Ibama, em função da vigência da INC 1/2021, foram comunicados à unidade de Auditoria Interna por e-mail cujo teor se encontra juntado no arquivo 9810370 (processo 02001.007592/2021-49).
105. Desse modo, verifica-se que não existem informações adequadas para tecer uma avaliação sobre o desempenho do novo modelo de processo sancionador ambiental do Ibama, uma vez que o instrumento normativo que regulamentava esse novo modelo (Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020) foi revogado com pouco mais de um ano de vigência pela Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021, não havendo tempo necessário para a formação de um banco de dados, que permitiria uma melhor avaliação.
106. Por seu turno, o novo normativo que começou a vigorar (Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021) possui várias regras e diretrizes que tendem a contribuir para precarizar o processo sancionador, tornar seu tempo de duração mais longo, inclusive comprometer a implementação efetiva da fase de conciliação ambiental, introduzida por meio do Decreto nº 9.760/2019.
107. Com essas considerações, remete-se o presente à unidade de Auditoria Interna para que dê conhecimento ao Tribunal de Contas da União do que foi explanado nesta Nota.
108. Na mesma oportunidade, dou ciência à Siam para apresentar as demais informações solicitadas por meio do Despacho nº 9704113/2021-AUDIT, em razão da sua competência regimental.

(assinado eletronicamente)

**Hugo Leonardo Mota Ferreira**  
Analista Ambiental do Ibama  
Matrícula nº 1716430



Documento assinado eletronicamente por **HUGO LEONARDO MOTA FERREIRA, Analista Ambiental**, em 05/05/2021, às 12:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **9868495** e o código CRC **7449AC9F**.

